



*Dipartimento di Scienze Politiche, Corso di Laurea Magistrale in “Relazioni Internazionali”*

*Cattedra di Campaigning e Organizzazione del Consenso*

## **Quale Europa e quale Unione Europea?**

**Modelli, processi e problematiche della comunicazione delle politiche europee all'opinione pubblica**

**RELATORE**

Prof. Massimiliano Panarari

**Candidato:**

Laura Grandinetti

629132

**CORRELATORE**

Prof. Vincenzo Emanuele

**ANNO ACCADEMICO 2016/2017**

.....

*Desidero ringraziare il mio relatore, il professor Panarari*

*Per l'attenzione e il supporto prestatomi.*

*Ringrazio anche tutto il personale della Rappresentanza della Commissione Europea in Italia, in particolare il Dott. Santaniello, per la disponibilità dimostratami.*

*Ringrazio anche il professore Fabbrini per i suoi illuminanti consigli.*

*Un ringraziamento speciale va riservato anche ad una "catena umana" di persone che mi hanno aiutato, chi da Bruxelles e chi dall'Italia, più volte, per la redazione dell'elaborato: il giornalista Eric Jozsef; il Dott. Robustelli direttore di Eunews; il disponibilissimo Dott. Maresi addetto alle relazioni istituzionali della delegazione della Regione Lombardia a Bruxelles; i Dottori Tuzi, Laera e O'Connor che mi hanno reso vicina l'Europa.*

*Alla mia Famiglia  
e alla mia “Turchia”*

## Sommario

### Premessa

INTRODUZIONE.....	1
È possibile una nuova vita e una nuova voce per l'Unione Europea?.....	1
<b>1 INTEGRAZIONE, DISINTEGRAZIONE ED EUROSCETTICISMO: L'EUROPA E LE SUE DUE ANIME.....</b>	<b>10</b>
<b>1.1 COME NASCE L'UNIONE EUROPEA?.....</b>	<b>12</b>
1.1.1. LE PRIME TAPPE: CEE E CED. TRA EVOLUZIONI E FALLIMENTI.....	12
1.1.2. L'UNIONE EUROPEA DA MAASTRICHT IN POI: INTEGRAZIONE O PROCESSI DISGREGATIVI DELL'UNIONE?.....	17
<b>1.2. COME SI PRESENTA OGGI L'UNIONE EUROPEA: DIBATTITO SU INTEGRAZIONE E DISINTEGRAZIONE.....</b>	<b>22</b>
1.2.1. CRISI: LE MALATTIE EUROPEE.....	25
1.2.2. GESTIONE DELLE CRISI MULTIPLE E NASCITA DELLA CRISI DI FIDUCIA.....	28
<b>1.3. IL NEMICO COMUNE, L'EUROSCETTICISMO: È TUTTA COLPA DELL'EUROPA!.....</b>	<b>32</b>
1.3.1. GLOBALIZZAZIONE E NUOVE SFIDE PER L'EUROPA.....	35
1.3.2. EUROSCETTICISMO E DISINFORMAZIONE: FAR CONOSCERE PER RIPARTIRE INSIEME AI CITTADINI.....	38
<b>2 PROCESSI E PROBLEMATICHE DELLA COMUNICAZIONE DELLE POLITICHE EUROPEE ALL'OPINIONE PUBBLICA.....</b>	<b>42</b>
<b><u>I PARTE: I PROCESSI DI COMUNICAZIONE DELLE POLITICHE EUROPEE ALL'OPINIONE PUBBLICA: TRA PASSI AVANTI E MUTISMI.....</u></b>	<b><u>46</u></b>
<b>2.1 PROCESSI DI COMUNICAZIONE: LE PRESE DI COSCIENZA DAGLI ANNI SETTANTA AL 2013.....</b>	<b>46</b>
2.1.1 DAGLI ANNI SETTANTA AL 2001: UNA COMUNICAZIONE CLAUDICANTE.....	48
2.1.2 I PRIMI ANNI 2000: LA SVOLTA COMUNICATIVA?.....	54
2.1.3 IL 2005 E LE CRITICHE AL PASSATO: DALL'INFORMARE ALL'ASCOLTARE.....	67
2.1.4 DAL 2006 AL 2013: VERSO UN'INTERCONNESSIONE TRASPARENTE.....	82
<b><u>II PARTE: LE PROBLEMATICHE DELLA COMUNICAZIONE DELLE POLITICHE EUROPEE ALL'OPINIONE PUBBLICA: VECCHI E NUOVI OSTACOLI.....</u></b>	<b><u>97</u></b>
<b>2.2. STRATEGIE COMUNICATIVE EUROPEE CHE NON FUNZIONANO: I LORO OSTACOLI.....</b>	<b>97</b>
2.2.1. IL PRIMO PROBLEMA. LA POLITICA DI COMUNICAZIONE EUROPEA "NON ESISTE": ASSENZA DI UN QUADRO GIURIDICO.....	100
2.2.2. IL SECONDO PROBLEMA. POCO BUDGET: PER COMUNICARE, MENO DI UN CAFFÈ.....	104

2.2.3. IL TERZO PROBLEMA. AGLI STATI NON PIACE INSEGNARE L'EUROPA: UN ANALFABETISMO EUROPEO.....	111
2.2.4. IL QUARTO PROBLEMA: MEDIA ED EUROPA: UN RAPPORTO DIFFICILE E UNA COMUNICAZIONE SENZA "SALE" .....	119
2.2.5. IL QUINTO PROBLEMA. LA COMMISSIONE, IL CONSIGLIO E LE DUE ANIME: UNA COMUNICAZIONE ALLA RICERCA DEL COMPROMESSO .....	133
<b>2.3. I CITTADINI NON HANNO VOCE: PARLAMENTO CHE NON COMUNICA E NECESSITÀ DI UNA SFERA PUBBLICA EUROPEA.....</b>	<b>144</b>
<b>3. LA COMMISSIONE JUNCKER E LA RICERCA DI UNA VOCE PER L'UNIONE.....</b>	<b>151</b>
3.1. LE DIECI PRIORITÀ DELLA COMMISSIONE JUNCKER: UNA VERTICALIZZAZIONE E CENTRALIZZAZIONE TEMATICA.....	157
3.2. IL PIANO STRATEGICO 2016-2020: «LISTEN-ADVISE-ENGAGE» E LA DG COMM AL VERTICE.....	161
3.3. IL MANAGEMENT PLAN 2017: METTERE IN PRATICA LA CENTRALIZZAZIONE.....	172
3.4. L'UNIONE EUROPEA NEI SOCIAL: EUROPA 4.0.....	181
3.4.1 LA COMMISSIONE EUROPEA E LA RICERCA DI UNA VOCE.....	184
3.4.2. IL PARLAMENTO EUROPEO E LA VOCE RITROVATA.....	187
3.5 L'UNIONE EUROPEA E L'UNICO MESSAGGIO: ASSUMERSI LE RESPONSABILITÀ PER PARLARE E RIPARTIRE.....	190
<b>4. CONCLUSIONI: QUALE EUROPA E QUALE UNIONE EUROPEA? DAL FARE AL COMUNICARE.....</b>	<b>197</b>
4.1. LE DUE ANIME: PROBLEMA STRUTTURALE E OSTACOLO COMUNICATIVO .....	201
4.2. IL PRIMO PASSO: CREARE UNA NUOVA UNIONE FEDERALE IN UN'EUROPA DIFFERENZIATA .....	205
4.3. IL SECONDO PASSO: RISCRIVERE IL NUOVO RACCONTO DI UN'EUROPA UNITA.....	208
<b>5. Bibliografia.....</b>	<b>216</b>
<b>6. SITOGRAFIA.....</b>	<b>229</b>
<b>RIASSUNTO.....</b>	<b>234</b>

## PREMESSA

L'oggetto della disamina sono i modelli, i processi che il Settore della Comunicazione europeo ha sviluppato e le problematiche che ha incontrato fino ad oggi, nella diffusione delle politiche pubbliche europee all'opinione pubblica. Si esamineranno le numerose strategie comunicative adottate nel corso degli anni, e i vari ostacoli che impediscono alla comunicazione europea di funzionare efficacemente, per creare quel legame di appartenenza tra cittadini e Europa. Ci si chiederà se sia possibile avere un tipo di comunicazione europea diversa, che riesca a superare i problemi e a riavvicinare il popolo all'Europa.

La domanda più generale, che scorre al di sotto dell'elaborato, è se l'Unione possa trovare un nuovo modo per uscire dal suo stallo decisionale e procedere verso il cammino dell'integrazione, come desideravano i padri fondatori, e se la nuova partenza del progetto possa essere realizzata anche con l'aiuto di un'efficiente politica di comunicazione che ri-fidelizzi i cittadini.

*«Oggi è il momento in cui bisogna saper gettare via vecchi fardelli divenuti ingombranti, tenersi pronti al nuovo che sopraggiunge così diverso da tutto quello che si era immaginato, scartare gli inetti fra i vecchi e suscitare nuove energie tra i giovani. Oggi si cercano e si incontrano, cominciando a tessere la trama del futuro, coloro che hanno scorto i motivi dell'attuale crisi della civiltà europea, e che perciò raccolgono l'eredità di tutti i movimenti di elevazione dell'umanità, naufragati per incomprensione del fine da raggiungere o dei mezzi come raggiungerlo.*

*La via da percorrere non è facile né sicura, ma deve essere percorsa e lo sarà.»<sup>1</sup>*

Sarebbe auspicabile ripartire da Ventotene per trovare una Nuova Europa, e riscriverne una nuova narrativa.

---

<sup>1</sup> Tratto dal Manifesto di Ventotene, Altiero Spinelli, Ernesto Rossi ed Ursula Hirschmann, 1941-1944.

## INTRODUZIONE

### È possibile una nuova vita e una nuova voce per l'Unione Europea?

*Succisa virescit – tagliata ricresce*

**Detto benedettino**

Europa sì, Europa no, più Europa, meno Europa, l'Europa è morta: quotidianamente, in particolare con l'accentuarsi della crisi, i commenti sullo stato attuale dell'Unione si sprecano, e per lo più prevalgono quelli negativi.

Sembra che oggi ci si sia dimenticati del motivo che abbia portato alla nascita del progetto europeo. L'Unione Europea è diventata qualcosa che si dà per scontato, senza capirne l'importanza che ha rivestito e riveste tutt'ora.

Le nuove generazioni sono nate europee, senza saperne il motivo, senza intuire quanto quest'identità sia fondamentale nel mondo d'oggi.

L'Europa ha rappresentato il posto migliore in cui si è sempre vissuto; non conoscendone di peggiori, si tende a dimenticare quanto l'Unione sia utile nel contribuire a far vivere meglio i suoi cittadini.

Nonostante questa mancanza di memoria che affligge molti cittadini, non si può provare soddisfazione nel concludere che l'UE possa essere condannata a sparire.

Ma la realtà, con cui ci si scontra oggi, porta a comprendere facilmente che l'Unione, così come si presenta attualmente, non può sopravvivere. Confusa istituzionalmente, e dotata di una voce troppo flebile per poter comunicarsi emozionalmente ai cittadini, sembra aver perso la rotta iniziale del cammino verso una maggiore integrazione politica, e non riesce a ritrovarla. Ha perso anche l'appoggio dell'opinione pubblica.

Ma il destino dell'Unione è veramente quello di sparire nel vuoto? È possibile davvero farla scomparire, dimenticando i valori di pace su cui è stata fondata e per cui è venuta alla luce, dopo un periodo disastroso umanamente come quello della seconda guerra mondiale? Non esiste un modo per farla ripartire? Una nuova spinta che le possa far ritrovare/trovare una voce unica e forte, da poter arrivare a tutti i cittadini, comunicando loro la sua importanza?

Carica di questi quesiti, ho visitato la Rappresentanza della Commissione europea, ho intervistato funzionari addetti al settore della comunicazione europeo a Bruxelles, ho letto libri e parlato con studiosi che da anni si occupano di trovare una teoria utile e una strategia possibile per far ripartire l'Unione nel cammino di integrazione.

Frequentando il corso *Campaigning e Organizzazione del consenso*, tenuto dal mio docente relatore, il Professor Massimiliano Panarari, mi sono chiesta se fosse possibile per l'Unione ritrovare la spinta e il giusto consenso dell'opinione pubblica, attraverso una nuova politica di comunicazione, capace di parlare al popolo e far ricordare a quest'ultimo l'importanza e la necessità di avere un'Unione politica. Una strategia

comunicativa ad una sola voce e tutta europea che possa creare un legame d'appartenenza, e parlare ad un unico popolo, anch'esso tutto europeo.

Ci troviamo, da europei, immersi in un totale clima di sfiducia, verso l'Europa e la politica in generale. Senza un'opinione pubblica fiduciosa nel progetto, l'Europa non ha le basi per reggersi in piedi e sopravvivere. È un palazzo a cui stanno venendo a mancare le fondamenta.

Il presente elaborato ha inizio quindi dalle inquietudini di una comune cittadina europea.

L'Unione sta vivendo un periodo di obbiettiva difficoltà. Per la prima volta dalla sua nascita, il tema "disintegrazione" è entrato nella sua agenda politica.

Nonostante, nel corso degli anni, sia diventato maggiormente evidente il crescente peso dell'Unione europea nella vita quotidiana dei cittadini, essa incontra delle difficoltà nel comunicare la sua importanza al popolo e le si presentano numerosi ostacoli nel cammino verso una maggiore integrazione. Problemi dovuti, in particolare, al "*paradosso delle diverse volontà statali*": nonostante sia chiaro anche a quest'ultimi che oggi le singole politiche nazionali, da sole, non siano sufficienti per arginare gli effetti negativi della globalizzazione, e che l'Unione, per essere incisiva e ricoprire un ruolo più importante nel mondo globalizzato, abbia bisogno di più solidi legami tra Stati, quest'ultimi, consapevolmente e paradossalmente appunto, rifiutano, però, di collaborare alla creazione di un'Unione politica e rinchiudono determinate politiche nei loro cancelli nazionali.

Ma i vari Paesi sono composti da cittadini, da persone. Il paradosso può essere cancellato, secondo l'opinione di illustri studiosi, se l'Unione riuscisse a comunicare la sua importanza direttamente alle persone, coinvolgendole nel suo cammino verso l'integrazione. Un percorso che riparta dal basso e che ritrovi la spinta necessaria dal popolo.

Di qui la necessità, secondo Vissol<sup>2</sup> (2017) di potenziare, attraverso una strategia di comunicazione efficiente, la costruzione di una sfera pubblica europea, tanto per l'integrazione interna, quanto per la possibilità di imporsi con la stessa nello scenario internazionale.

Bisogna riscrivere una nuova narrativa per far ritrovare consenso al progetto europeo. Un rinnovato *storytelling* che riesca a creare il legame di appartenenza tra Europa e cittadini, donando loro consapevolezza e informazione sull'Unione, sulla sua storia e le sue competenze.

Una nuova strategia di comunicazione più diretta, territorializzata e, quindi, maggiormente vicino al popolo, promuoverebbe uno spazio d'intermediazione dove i cittadini possano andare oltre la loro visione statale, discutendo e organizzandosi collettivamente e attivando pratiche sociali rivolte a promuovere la democrazia costituzionale.

In questo momento difficile per l'Europa, l'unico modo, che essa ha per sopravvivere, è ripartire dal popolo per proseguire nel cammino dell'integrazione; e per riprendere la spinta dall'opinione pubblica, sarebbe necessario coinvolgere quest'ultima, attraverso un'accurata strategia di comunicazione.

---

<sup>2</sup> Intervista a Vissol effettuata il 5/07/2017.



È indispensabile, questa volta, coinvolgere realisticamente e attivamente i cittadini; infatti, è ormai opinione diffusa che, al suo inizio, il processo di integrazione europea sia stato accolto in maniera positiva e acritica; la politica di comunicazione dell'Unione, rivolta ai cittadini, consisteva nell'imboccare passivamente quest'ultimi: nessun coinvolgimento, nessuna informazione e, in particolare, nessun dibattito costruttivo. Questo modo di comunicare autoreferenziale, a lungo andare, si è rivelato controproducente, portando a creare nella popolazione europea un deficit informativo verso l'Europa e una scarsa e incorretta alfabetizzazione al linguaggio europeo, che ha causato una debolezza nella legittimazione delle Istituzioni comunitarie presso l'opinione pubblica.

Consapevoli di ciò, le Istituzioni, nel corso degli anni, hanno preso maggiormente coscienza della maggiore importanza da dedicare al settore della comunicazione delle loro politiche: si è verificato un più consistente investimento nell'utilizzo di nuovi strumenti, e sono state sperimentate nuove strategie per creare legittimazione e plasmare sentimenti di fiducia verso l'Europa.

Dal 1995 in poi, si vedrà quindi nascere il programma PRINCE, il piano D, il Libro Bianco del 2005 con le successive integrazioni; tutte direttive relative alla comunicazione europea che, attraverso un dialogo più diretto e trasparente con i cittadini, avevano, al centro della struttura di policy, l'obiettivo di ridurre il deficit democratico, colmando quello informativo.

Eppure, nonostante i maggiori investimenti nel settore, e la rinnovata consapevolezza dell'importanza di un'efficiente strategia comunicativa, si sono frapposti e continuano a presentarsi dei problemi e dei punti deboli, che non permettono all'Europa di parlare con un'unica voce. L'Unione si è trovata a relazionarsi con numerosi "nemici".

Primo fra tutti, le *Istituzioni nazionali*, accusate, non solo, di ostacolare la cessione di sovranità all'Unione europea, ma anche di sfruttarne l'immagine per fini elettorali, rendendola lo "scaricabarile" e il perfetto capo espiatorio di tutti i problemi che gli Stati si trovano ad affrontare. Se qualcosa non funziona a livello nazionale, è colpa dell'Europa, dunque. Oppure, viceversa, quando una politica europea ha dei vantaggi, è merito del proprio Stato che l'ha decisa. Si viene a creare una comunicazione europea caratterizzata da un individualismo estremo, dovuto alle intermediazioni statali; si è venuto a formare, a livello europeo, un coro disunito che non permette all'Unione di emergere come solista, anche nel diffondere le sue comunicazioni.

Seguono poi le stesse *Istituzioni comunitarie*, accusate di comunicare in maniera distante e tecnocratica, in un modo troppo complesso per cittadini non alfabetizzati al linguaggio europeo; una comunicazione coerente con la loro debolezza politico-internazionale, troppo fredda e lontana dall'opinione pubblica, riassumibile dalla frase di Kissinger "A chi telefono quando voglio parlare con l'Europa?"

Una voce, quella delle Istituzioni comunitarie e, in particolare della Commissione, più simile ad un eco lontano, e difficilmente comprensibile.

Infine, sono chiamati in causa anche i *media* come responsabili di uno scarso funzionamento della comunicazione europea, in quanto costituiscono il trait d'union più diretto tra agire istituzionale e dinamiche

d'opinione. Essi sono accusati di riportare in maniera alterata le notizie relative alle decisioni europee; vanno alla ricerca del "sale" nella notizia, per aumentare la loro audience. Privilegiano, dunque, la notizia cattiva, perché questa attira di più.

Consapevoli di queste varie problematiche, le Istituzioni stanno cercando di definire nuove linee guida del discorso sull'Europa da disseminare nei vari contesti nazionali, accentrando la comunicazione e tentando di eliminare le intermediazioni degli Stati e dei media. In particolare, si sta verificando un recente e massiccio investimento europeo nei social media, visto come ambiente genuinamente sganciato dall'intermediazione normativa e cognitiva dei sistemi nazionali e dei media nazionali.<sup>3</sup>

Eppure, nonostante la ricerca di diverse strade per superare alcuni ostacoli e parlare in maniera più diretta ai cittadini, le strategie comunicative europee si trovano a combattere in uno scenario fluido che non permette loro di individuare una direzione precisa per "colpire" tutti i popoli europei, cercando di crearne un'identità unica.

Ma, in fondo, emergerà, nel corso della disamina, come questa incapacità di trovare una voce europea sia strettamente collegata al fatto che sia la stessa Europa ad aver perso la rotta nel cammino di una maggiore integrazione: l'Unione si ritrova immobile e muta.

La definizione di Bauman di modernità liquida, secondo la quale in epoca tardo-capitalistica la direzione e la forma dei processi decisionali è definita dall'incertezza, si adatta perfettamente anche allo stato del processo bloccato di integrazione europea.<sup>4</sup>

Il presente elaborato vuole mettere in luce la stretta parentela tra politica di comunicazione e struttura istituzionale europea. La comunicazione è una delle facce del percorso di integrazione europeo; l'altra è la capacità di agire politicamente. L'Unione non può procedere nel cammino senza una delle due.

I problemi della strategia comunicativa europea sono una conseguenza diretta, quindi, della forma istituzionale instabile e confusa che ha assunto l'Europa; essa si ritrova ad essere una nave senza rotta.

Non si può comunicare senza avere un messaggio definito, e l'Unione è diventato un "contenuto" troppo confuso per essere trasmesso all'opinione pubblica.

Ricostruire l'Europa e riscriverne la narrativa sono entrambi procedimenti essenziali per farla ripartire nel percorso di integrazione. Però, questa volta, bisogna farlo dal basso, dai cittadini.

Da questa premessa di tener unite comunicazione e politica per far proseguire l'Unione nel suo cammino inizia la disamina. Sono entrambe indispensabili per dare nuova spinta al progetto.

Nel primo capitolo, si parla del problema strutturale che caratterizza la forma dell'Europa oggi. Un'architettura instabile che si regge in piedi, ma non cresce. Un treno che non cammina, trovandosi su due binari a velocità diversi. Quest'ultimi sono metafore delle due anime europee.

---

<sup>3</sup> Belluati (2015, p.180).

<sup>4</sup> Bauman (2006) in Belluati (2015, p.181).

Si partirà proprio dalla constatazione di uno sdoppiamento strutturale che caratterizza l'Europa e non le permette di funzionare efficacemente, sia a livello decisionale che comunicativo. All'interno dell'Unione vivono due anime: la sovranazionale e l'intergovernativa.

La *prima* vuole rappresentare l'Europa tutta, la *seconda* dà la propria voce per preservare gli interessi statali. La sovranazionale respira all'interno di quegli Stati volenterosi di creare un'Unione politica; l'intergovernativa, invece, all'interno di quelli che vogliono tenere alcune politiche, relative a materie sensibili, "sotto il loro ombrello protettivo", senza voler cedere alcuna sovranità all'Unione.

Allargandosi a diversi Paesi nel corso degli anni, l'Europa ha dovuto ricercare maggiormente l'equilibrio, trovando il giusto compromesso fra le sue due anime, e la via di mezzo tra tutte le diverse prospettive di unione e integrazione, di cui i numerosi Stati membri erano portatori. L'Europa si è ritrovata così nel ruolo di mediatore di diversi interessi, che non può agire indipendentemente, senza sottostare, sia a livello decisionale, che a livello informativo, sempre alla logica della cultura tecnica del compromesso.

Proprio quest'ultimo è all'origine del blocco decisionale e comunicativo europeo.

La logica intergovernativa ha preso il sopravvento, imponendosi drammaticamente nel funzionamento dell'Unione Europea, e facendo quindi prevalere le voci e gli interessi statali nelle decisioni relative alle politiche a loro più sensibili; più quest'anima si imponeva a Bruxelles, più si creava una confusione Istituzionale e si generava malcontento tra i popoli per la lentezza e l'immobilismo decisionale europeo. Le nazioni preferivano dunque ritirarsi nei loro Stati, considerati più efficaci nella gestione di alcune politiche, che l'Europa sembrava non essere in grado di attuare.

Questa disamina parte dal presupposto che il ritorno al passato degli Stati nazionali riporterebbe alla luce drammi conosciuti, ma spesso dimenticati. Però parte anche dalla convinzione della necessità di ripensare e ricostruire l'Europa, per farla ripartire: come afferma Fabbrini (2016, p.XI), il processo di integrazione europea e la democrazia nazionale non sono affatto inconciliabili, a condizione che si ammetta l'imprescindibilità di ripensare all'Europa abbandonando l'idea che essa possa funzionare come uno Stato, da un lato, oppure come nemico delle nazioni, dall'altro.<sup>5</sup> È necessario che tutti - Istituzioni, Stati e cittadini – siano predisposti a reinterpretare l'idea d'Europa, ricostruendola da capo, abbandonando i propri pregiudizi.

Il problema strutturale, insito nell'attuale forma istituzionale che ha assunto l'Europa, è il filo conduttore da tenere in considerazione nello svolgimento dell'elaborato; il suo sdoppiamento strutturale rappresenta la principale problematica responsabile del blocco Europeo, sia a livello politico, che della sua afonia comunicativa.

È stato sottolineato, già precedentemente, come il ricostruire l'Europa presupponga questa volta un movimento dal basso verso l'alto. È un processo che deve coinvolgere i cittadini; se rimanesse elitario, come è stato fatto in passato, il popolo continuerebbe ad essere analfabeta, e a non avere gli strumenti per capire l'importanza di avere un'Unione; a quest'ultima continuerebbero a mancare le basi di consenso per reggersi

---

<sup>5</sup> Fabbrini (2016, p. XI).

e ripartire nel cammino verso una maggiore integrazione politica, e resterebbe vittima dei continui euroscetticismi statali.

Sembra facile dimostrare che, senza un'efficiente politica di comunicazione, il coinvolgimento del popolo nel processo non può essere avviato. La politica di comunicazione europea si ritrova ad essere, quindi, l'ancella delle altre politiche europee e del loro funzionamento.

Il secondo capitolo tratterà, quindi, delle numerose strategie comunicative adottate nel corso degli anni a livello europeo.

Nella prima parte del capitolo verrà ripercorsa l'evoluzione della politica di comunicazione europea: da uno stadio in cui veniva ignorata, attraverso uno in cui veniva timidamente riconosciuta e rafforzata come politica necessaria per l'integrazione, fino ad approdare alla meta di essere accreditata come dimensione fondamentale per creare una più stretta Unione politica. Secondo Mariaeugenia Parito (2012), l'importanza che è andata assumendo nel corso degli anni ha portato il settore della comunicazione europeo ad essere riconosciuto come politica imprescindibile dell'Unione, intrecciandosi con la finalità di rendere l'Europa più democratica, costruire un'identità condivisa degli europei e rafforzare un'idea di Europa adeguata ad affrontare efficacemente i problemi posti dalla globalizzazione e dallo scenario geopolitico cosmopolita.<sup>6</sup>

Verrà messo in luce questo percorso tortuoso, affrontato dalla comunicazione delle politiche europee, con le varie prese di coscienza e i vari "giri di boa" compiuti tramite le più svariate strategie nel corso degli anni duemila; consapevolezza che hanno conferito maggior importanza al settore della comunicazione europeo, rendendo l'implementazione delle sue azioni come un'attività imprescindibile per restituire dignità e forza all'Unione. Si è intuito, nel corso degli anni, che, una strategia comunicativa non poteva, però, funzionare in tutta la sua efficacia, se ad essa non corrispondeva un rafforzamento anche politico dell'Unione. Quest'ultimo fu sempre impedito dalle diverse volontà statali.

La seconda parte del capitolo si è concentrata, infatti, sui problemi che, nonostante le varie evoluzioni e i numerosi rafforzamenti della strategia comunicativa europea, si sono interposti al funzionamento della politica di comunicazione, non permettendole di costruire un'unica identità europea e di donare all'Europa una sola voce. Come afferma Parito (2012, p.63), del resto, è chiaro che la comunicazione pubblica nella dimensione europea presenti livelli di complessità particolarmente elevati rispetto a un'ottica circoscritta al contesto nazionale: pone problematiche inedite e richiede la sperimentazione di strategie d'intervento peculiari; le sue caratteristiche derivano dall'intrecciarsi di una molteplicità di piani, con quello sovranazionale che si colloca accanto e, allo stesso tempo, attraversa quelli nazionali e locali, mentre tutti si trovano immersi nel più ampio contesto globale.<sup>7</sup>

Tra i diversi ostacoli che hanno impedito, e impediscono tutt'ora, alle strategie comunicative delle politiche europee di funzionare, emerge nuovamente il problema strutturale dello sdoppiamento europeo in due anime: per ricercare il compromesso, e pur di tenere uniti tutti gli Stati all'interno dell'Unione, prevale, nella

---

<sup>6</sup> Parito (2012, p.63).

<sup>7</sup> Parito (2012, p.63).

logica decisionale e comunicativa europea, quell'essenza intergovernativa che impedisce all'Europa di comunicare con una sola voce europea, dando invece spazio al coro statale.

Nel terzo capitolo si è voluto mettere in luce il presente, parlando della nuova strategia comunicativa avviata dalla Commissione Juncker a partire dal 2015.

Riconoscendone la frammentarietà in tante piccoli voci e, dunque, la difficoltà di far prevalere l'anima sovranazionale con la sua voce europea, la Commissione ha voluto attuare una verticalizzazione tematica del servizio di comunicazione europeo, scegliendo essa stessa i temi prioritari da diffondere nei vari territori, e una centralizzazione istituzionale, riconducendo tutte le strutture del settore sotto la sua supervisione.

È la Direzione Generale della Comunicazione (DG COMM centrale) ora a decidere i macro-temi europei da comunicare negli Stati membri: secondo la proposta della Commissione attuale, l'Unione europea deve occuparsi di grandi cose e trasmettere solo grandi messaggi; mentre le piccole devono essere lasciate alle competenze statali.

In particolare, coerentemente con il suo desiderio di attuare una centralizzazione istituzionale e tematica per la ricerca di un'unica voce, la Commissione ha voluto investire maggiormente sull'uso dei social media per parlare in maniera più diretta, gestendo da sé l'informazione europea e eliminando i filtri che si frappongono tra essa e i cittadini, facendo entrare, quindi, direttamente l'Europa stessa nelle case degli europei. A fine del capitolo si è voluto, però, sottolineare i rischi a cui va incontro questa strategia comunicativa. A lungo andare potrebbe risultare troppo ingessata, troppo burocratizzata e accentrata: ciò porterebbe un maggior scollamento da parte dell'opinione pubblica, che percepirebbe l'Unione come una gigantesca macchina burocratica, e come qualcosa di troppo freddo e distante. È stato messo in luce come, anche la strategia attuata da Juncker nel campo dell'informazione europea, faccia parte di quell'insieme di soluzioni di breve termine: possono portare miglioramenti nella quantità e qualità di notizie sui temi europei diffusi, ma non risolvono i grandi ostacoli, i quali non permettono alla politica di comunicazione di creare un'identità europea unica e coesa.

La disamina assume, così, una struttura circolare, ritornando a parlare del grave problema strutturale europeo, ovvero il suo sdoppiamento in due anime, che non permette all'Unione di poter comunicare, con una sola voce, dei messaggi univoci in tutti i Paesi membri. Sono sempre quest'ultimi a prevalere nella diffusione di notizie europee. Sono loro i responsabili del blocco decisionale europeo e dell'afonia comunicativa dell'Unione.

Nelle conclusioni della disamina si è voluta portare in luce la mia personale visione su come far ripartire l'Unione nel cammino d'integrazione, anche attraverso la riscrittura di una nuova narrativa comunicativa.

Una centralizzazione della comunicazione non è sufficiente per dare un'unica voce all'Europa. Si vedrà che, per poter far funzionare efficacemente la comunicazione a livello europeo, nell'obbiettivo di avvicinare il

progetto comunitario ai cittadini, non basta decidere a livello centrale i macro-temi, ma occorre reinventare il messaggio da comunicare; reinventare l'Unione quindi.

E, in particolare, occorre una *territorializzazione* della comunicazione europea che faccia sentire maggiormente presente l'Europa nella vita dei cittadini; si sottolineerà come questa *glocalizzazione* dell'informazione europea possa essere realizzata solo attraverso l'aiuto statale.

Gli Stati non possono essere soppressi e tralasciati nel processo di diffusione dei messaggi europei. Essi vanno però differenziati: sarebbe necessario individuare quei paesi maggiormente volenterosi di effettuare una comunicazione di tipo europeo, e non solo ad impronta nazionale. Sarebbe auspicabile, dunque, riconoscere delle differenze statali per poter far funzionare efficacemente la politica di comunicazione europea. In questa maniera, le conclusioni chiudono il cerchio dell'elaborato, ricollegando il funzionamento delle strategie comunicative all'imprescindibilità del rinnovamento istituzionale europeo.

Prima di comunicare, serve, quindi, compiere il passo "del fare": è necessario individuare quegli Stati volenterosi di far parlare l'Unione nel proprio territorio, e che, inevitabilmente, saranno anche quelli più vogliosi di procedere verso una più stretta unione politica.

Bisogna "allacciare" politica e comunicazione, partendo dalla consapevolezza, come afferma Bauman (2006), che *«L'Europa non è qualcosa che si scopre, bensì una missione, qualcosa da fare, creare, costruire. E occorre un sacco di inventiva, senso di determinazione e lavoro sodo per compiere quella missione. Forse un lavoro che non finisce mai, una sfida a cui rispondere in toto, una prospettiva per sempre straordinaria»*.<sup>8</sup>

L'Unione quindi è un percorso ancora in costruzione; non può essere trovata ma va inventata: è un viaggio iniziato e proseguito come un'avventura.

Inventare l'Europa è il primo passo da compiere; un'Unione che assorba i cambiamenti e le trasformazioni avvenute nel corso degli anni, ma che sappia anche ripartire dai valori affermati originariamente a Ventotene. Ripartire dallo spirito dei padri fondatori significa, non solo costruire una nuova Europa con una struttura istituzionale diversa, ma anche creare un nuovo *storytelling* della sua narrazione, che si proietti non solo al futuro, ma si riallacci anche al passato, facendo sorgere una memoria condivisa alle nuove generazioni sul perché l'Europa sia stata creata.

Fare una nuova Unione e poi identificare una nuova modalità narrativa per comunicarla e creare quell'ambita identità europea; un nuovo *storytelling* che riparta da Ventotene e che si adatti ai vari contesti nazionali: negli Stati volenterosi di unirsi politicamente, si verrà a creare una comunicazione come politica vera e propria; negli altri, disponibili unicamente all'unione per il mercato unico, la strategia comunicativa non avrà bisogno di acquisire fondamenta più solide per funzionare in maniera politica, e creare quel legame di appartenenza, ma potrà limitarsi alle sue funzioni basilari.

L'Europa è arrivata su bordo del baratro: è, dunque, il momento adatto per costruire e riscrivere tutto da capo.

---

<sup>8</sup> Zygmunt Bauman, *L'Europa è un'avventura*, Laterza, 2006.

Una narrazione che prosegua verso il processo di costruzione di uno spazio simbolico collettivamente riconosciuto, ricostruendo una memoria collettiva basata sui valori originari europei.

Attraverso la comunicazione, bisogna portare al mutuo riconoscimento le diverse popolazioni europee: è necessario dare la conferma delle loro reciproche esistenze, ma è indispensabile, altresì, incentivare la costruzione di un'identità collettiva, di un "noi", secondo Marieugenia Parito (2012).

Ricostruire da capo l'identità europea, narrandola nuovamente, ripartendo dallo spirito di Ventotene, e renderla individuabile e riconoscibile.

Bisogna portare, attraverso la comunicazione, un'Europa diversa tra i cittadini; è necessario ricostruirla insieme a loro, da capo, evitando che le Istituzioni comunitarie si ritirino in una torre d'avorio, rendendo il popolo ascoltatore passivo delle loro decisioni. Bisogna evitare l'autoreferenzialità della comunicazione europea iniziale.

*«È necessario far capire ai cittadini che l'UE è stata un grande successo storico. È stata la risposta necessaria a drammi storici di immane grandezza. Il suo sviluppo è stato il risultato del lavoro e della passione di tanti uomini e donne. È nostro dovere fare in modo che quel lavoro e quella passione non vengano disperse, proprio percorrendo nuove strade con creatività e coraggio. Occorre riformare l'Unione europea guardando al futuro, senza dimenticare ciò che è stato fatto nel passato. Un ponte tra l'uno e l'altro. Il futuro dell'Europa è troppo importante per non entrare nei dibattiti nazionali. Bisogna portarla, come dice Forquet, più vicino ai cittadini spiegandone il funzionamento. Solo capendola, possiamo sentirla come nostra. Dalla testa al cuore, e ritorno.» Fabbrini (2016, p.XIII)*

Se il mio elaborato inizia con delle inquietudini, esso vuole però chiudersi con delle speranze di una normale cittadina europea.

Non ci son strade. I sentieri di formano camminando.

# 1 INTEGRAZIONE, DISINTEGRAZIONE ED EUROSCETTICISMO: L'EUROPA E LE SUE DUE ANIME

*«La malattia che porta al totalitarismo non è mai di quelle malattie che si chiamano incurabili, contro le quali l'organismo colpito non può nulla. È una malattia di cui muore l'organismo che vuole veramente morire, e che rinuncia perciò a difendersi».*

**Altiero Spinelli**, Introduzione a Alfred Grosser, *Hitler: nascita di una dittatura*, Universale Cappelli, 1959

L'Unione Europea e i valori sui quali si basa, è senza dubbio il più bel progetto politico mai immaginato dagli uomini e dalle donne, da quando esistono reami, imperi e nazioni (Santaniello 2016). Immaginato quindi, non ancora concluso.

A partire dal 2008 questa costruzione fu bloccata dalla crisi economica; successivamente la crisi migratoria e la crisi di fiducia, più in generale, si sono aggiunte a creare un vero e proprio terremoto strutturale.

Non riuscendo a rispondere in maniera chiara e convincente alle crisi, il cantiere Europa si è bloccato; e l'incapacità di agire, in maniera unita, alle sfide, ha condotto i cittadini a ribellarsi al progetto, facendone venire a mancare il "collante".

Un bell'edificio politico, d'altronde, non può tenersi in piedi, se alla base non esiste un grande appoggio da parte dell'opinione pubblica. Queste crisi hanno, appunto, mostrato la fragilità della base del "palazzo Europa": i cittadini hanno avuto la percezione di una incapacità strutturale interna all'Unione, che la rende paralizzata e incapace di prendere decisioni insieme per risolvere i problemi. Mancanza di mezzi o paralisi dovuta alla preservazione degli interessi degli Stati nazionali?

In questo capitolo si cercherà di mettere in luce la potenza di queste crisi, nel mettere in discussione un grande progetto come quello dell'Unione; si sottolineerà come la gestione delle stesse abbia minato la fiducia dei cittadini per l'UE, l'elemento essenziale per procedere lungo il cammino di una più forte integrazione tra Stati, e migliorare l'assetto legale e istituzionale della Comunità che, a partire del 2008, ha mostrato la sua inadeguatezza nell'affrontare sfide senza precedenti.

Verrà rilevato come questa struttura instabile e inefficace sia stata frutto dei diversi compromessi che l'Unione ha dovuto prendere con gli Stati membri, per poter venire alla luce e, successivamente, diventare più grande. Compromessi che, a lungo andare, hanno portato alla formazione di due anime distinte, che procedono a velocità diverse verso il percorso dell'integrazione.<sup>9</sup> Si è andato a verificare uno sdoppiamento strutturale.

---

<sup>9</sup> Fabbrini (2017).



Una, quella più forte e veloce, è la *sovranazionale*, atta a gestire il mercato comune; essa è riuscita a dare più poteri al Parlamento europeo, divenuto co-decisore insieme alla Commissione: qui si vota a maggioranza e si decide insieme, vengono rispettate le sembianze di un'Unione vera e propria (Fabbrini 2017).

L'altra, quella più lenta e fragile, è la sua anima *intergovernativa*, nata con l'introduzione dei tre pilastri di Maastricht. Essa è stata frutto del compromesso che voleva invogliare gli Stati ad entrare nel grande condominio che si stava costruendo, rassicurandoli sul fatto che, determinate politiche, riguardanti materie di rilevanza strategica, sarebbero state sempre di loro competenza. Ciò è stato suggellato a livello istituzionale, rafforzando il Consiglio europeo dei Capi di governo: è lui a decidere su determinate politiche.

In altre parole, mentre il *metodo comunitario* consiste nel decidere a maggioranza, il *metodo intergovernativo* consiste invece nel decidere all'unanimità.

Unanimità significa che ogni Primo Ministro o ministro che partecipa al processo deliberativo è dotato di un riconosciuto potere di veto. La deliberazione intergovernativa presuppone la fiducia reciproca tra Governi nazionali, e richiede il loro sforzo nell'individuare soluzioni di policy che possano venire incontro alle esigenze legittime di ognuno di loro (Fabbrini 2017).

In situazioni di crisi appare evidente come quest'anima paralizzi l'Unione nel prendere decisioni e agire, dovendo accordare ogni Stato membro; mentre l'anima sovranazionale procede e riesce a funzionare, avendo maggiore capacità decisionale a livello comunitario.

Un unico treno, l'Europa, che però procede lungo due binari diversi, uno più forte e veloce, l'altro più dissestato. I suoi passeggeri, i cittadini, non vedendolo mai arrivare a destinazione, preferiscono scendere e ritirarsi nelle loro carrozze nazionali.

A conclusione della disamina, si cercherà di vedere una possibile prospettiva per riallineare i due binari e farli procedere alle stesse velocità; una possibile soluzione che possa sbloccare l'UE dallo stallo decisionale e portarla ad essere più rapida nell'agire, in risposta alle crisi. Una maggiore velocità ed efficacia che servono per far risalire i cittadini sul treno e dare, quindi, nuovo consenso al progetto.

In questo capitolo introduttivo, dopo una breve introduzione storica sulla formazione dell'UE, si vedrà come quest'ultima si presenti oggi, divisa tra le sue due anime (intergovernativa e sovranazionale). Il capitolo vuole mettere in luce come gli egoismi nazionali dei vari Stati, facendo prevalere la logica intergovernativa, abbiano paralizzato la capacità decisionale dell'Unione Europea, ingigantendo quel divario e quello scollegamento tra opinione pubblica e Bruxelles; è venuto meno quel legame di appartenenza tra cittadini e UE, imprescindibile per ridare forza all'Europa.

Un'efficiente strategia comunicativa serve per ricucire questa ferita e debellare il grande nemico interno che, da anni, corrode l'Europa e con cui si conclude il capitolo: l'Euroscetticismo.

## 1.1 COME NASCE L'UNIONE EUROPEA?

La storia europea degli ultimi sessant'anni si nutre, nel bene e nel male, delle vicende che hanno caratterizzato la nascita, lo sviluppo e il consolidamento del progetto europeo.

Un progetto che ha interessato tutti, sia gli Stati che la Società civile.

Accennare brevemente alla storia della nascita dell'UE è importante per riflettere sul passato, capirne il presente e cercare soluzioni per il suo futuro. Capire come è nata l'Unione e su quali valori si fonda, è il primo passo da compiere, per riavvicinare la società civile a questo grande progetto.

Riscavare nel suo passato è la prima tappa per ridarle vita e affrontarne i problemi che la bloccano (Santaniello, 2016).<sup>10</sup>

Solo vedendo e ristiudando la sua storia, si capirà a come si è giunti alla paralisi attuale dell'Unione; si vedrà la formazione delle diverse volontà tra Stati, che non hanno permesso all'Europa di crescere nel cammino: alcuni Paesi hanno sempre avuto la voglia di procedere ad una vera e propria Unione politica, mentre altri hanno spinto solamente verso il binario del mercato unico.

La disamina parte da una prospettiva storica per vedere come, già nella storia passata dell'Unione Europea, siano stati presenti i possibili germi per il suo futuro: Un'Europa differenziata in un'Unione federale.<sup>11</sup>

### 1.1.1. LE PRIME TAPPE: CECA E CED. TRA EVOLUZIONI E FALLIMENTI<sup>12</sup>

Il progetto europeo nasce e si sviluppa alla fine della seconda guerra mondiale e in pieno clima da guerra fredda.<sup>13</sup>

In questo contesto, iniziano a comporsi tre correnti di pensiero su quale futuro dare all'Europa.

La *prima* era quella *con-federalista*. Sotto questa formula si riunivano i pensatori che credevano ad una cooperazione stretta e quanto più possibile estesa fra gli Stati, sigillata da accordi che avrebbero però garantito e mantenuto la sovranità dei paesi membri. Questa forma di cooperazione non escludeva la creazione di organismi interstatali per la realizzazione delle finalità confederali, che restavano però soggette alla decisione unanime degli Stati membri.<sup>14</sup>

Nella *seconda* corrente di pensiero confluivano varie proposte, nate tutte dall'esperienza antifascista e impregnate della cultura dei paesi di provenienza. Le correnti chiamate *federaliste* evocavano la fine degli

---

<sup>10</sup> Santaniello (2016, p.11).

<sup>11</sup> Cfr. p.215.

<sup>12</sup> Informazioni prese da Santaniello (2016).

<sup>13</sup> «L'idea europea in realtà era nata molti anni prima rispetto alla fine della seconda guerra mondiale. Fu a partire dagli inizi del Novecento che iniziarono a fiorire definizioni di unità d'Europa, quasi si prevedessero i guasti e le rovine delle rivalità nazionali. Tra le due guerre, l'espressione unità d'Europa fu indicata come l'obiettivo per dare un assetto stabile ai rapporti interstatali. La proposta di un'Unione Federale Europea, avanzata dal ministro degli esteri francesi Briand nel 1930 ai paesi europei e alla società delle nazioni fu storicamente la prima iniziativa diplomatica per organizzare l'Europa intorno a nuove relazioni tra Francia e Germania.» Citazione di Santaniello (2016, p.16).

<sup>14</sup> Tra i sostenitori di questa corrente di pensiero si ritrovano Churchill e De Gaulle.

Stati nazionali, responsabili di aver trascinato i popoli europei nei due conflitti mondiali. Per alcuni il federalismo doveva essere inteso come la prima tappa verso quel processo più ampio di governo mondiale; per altri, la realizzazione delle idee federaliste imponeva il riassetto in senso egualitario e partecipativo delle comunità regionali e locali.<sup>15</sup>

La *terza* corrente di pensiero faceva capo agli obbiettivi cosiddetti *funzionalisti*: l'obbiettivo dell'unità europea poteva essere raggiunto mediante integrazioni settoriali, frutto di parziali e successive cessioni di sovranità a nuove Istituzioni sovranazionali. Per i sostenitori più convinti della sovranità settoriale, questa corrente di pensiero conteneva in *nuce* il federalismo, che si sarebbe realizzato però gradualmente: le integrazioni in alcuni settori economici avrebbero, lentamente e nel corso degli anni, portato poi ad un'integrazione politica, provocando così lo svuotamento delle sovranità nazionali, in maniera indolore e progressiva.<sup>16</sup>

Tutte queste teorie di unificazione europea vennero discusse all'interno del "Congresso d'Europa" del 1948. L'assemblea durò a lungo ma non portò alla vittoria dei federalisti, promotori appunto del progetto che avrebbe portato subito ad una completa unione politica e quello che più si avvicinava ai pensieri pacifisti successivi alla seconda guerra mondiale. La risoluzione voluta dal Congresso, anziché proporre l'elezione di un'assemblea costituente eletta a suffragio universale, si limitò a raccomandare l'istituzione di un'assemblea di eletti dai parlamenti nazionali, per l'esame delle implicazioni politiche e giuridiche di un'unione o di una federazione europea.<sup>17</sup>

L'evento non si concluse quindi con decisioni operative, ma preparò solamente il terreno necessario per modificare i rapporti tra gli Stati, con una serie graduale di iniziative successive, che avrebbe portato ad un'unione più stretta e maggiormente politica.

La prima di queste fu la creazione dell'*Organizzazione Europea di Cooperazione Economica (OECE)* composta da 17 Stati europei, e necessaria per la ricostruzione europea nel post guerra, amministrando gli aiuti economici provenienti dal piano Marshall.<sup>18</sup>

La seconda iniziativa proposta fu quella a carattere maggiormente politico: la creazione del *Consiglio d'Europa*<sup>19</sup>. Le finalità di quest'ultimo erano la promozione dei diritti dell'uomo, della democrazia, dell'identità culturale europea e la ricerca di soluzioni possibili ai problemi sociali presenti in Europa.

---

<sup>15</sup> Tra i sostenitori di questa corrente di pensiero c'erano l'olandese Brugmans, lo svizzero De Rougemont, i francesi Voisin e Marc e gli italiani Olivetti e Spinelli. Quest'ultimo, insieme a Rossi e Colorni, è autore dell'importante manifesto di *Ventotene per un'Europa libera ed unita*, documento politico di riferimento dell'azione per giungere ad un'Unità europea su basi federali.

<sup>16</sup> La nascita della CEECA si è stata ispirata a questa corrente di pensiero.

<sup>17</sup> Il Congresso dell'Aia si tenne dal 7 all'11 maggio 1948. Vi parteciparono 750 delegati da tutta Europa, oltre ad osservatori da Stati Uniti e Canada.

<sup>18</sup> Il Piano Marshall, ufficialmente chiamato piano per la ripresa europea (*European Recovery Plan*), a seguito della sua attuazione, fu uno dei piani politico-economici statunitensi per la ricostruzione dell'Europa dopo la seconda guerra mondiale.

<sup>19</sup> «Il Consiglio d'Europa è un'organizzazione internazionale il cui scopo è promuovere la democrazia, i diritti umani, l'identità culturale europea e la ricerca di soluzioni ai problemi sociali in Europa. Fu fondato il 5 maggio 1949 con il Trattato di Londra e oggi conta 47 stati membri. Il CdE è estraneo all'Unione Europea e non va confuso con gli organi di quest'ultima (Consiglio dell'UE e Consiglio europeo). Lo strumento principale d'azione

Il primo concreto passo verso un'integrazione europea è stata, però, la *dichiarazione Schuman* del 9 maggio del 1950<sup>20</sup>.

Essa è il frutto di un'iniziativa conosciuta come "invenzione comunitaria": stava maturando infatti l'idea che i rapporti interstatali non potessero essere ristabiliti come nel periodo precedente ai due grandi conflitti. Serviva una cooperazione di tipo economico che, non solo ridesse importanza alla Francia, ma facesse uscire la Germania dalla posizione di eterna sconfitta e di eterno nemico. L'integrazione europea passava inevitabilmente per l'integrazione del popolo teutonico all'occidente. Dominava però ancora la paura dei tedeschi. Carichi di diffidenze, si agì quindi gradualmente, passando prima dal piano economico, per arrivare poi ad un'integrazione politica. Una nuova collaborazione franco-tedesca passava inevitabilmente per il controllo delle industrie carbo-siderurgiche tedesche.

La dichiarazione Schuman propose infatti di porre la totalità della produzione franco-tedesca di carbone e acciaio sotto un'autorità comune, in un'organizzazione aperta anche ad altri paesi dell'Europa. La messa in comune delle basi siderurgiche avrebbe portato gradualmente al processo di integrazione europea, partendo prima da una base economica in comune.

Il nuovo documento, ponendo fine alla secolare contrapposizione tra Francia e Germania, voleva creare le condizioni del mantenimento della pace in Europa, un obiettivo politico da raggiungere attraverso un primo passo: *il mercato comune carbosiderurgico*.

La dottrina europea di Jean Monnet<sup>21</sup>, che ispirava la dichiarazione Schuman, partiva dalla constatazione dell'insufficienza del concetto nazionalistico, per sostituire ad esso i principi di interdipendenza e di integrazione. Era un concetto quasi rivoluzionario: rovesciava d'altronde il procedimento che aveva ispirato la creazione degli Stati nazionali; anteponeva l'integrazione economica a quella politica. Riconosceva l'obbligo morale degli Stati di mettersi insieme, lasciando da parte i loro egoismi nazionali, per mantenere la pace, dando vita a Istituzioni comuni, che li avrebbero tenuti uniti con la creazione di Trattati. Una concreta strategia di pace, non più confinata a semplici dichiarazioni di intenti, ma fondata su una precisa volontà politica.

Dalla dichiarazione nacque così la *Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA)*, istituita dal Trattato di Parigi del 1951: i sei paesi<sup>22</sup> conferivano a istituzioni sovranazionali comuni e indipendenti, tutti i poteri in materia di carbone e di acciaio. Gli Stati che appoggiavano le teorie federaliste, approfittarono del momento propizio per cercare di andare oltre, verso un'integrazione politica.

---

*consiste nel predisporre e favorire la stipulazione di accordi o convenzioni internazionali tra gli Stati membri e, spesso, anche fra Stati terzi». Fonte presa da: <http://www.coe.int/it/web/about-us>*

<sup>20</sup> Per testo integrale si rimanda a:

[https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration\\_it](https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_it)

<sup>21</sup> «Non ci sarà mai pace in Europa se gli Stati si ricostituiranno su una base di sovranità nazionale, [ciò] presuppone che gli Stati d'Europa formino una federazione o una entità europea che ne faccia una comune unità economica», **Jean Monnet**, 1953.

<sup>22</sup> Belgio, Francia, Germania Occidentale, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi.

Approfittando del successo della nuova Organizzazione, si cercò di crearne un'altra, a carattere più politico: **La Comunità Europea di Difesa (CED)**.

Perché era necessario mettersi insieme per difendersi?

È utile, per rispondere a questa domanda, collocare gli eventi nel contesto storico della Guerra Fredda e della nascita della NATO.

L'aggravamento dei rapporti con l'URSS, spingeva gli Stati Uniti a rivedere il ruolo di questa Organizzazione. L'Europa si trovava scoperta ad un possibile attacco del nemico comunista. L'unico modo per garantirne la protezione, era creare una barriera. Era necessario riarmare la Germania.

Per l'integrazione economica gli europei, in particolare i francesi, erano riusciti a superare le diffidenze verso il popolo teutonico; ma per quanto riguardava la politica di difesa, il ricordo della guerra era troppo vivido. Si nutriva ancora paura dei tedeschi e si temeva una loro possibile ritorsione, se armati nuovamente.

La Francia non aveva l'intenzione di "ridare in mano un fucile" ai tedeschi senza alcun controllo, e soprattutto, non accettava che fossero gli Stati Uniti a dettare legge sul possibile riarmo tedesco. L'Europa doveva essere protetta, ma era necessario che si armasse da sola.

Venne proposto un nuovo passo verso il cammino di una più stretta integrazione: creare un esercito europeo, la cosiddetta Comunità Europea di Difesa (CED).<sup>23</sup>

Il progetto per la creazione di un esercito solamente europeo dava nuova speranza e nuovo ardore per il sogno di creare un'Europa veramente unita a livello politico. Tra gli Stati volenterosi di procedere nella creazione degli "Stati Uniti d'Europa", si trovava l'Italia.

Utilizzare la creazione della CED per andare oltre. Per unirsi più politicamente e dare vita ad un progetto federale.

De Gasperi propose, quindi, che, all'interno del trattato sull'esercito europeo, fosse inserito un dispositivo che permettesse alla futura assemblea della CED di rivedere l'elaborazione di un progetto di natura federale o confederale.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Fu un «*progetto promosso da Pevén nel 1952 e prevedeva la creazione di forze armate comuni legate alle Istituzioni politiche europee, con un ministro europeo della Difesa responsabile dinanzi ad un'assemblea europea, con un'integrazione delle forze militari al più basso livello possibile. L'obiettivo era di evitare l'entrata della Germania nel Patto Atlantico.*» **Citazione** di Santaniello (2016, p.20).

<sup>24</sup> Durante le trattative sulla CED, iniziate nel 1951, De Gasperi, riuscì a far inserire nella bozza del Trattato un Articolo con impegni e scadenze precise "per garantire lo sbocco federativo" dell'iniziativa. La comunità europea di Difesa fu quindi dotata di un'Assemblea con veste di "precostituente europea", con il compito di preparare entro sei mesi la trasformazione di CED e CECA in un unico organismo federale europeo, basato sulla divisione dei poteri. Il 10 settembre i ministri degli esteri dei sei paesi decisero (sulla base dell'art.38 del Trattato CED) di incaricare un'assemblea ad hoc per elaborare lo statuto della **Comunità Politica Europea**, cioè dell'organismo politico incaricato di controllare l'esercito europeo. Il 10 marzo 1953 l'Assemblea concluse i suoi lavori, approvando il progetto di trattato costitutivo della Comunità Politica Europea, che prevedeva la formazione di istituzioni sovranazionali come il Consiglio esecutivo europeo, il parlamento (bicamerale con una camera eletta a suffragio universale diretto), la Corte di giustizia e il Consiglio economico e sociale. Le competenze della Comunità avrebbero riguardato: la politica estera; l'applicazione del trattato CED; e la progressiva realizzazione di un mercato comune. La mancata ratifica dell'Assemblea nazionale francese della CED il 30 agosto 1954, fece fallire entrambi i progetti.

Le competenze che la *Comunità Politica Europea* (CPE) avrebbe dovuto avere, assorbendo piano piano la CECA e la CED, riguardavano il coordinamento delle politiche estere degli Stati membri e l'attuazione del trattato difensivo. Era prevista inoltre la realizzazione di un mercato comune europeo.

Nel 1953 si cercò quindi di fare uno scalino ulteriore nel progetto di integrazione per giungere all'unione politica europea.

Si rivelò un passo ancora troppo lungo, per riuscire a coinvolgere tutti gli Stati.

Molti tra quest'ultimi non erano disposti a cedere la loro sovranità in tema di sicurezza.

Il voto negativo sulla CED da parte dell'assemblea nazionale francese<sup>25</sup>, segnò la fine di un periodo della storia europea in cui i tentativi di Unione tra i paesi dell'occidente avevano trovato più sensibili i governi e anche l'opinione pubblica.

Rimaneva solo la CECA come progetto di integrazione. Si nota come, quando si cercava di passare dal funzionalismo episodico all'integrazione politica in senso federale, abbandonando la strategia gradualistica, si presentavano ostacoli politici di grande intensità, in particolare i rigurgiti nazionalistici (Santaniello 2016). Dopo il fallimento del Trattato, si ritornò all'ipotesi di un'integrazione più graduale. L'unica strada percorribile era quella di un ritorno agli schemi di integrazione settoriale.

Gli Stati, non essendo ancora pronti per l'integrazione politica, decisero di ripartire da quella economica, da dove si erano interrotti.

Con la creazione di un comitato intergovernativo presieduto da Spaak, durante la conferenza di Messina del 1955<sup>26</sup>, si è dato l'avvio al processo della creazione di un mercato comune. Il comitato era incaricato di esaminare vari settori economici, vedendo se era possibile o meno metterli in comune.

I Trattati, nati dalle ipotesi elaborate da questo comitato, sulla creazione della *Comunità Economica Europea* (CEE) e della *Comunità Europea dell'energia atomica* (CEEa) furono firmati a Roma il 25 marzo del 1957 ed entrarono in vigore il 1 gennaio del 1958.

Quest'ultimi hanno dato l'avvio ad un *mercato comune europeo*, basato sul libero scambio e il rispetto della concorrenza e sullo sviluppo di un certo numero di politiche settoriali, per garantire la prosperità economica dei paesi membri.

---

<sup>25</sup> Guidata da De Gaulle e i nazionalisti.

<sup>26</sup> Fu una riunione interministeriale dei sei stati membri della CECA. Parteciparono alla conferenza i ministri degli esteri dei sei paesi: Gaetano Martino per l'Italia, Jan Willem Beyen per i Paesi Bassi, Antoine Pinay per la Francia, Joseph Bech per il Lussemburgo, Walter Hallstein per la Repubblica Federale Tedesca e Paul-Henri Spaak per il Belgio. La conferenza, iniziata in un clima freddo, a causa della recente bocciatura da parte del Parlamento francese dell'accordo sulla CED (Comunità europea di difesa), proseguì non senza qualche difficoltà nei primi due giorni dei lavori. Il terzo giorno, alla conclusione della conferenza, venne resa nota quella che viene conosciuta come "dichiarazione di Messina" (ovvero Risoluzione di Messina), attraverso la quale i sei paesi enunciavano una serie di principi e di intenti volti alla creazione della Comunità europea dell'energia atomica (o Euratom) e di quello che diverrà, nel volgere di due anni, con la firma dei Trattati di Roma del 1957, il Mercato Europeo Comune (MEC, istituito insieme alla CEE, poi CE ed infine UE).

La realizzazione di questi obiettivi era affidata ad Istituzioni comuni, alcune dotate di poteri decisionali, altre da poteri giurisdizionali<sup>27</sup>. Nasceva quindi della **Comunità Economica Europea**.

Non era un'unione politica, ma veniva aggiunto un ulteriore tassello alla costruzione del progetto integrato europeo. Un ulteriore mattone. Si cercavano consensi da parte degli Stati e dei cittadini, garantendo loro la pace, attraverso la coesione dal punto di vista economico.

Partire dall'economia per cercare di guardare e spingersi più in alto, verso un'Unione politica: questo era l'obiettivo di alcuni Stati.

Attraverso la creazione del mercato comune, uno dei due binari della futura Unione Europea era stato creato, l'anima sovranazionale aveva preso forma.<sup>28</sup>

### 1.1.2. L'UNIONE EUROPEA DA MAASTRICHT IN POI: INTEGRAZIONE O PROCESSI DISGREGATIVI DELL'UNIONE?

Dopo quasi sessant'anni, venne costruito anche l'altro binario del treno, quello politico, che si rivelò il più fragile: le Comunità europee, dopo un lungo processo di integrazione ed evoluzione, hanno deciso di dar vita ad una nuova organizzazione, **l'Unione Europea**.

Il trattato di Maastricht del 1992 ha segnato un ulteriore scalino verso l'integrazione, non solo economica, ma anche politica dell'UE: le politiche comunitarie si estesero anche a quelle della sicurezza e estera.

Era mutato il contesto storico che permise, quindi, agli Stati di procedere verso una maggiore integrazione.

Le Comunità europee si sono formate nel clima della Guerra Fredda, l'Unione è nata, invece, in un tempo radicalmente cambiato: è caduto il muro di Berlino, le divisioni sono finite, è giunto il tempo di allargarsi.<sup>29</sup>

Si cercherà, nel paragrafo, di sottolineare le progressive evoluzioni e modifiche ai Trattati, che hanno portato l'UE ad essere quella che è oggi.<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> «Il Trattato che istituisce la Comunità economica europea (TCEE) è il trattato internazionale che ha istituito la CEE. È stato firmato insieme al trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica (TCEEA): insieme sono chiamati i **Trattati di Roma**. Insieme al trattato che istituisce la comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), firmato a Parigi il 18 aprile del 1951, i Trattati di Roma rappresentano il momento costitutivo della Comunità Europea. Il nome del trattato è stato successivamente cambiato in "trattato che istituisce la Comunità europea" (TCE), dopo l'entrata in vigore del trattato di Maastricht, e poi in "Trattato sul funzionamento dell'Unione europea" (TFUE), all'entrata in vigore del trattato di Lisbona. La CEE avrebbe dovuto promuovere, mediante la formazione del mercato comune e l'armonizzazione delle legislazioni economiche nazionali, una crescita stabile e duratura al continente. L'unione doganale avrebbe costituito la pre-condizione per l'integrazione economica generale a seguire. La prima fase sarebbe durata 12 anni e si sarebbe articolata in 3 tappe, al cui termine i Governi avrebbero fatto il punto della situazione per valutare la fattibilità del passaggio alla tappa o fase successiva. L'attuazione del trattato venne demandata alla Commissione, composta da 9 membri (due per i Paesi principali e uno per i più piccoli), ma sprovvista di potere deliberativo proprio, lasciato al Consiglio dei ministri, organo intergovernativo depositario del potere d'indirizzo. Un'assemblea di 142 membri, nominati dai Parlamenti nazionali e la Corte di Giustizia completavano il primo sistema comunitario». Fonte presa da **EUROPA**.

<sup>28</sup> Il mercato comune europeo è vitalizzato dall'anima sovranazionale (Cfr. pp.211-216).

<sup>29</sup> Già da Maastricht, furono poste le premesse che avrebbero portato al più grande ampliamento dell'UE in un colpo solo, nel periodo 2004-2007. Un grande allargamento, sia in termini di superficie, che di numero di abitanti, ma non come aumento del Prodotto Interno Lordo: molti tra quelli che diverranno i nuovi ammessi all'Unione, facevano parte del precedente blocco comunista.

L'incipit della storia parte dalla città olandese.

Oltre ad istituire l'Unione e quindi ad allargarsi alla sfera politica, a Maastricht si è proceduto anche ad un rafforzamento di quella economica, con la creazione dell'*Unione Economica e Monetaria* e l'annuncio dell'introduzione dell'*Euro*.

Trovando il compromesso fra la politica estera e di sicurezza da un lato, e la cooperazione negli affari interni dall'altro, a Maastricht, ha preso forma l'anima intergovernativa.

Dal *Trattato sull'Unione Europea (TUE)* in poi, si sono quindi andate rivelando le due anime europee, che hanno iniziato a procedere su binari diversi e a funzionare per logiche diverse: quella intergovernativa e quella sovranazionale. Uno sdoppiamento strutturale che gestiva diverse politiche: quella intergovernativa per le politiche più sensibili agli Stati, quella sovranazionale per il mercato unico.

Le politiche regolative di quest'ultimo hanno continuato ad essere decise secondo la logica sovranazionale istituzionalizzata nei Trattati di Roma senza registrare alcuna crisi.<sup>31</sup> Anzi, si è proceduto ad un rafforzamento ulteriore.

La crisi invece è andata a formarsi nell'altra anima, quella intergovernativa, il binario più lento.<sup>32</sup> Il metodo intergovernativo fu scelto, appunto, a Maastricht dai governi nazionali per prendere decisioni su politiche collegate ai *core state powers*, cioè a poteri tradizionalmente al cuore delle sovranità nazionali e gelosamente controllati dai governi statali (Fabbrini 2017).

Si divise l'Unione quindi in due anime gemelle eterozigote, che procedevano a velocità diverse. Secondo l'opinione di alcuni studiosi, fu a Maastricht che, attraverso la nascita di questo sdoppiamento, si segnò l'inizio della "disintegrazione europea".

---

<sup>30</sup> «Oggi l'Unione è organizzata e attua le sue politiche sulla base di due distinti Trattati, entrambi firmati a Lisbona nel 2007. Il primo è il Trattato sull'Unione Europea (TUE), che è il frutto delle successive modifiche al trattato di Maastricht.

Il secondo è il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) che a sua volta raccoglie i Trattati di Roma e le successive modifiche. L'UE ha una struttura istituzionale unica nel suo genere: **1)** Le priorità generali dell'UE sono fissate dal Consiglio europeo, che riunisce i leader politici a livello nazionale ed europeo. **2)** I deputati europei, eletti direttamente, rappresentano i cittadini nel Parlamento europeo. **3)** Gli interessi globali dell'UE sono promossi dalla Commissione europea, i cui membri sono nominati dai governi nazionali. **4)** I governi difendono i rispettivi interessi nazionali in seno al Consiglio dell'Unione europea». **Fonte** tratta da [www.europa.eu](http://www.europa.eu)

<sup>31</sup> «La Commissione (che ha il monopolio dell'iniziativa legislativa) sottopone una proposta legislativa (regolamentazione o direttiva) al Consiglio dei Ministri (che vota a maggioranza qualificata) e (sempre di più) al Parlamento europeo (che vota a maggioranza assoluta). Nell'UE sovranazionale del mercato unico, il Parlamento europeo è emerso come l'Istituzione che accresciuto maggiormente i suoi poteri, tant'è che il Trattato di Lisbona ne ha formalizzato il ruolo di co-decisore in quasi tutte le politiche regolative dl mercato unico. Quest'ultimo quindi ha continuato a funzionare attraverso procedimenti legislativi, atti consistenti in regolamentazioni e direttive.» **Fabbrini** (2017, p.8).

<sup>32</sup> «Essendo politiche a cuore degli Stati furono creati i pilastri, organizzazioni distinte per la loro gestione. A Lisbona, con il nuovo Trattato i pilastri vennero aboliti, ma esso ha lasciato intatto il metodo intergovernativo per decidere quelle politiche. Se nell'UE sovranazionale del mercato unico l'asse decisionale si è consolidato intorno alla relazione tra Commissione e Parlamento Europeo, nell'UE intergovernativa quell'asse si è invece strutturato intorno al rapporto tra consiglio Europeo e Consiglio dei ministri. In particolare il Consiglio europeo dei capi di governo è divenuto l'istituzione predominante.» **Fabbrini** (2017, pp.9-10).



Per le politiche di rilevanza strategica per gli Stati, nella città olandese, furono create delle organizzazioni distinte per gestirle, organizzazioni note come “pilastri”.<sup>33</sup> Quest’ultimi dovevano, in teoria, tenere in piedi il palazzo europeo, ma, invece, si rivelarono colonne fragili e non adeguate a resistere ai grandi terremoti degli anni duemila (crisi economica, migratoria, ecc.).

Si intuisce come fu a Maastricht che l’Unione europea fu contenuta e legata agli Stati, e che, con la creazione del principio di sussidiarietà, essa fu rallentata nel cammino e fu limitata nelle sue competenze<sup>34</sup>.

Nel corso degli anni si apportarono delle modifiche al Trattato originario: attraverso l’emanazione del *Trattato di Amsterdam del 1997* e di quello di *Nizza del 2003*.

Il primo integrò il TUE in materie come la sicurezza e la politica estera. Esso ha disposto un ulteriore ampliamento della procedura di co-decisione tra Consiglio dei ministri e Parlamento europeo, la *comunitarizzazione* di Schengen<sup>35</sup> e la cooperazione rafforzata.

Quello di Nizza apportò invece una serie di modifiche alle Istituzioni europee, e al sistema di voto per accogliere nuovi Stati membri. Si sottoscrisse una quarta revisione delle regole che riguardarono il voto a maggioranza e la cooperazione rafforzata. Inoltre si proclamò solennemente la *Carta dei Diritti Fondamentali dell’Unione*.<sup>36</sup>

---

<sup>33</sup> «Fu creato un pilastro intergovernativo per decidere la Politica estera e di sicurezza comune (PESC), un altro pilastro intergovernativo per decidere le politiche legate alla giustizia e agli Affari interni (GAI) e, infine, fu introdotto il metodo intergovernativo per decidere il versante di politica economica dell’Unione Economica e Monetaria (Eurozona), il cui versante di politica monetaria venne invece affidato al controllo indipendente della Banca Centrale Europea.» **Fabbrini** (2017, p.10).

<sup>34</sup> È stato introdotto il principio di sussidiarietà, con lo scopo di rassicurare alcuni Stati membri, e in generale l’opinione pubblica, timorosa di vedere le comunità europee espandere le sue attività in tutti i settori della vita pubblica. Il principio di sussidiarietà prevede infatti che nei settori, che non sono oggetto di una sua competenza esclusiva, l’Unione intervenga soltanto se e in quanto gli obbiettivi dell’azione prevista, non possano essere conseguiti in maniera sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello locale, regionale, ma possano essere conseguiti in maniera migliore dall’Unione.

<sup>35</sup> «La Convenzione di Schengen (ufficialmente Convenzione di applicazione dell’Accordo di Schengen) è un trattato internazionale che regola l’apertura delle frontiere tra i paesi firmatari. Firmata inizialmente il 19 giugno 1990 da Benelux, Germania Ovest e Francia, in applicazione dell’Accordo di Schengen del 1985, alla convenzione hanno in seguito aderito anche Italia (1990), Spagna e Portogallo (1991), Grecia (1992), Austria (1995), Danimarca, Finlandia e Svezia (1996). L’Accordo e la Convenzione di Schengen, insieme a tutte le regole adottate sulla base dei due testi uniti agli accordi connessi formano l’acquis di Schengen, che dal 1999 è integrato nel quadro istituzionale e giuridico dell’Unione europea in virtù di un protocollo allegato al Trattato di Amsterdam. L’acquis di Schengen è un insieme di norme e disposizioni, integrate nel diritto dell’Unione europea, volte a favorire la libera circolazione dei cittadini all’interno del cosiddetto Spazio Schengen, regolando i rapporti tra gli Stati che hanno siglato la Convenzione di Schengen». **Fonte** tratta da [www.europa.eu](http://www.europa.eu)

<sup>36</sup> «La Carta enuncia i diritti e i principi che dovranno essere rispettati dall’Unione in sede di applicazione del diritto comunitario. L’attuazione di tali principi, comunque, è affidata anche alle normative nazionali. Il testo della Carta inizia con un preambolo ed i 54 articoli sono suddivisi in 6 capi i cui titoli enunciano i valori fondamentali dell’Unione. Il settimo capo (art. 51-54) è rappresentato da una serie di “Disposizioni Generali” che precisano l’articolazione della Carta con la Convenzione europea dei diritti dell’uomo (CEDU). I diritti contenuti nella Carta sono classificabili in quattro categorie: **1)** le libertà fondamentali comuni, presenti nelle costituzioni di tutti gli stati membri; **2)** i diritti riservati ai cittadini dell’Unione, in particolare riguardo alla facoltà di eleggere i propri rappresentanti al Parlamento europeo e di godere della protezione diplomatica comune; **3)** i diritti economici e sociali, quelli che sono riconducibili al diritto del lavoro; **4)** i diritti moderni, quelli che derivano da alcuni sviluppi della tecnologia, come la tutela dei dati personali o il divieto all’eugenetica e alla

La divisione tra le due anime dell'Unione si divaricò sempre più nel corso degli anni. Le politiche che vivevano di un'anima intergovernativa si allargarono. I governi nazionali hanno rafforzato la loro voce in capitolo all'interno dell'UE. La paura di perdere la loro sovranità li spinse alla ratifica di un nuovo Trattato, sempre più impregnato di anima intergovernativa.

Il Trattato di Lisbona.

Si delimitarono sempre più le competenze dell'Unione, dando più potere agli Stati membri.

*L'articolo 1<sup>37</sup>* del nuovo Documento, infatti, precisa che sono quest'ultimi ad attribuire all'Unione Europea le competenze per realizzare i loro obiettivi comuni; quelle che non le vengono affidate, rimangono automaticamente sotto il dominio dei Paesi membri.

L'intero impianto costruito e modificato a Lisbona sembra essere orientato sempre più ad un maggiore controllo degli Stati.

Si pone e si conferma con Lisbona il grande problema strutturale dell'Unione; il limite che, tutt'ora, sta portando alla disintegrazione del grande impianto costruito nel 1957: gli egoismi nazionali portano alla creazione di un coro polifonico, che non riesce a prendere decisioni comuni, e non è capace di diffondere messaggi con una sola voce europea, e si rivela causa quindi, da un lato, della paralisi decisionale dell'Unione, dall'altro, dello scollamento dell'opinione pubblica da essa.

I cittadini non credono più che essa possa essere la soluzione ai grandi problemi; nel loro immaginario inizia ad entrare l'idea che possa essere l'Unione stessa il nemico.

Anche la comunicazione delle politiche europee risulta sdoppiata<sup>38</sup>: non si riesce a parlare con una voce unica. Una comunicazione inefficiente e incapace di comunicare ai cittadini la bellezza di un grande progetto unificante che deve riuscire a superare, senza abbattere, le sovranità nazionali. Si rivela, invece, una modalità comunicativa a più voci, tutte diverse fra loro e portatrici di messaggi non univoci.

Si è sottolineato il percorso lungo e accidentato affrontato dall'Unione dal 1950 ad oggi.

Le sue due anime si sono divise sempre, più aprendosi a binari diversi.

L'integrazione come valore iniziale per il mantenimento della pace, è stato rallentato dalla decisione degli Stati di sdoppiare il loro progetto: nel mercato comune, l'UE è riuscita a procedere e a far prevalere la sua natura sovranazionale; mentre nella politica estera e di sicurezza, con la creazione dei tre pilastri, gli Stati rimangono sovrani alimentando la logica intergovernativa.

---

*discriminazione di disabilità e di orientamento sessuale*». **Fonte** tratta da: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM:l33501>

<sup>37</sup> L'articolo 1 è stato modificato, aggiungendo alla fine del primo comma, la frase seguente: «[...] alla quale gli Stati membri attribuiscono competenze per conseguire i loro obiettivi comuni.» Per ulteriori approfondimenti, si rimanda la consultazione del sito:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3AC2007%2F306%2F01>

<sup>38</sup> Cfr. cap.2.

L'Unione Europea ha proceduto verso un'integrazione sia economica che politica con ritmi e velocità diverse. La comunicazione delle sue politiche ha seguito lo stesso percorso rallentato e sdoppiato. Un treno in movimento e rallentato, che non arriva mai alla meta<sup>39</sup>.

Dal punto di vista del progetto economico e del mercato comune, si è vista un'accelerazione: l'Unione ha messo progressivamente in atto politiche che incidono sull'economia reale. L'introduzione dell'euro nel 2002 ha implicato una politica monetaria comune gestita da un nuovo organo, la BCE, e ha rivisto il coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri.

Anche se orientata verso un certo rigore finanziario e criticata con il nuovo piano Juncker, la politica economica viene attuata con una certa rapidità: con il nuovo piano sono stati varati, ad esempio, 315 miliardi di euro agli Stati in difficoltà.

Mentre dal punto di vista del mercato comune, quindi, seppur con qualche difficoltà dovute a insicurezze, a timidezze e agli ostacoli frapposti da alcuni Stati, l'UE si è rafforzata e si è velocizzata, sul binario politico l'Europa si è ritrovata ferma, a causa della gelosia estrema degli Stati di perdere le loro capacità decisionali nelle politiche di sicurezza, e politiche sia estera che interna.

Il compromesso per far ripartire la locomotiva europea anche su questo binario, è stato il rafforzamento della cooperazione intergovernativa, per cancellare le paure degli Stati di perdersi all'interno dell'Unione.

Fu proprio la ricerca dell'equilibrio fra diversi interessi, a rallentare ancora di più la velocità decisionale dell'Europa. La necessità di giungere a decisioni unanimi, da parte del Consiglio, non ha dato una buona prova di sé durante le ricorrenti crisi politiche che hanno investito aree geografiche vicine all'UE, a cominciare dai Balcani occidentali.<sup>40</sup>

In molte occasioni riguardo alla politica estera e di sicurezza, l'Unione Europea non è riuscita quindi a parlare con una voce unica e efficace; in molte questioni relative a queste politiche è mancata e manca la rapidità d'azione e un'unica capacità decisionale.

Due anime, due binari, due velocità diverse. Uno sdoppiamento che permette però ancora all'Unione Europea di essere un progetto politico ancora in evoluzione: un cantiere aperto e dinamico.

Le crisi multiple degli anni duemila hanno messo in luce la grave crisi di legittimità e coesione.<sup>41</sup> Hanno evidenziato i problemi strutturali, che non permettono al cantiere di ripartire. Però, nello stesso momento in cui si creano le premesse d'una fase in cui prevalgono pericoli e incertezze, la costruzione europea guadagna, potenzialmente, una complessità e una maturità che domandano nuove risposte, secondo Fabbrini (2017).

---

<sup>39</sup> Si fa riferimento alla meta degli "Stati Uniti d'Europa": un progetto federale, come era nelle intenzioni dei padri fondatori.

<sup>40</sup> Ci si riferisce a Bosnia Erzegovina (1993) e Kosovo (1999).

<sup>41</sup> Cfr. cap.1.

Un cantiere aperto che si è manifestato dal 1993 al 2009, dal trattato di Maastricht a quello di Lisbona, attraverso il susseguirsi di iniziative di riforma, dirette a razionalizzare le disposizioni vigenti, ad avvicinare l'Unione ai cittadini, a predisporre idee che permettano una maggiore integrazione.

Essendo un progetto aperto che si reinventa e si ricostruisce ogni volta, è possibile per quest'ultimo superare le crisi verificatesi negli ultimi anni e reinventarsi, trovando una soluzione per ripartire e controbilanciare l'ondata di euroscetticismo?

Nel prossimo paragrafo si partirà da questa domanda per vedere il dibattito degli studiosi sull'attuale stato dell'Unione europea.

Si sottolineeranno quali problemi, già accennati precedentemente, hanno messo in discussione l'impianto di questa costruzione e quali crisi, nello specifico, hanno portato ad uno "scollamento" dell'opinione pubblica dall'Unione.

Quale spazio risulta disponibile per una rivitalizzazione del sistema? Quale deve essere il primo passo per superare la crisi? Non vi è dubbio che uno sviluppo della continuità richieda l'accettazione di un'ulteriore cessione di sovranità nazionale come punto di partenza, e una comunicazione più efficiente, per creare più fiducia e sfaldare falsi miti che si sono radicati nell'opinione pubblica europea.

La ratio del progetto lo prevede, ma nessuno sembra volerlo fino in fondo. E ancor meno alcuno Stato sembra essere disposto a eliminare il limite storico dell'esperienza dell'integrazione: la fonte della legittimità del sistema risiede nei trattati e non nel suffragio universale.<sup>42</sup>

Anche la preparazione e approvazione della Costituzione, preparata da una convenzione solo simbolicamente democratica, conferma la resistenza degli Stati a cedere su questo punto cruciale.

## 1.2. COME SI PRESENTA OGGI L'UNIONE EUROPEA: DIBATTITO SU INTEGRAZIONE E DISINTEGRAZIONE

Secondo Fabbrini (2017)<sup>43</sup> l'ideologia europeista vincente, se così si può chiamare, si articola in quattro elementi principali: tre di carattere metodologico (*cooperazione economica istituzionalizzata, gradualità delle misure, una certa dose di funzionalismo negli organi della governance*) e uno di carattere politico (*l'asse franco-tedesco*).

Fabbrini riconosce la possibilità di far ripartire l'Unione grazie al suo dinamismo insito. Lo studioso parla di un dinamismo politico istituzionale, fatto di spinte centrifughe: il *primo movimento* interno relativo al passaggio di materie sottoposte dal regime tradizionale della collaborazione intergovernativa alla disciplina del sistema comunitario; il *secondo movimento* in base al quale materie appartenenti al gioco istituzionale comunitario (esclusività dell'iniziativa legislativa alla commissione, parere del parlamento europeo), ma a

---

<sup>42</sup> Fabbrini (2017, pp.4-22).

<sup>43</sup> Fabbrini (2017).

livello più semplice, sono trasferite in un regime in cui voto a maggioranza del Consiglio, e ruolo accresciuto del Parlamento sono la regola.<sup>44</sup>

Infine, secondo Fabbrini, esiste un altro tipo di *dinamismo esterno* questa volta: l'allargamento dell'Unione. Quest'ultimo ha incoraggiato un ulteriore ampliamento della *membership* e costituisce una possibile spiegazione delle difficoltà emerse di recente.

Le numerose spinte centrifughe, unite ad un allargamento di Paesi, non disposti a collaborare dal punto di vista politico, hanno gettato sempre più il grande progetto in fase di stallo, paralizzando il processo decisionale e, di conseguenza, comunicativo dell'Unione.

Ciò ha contribuito allo scollamento dei cittadini europei dalla loro casa in comune (Europa) per ritornare alle loro proprietà private (Stati).

La nascita di movimenti apertamente antieuropei pone nuovi problemi alle Istituzioni europee, che sono chiamate a rispondere con efficacia e determinazione ai problemi della società civile.

Si può notare come queste problematiche possano dare l'impressione di stare davanti ad un vicolo cieco.

Lo sdoppiamento delle sue anime che non riesce a ricomporsi, e per cui si ricerca il compromesso, produce paralisi e assenza di movimento, che causano una perdita di fiducia dei cittadini nella capacità decisionale dell'Unione. Quest'ultimi ritornano a dare fiducia solo ai loro Stati. Un ritorno ai nazionalismi.<sup>45</sup>

In quest'ottica, i risultati del referendum della Brexit del 2016 pongono nuovi problemi: ci si trova per la prima volta di fronte alla richiesta di uno Stato membro di recedere dall'Unione, prospettiva per lungo tempo esclusa (Fabbrini 2017).

Che cos'è oggi l'Unione Europea? È un progetto in divenire senz'altro, ma quale futuro le si prospetta? Riuscirà a uscire dallo stallo?

Prima la crisi dell'euro, quindi l'arrivo in Europa di milioni di rifugiati politici, poi gli attacchi terroristici, infine la decisione della Brexit. L'UE ha dovuto affrontare dal 2008 in poi sfide senza precedenti, con un assetto legale e istituzionale che si è rivelato drammaticamente inadeguato a gestirle (Fabbrini 2017).

Come se non fosse sufficiente, secondo Fabbrini, le trasformazioni interne all'Europa si sono intrecciate con cambiamenti esterni geopolitici abbastanza importanti. L'elezione di Trump alla Casa Bianca ha affermato un nuovo nazionalismo oltre atlantico, che porta a conclusione quel ciclo politico apertosi con l'istituzione di organizzazioni multilaterali; questo ciclo politico aveva consentito alla nostra Europa di avviare quel tanto ambito processo di integrazione.

---

<sup>44</sup> Fabbrini (2017, p.20).

<sup>45</sup> Nel corso della disamina si vedrà come, se si vuole dare nuova forza all'Unione, l'idea di una misura che vada bene per tutti vada messa nel cestino. Bisogna accettare l'ipotesi di un'Unione europea sdoppiata all'interno dell'Europa. Gli Stati con volontà di unirsi politicamente potrebbero, così, procedere verso un'Unione federale, gli altri potrebbero rimanere nel mercato unico. Lo sdoppiamento sarebbe utile anche per riavvicinare i cittadini all'Unione Europea, per creare quel legame di appartenenza nei Paesi membri più volenterosi. Legame che manca all'Europa di oggi. (Cfr. *ibidem* pp.207-227).

Gli Stati Uniti hanno assunto sempre il ruolo di pacificatore sia a livello di sicurezza con la NATO, sia a livello politico (con ingerenze a volte nel livello democratico).

Con l'elezione del nuovo presidente quel ruolo non viene più garantito.

L'Unione Europea ha compiuto sessant'anni e si trova a vivere una vera e propria crisi di mezz'età, una crisi esistenziale. Stretta tra trasformazioni interne come i nazionalismi e cambiamenti esterni, l'Europa si ritrova paralizzata.

Secondo molti illustri politologi, tra cui Fabbrini, Zielonka, Armellini e Mombelli, le leadership europee hanno perso il senso di missione storica e si rinchiodano sempre più in un continuismo procedurale, facendo allontanare l'opinione pubblica da loro. La logica intergovernativa ha preso maggiormente spazio, privando il processo decisionale di efficacia e legittimità.

Quest'ultima ha spinto verso una centralizzazione amministrativa delle decisioni. Un accentramento sostenuto da meccanismi automatici e legali. L'insoddisfazione dei cittadini verso questo funzionamento europeo, ha finito per giustificare le richieste alla ri-nazionalizzazione di molte politiche pubbliche; si è verificato un rafforzamento delle forze nazionaliste per preservare la propria democrazia nazionale. Quindi, più a Bruxelles si è consolidata la confusione istituzionale, più si sono rafforzate le forze antieuropeiste.

Non si era mai registrato una tale forza antieuropeista, che ha raggiunto il suo apice con la decisione della Brexit.

Per sessant'anni l'agenda europea è stata scandita dal tema dell'allargamento e dell'integrazione, ora il movimento si è invertito. Oggi la questione è come gestire le spinte alla disintegrazione, secondo Zielonka<sup>46</sup>, non come regolare le richieste di integrazione.

Le crisi multiple, che dalla seconda metà del duemila l'UE si trova ad affrontare, hanno avviato spinte centrifughe che hanno aumentato la confusione e la complessità del progetto, spaventando i cittadini e incoraggiandoli a non avvicinarsi ad essa e a non conoscerla in maniera più approfondita; quest'ultimi hanno rinunciato all'obiettivo di apportare dei miglioramenti attraverso un più acceso dibattito democratico.

L'Unione si è smarrita: ha perso il senso del futuro, senza riuscire a capire il presente.

Secondo Armellini (2015)<sup>47</sup> gli europeisti si sono attenuti alle regole procedurali, diventando una specie di fossili, e gli antieuropeisti utilizzano ogni difficoltà per mostrare l'inadeguatezza dell'Unione Europea. I primi hanno la vista troppo corta per guardare avanti, i secondi sono interessati solo al passato.<sup>48</sup>

L'Europa si trova ad affrontare una crisi istituzionale, ma anche una crisi di visione: da un lato si trova una debolezza delle Istituzioni costruite, dall'altro si vede anche un'assenza di una visione sul futuro.

Dopo aver visto la paralisi che secondo gli studiosi attanaglia l'Unione Europea oggi, nei prossimi due sottoparagrafi si entrerà maggiormente nel dettaglio per mettere in luce le singole crisi, le singole malattie che

---

<sup>46</sup> Zielonka (2015).

<sup>47</sup> Armellini e Mombelli (2015).

<sup>48</sup> Armellini e Mombelli (2015).

hanno determinato questa immobilità decisionale. Si sottolineerà come la gestione europea delle stesse, o meglio la mancata gestione da parte dell'Unione Europea, abbia causato una perdita di senso e fiducia nel progetto agli occhi dei suoi abitanti.

### 1.2.1. CRISI: LE MALATTIE EUROPEE

È praticamente impossibile fare congetture sul futuro dell'Unione Europea senza entrare nel vivo della crisi che attanaglia l'Istituzione in toto. Prima di curare è necessario fare una diagnosi.

Zielonka (2015) parla di tre crisi: di *coesione*, di *immaginazione* e di *fiducia*; lo studioso non pensa che, per sbloccare l'Unione, si debba solo risolvere la crisi dei debiti sovrani e finanziaria; quest'ultima è stata solamente una manifestazione, un'apertura di una ferita più profonda.

Quella che era una questione finanziaria si è trasformata in un problema di ordine sociale, politico e istituzionale e ideologico, che ha messo in luce quindi la più grave crisi di coesione dell'Unione.<sup>49</sup>

La crisi dell'euro ha dato solo il “via” quindi ad uno tsunami di crisi multiple.

Il prolungato problema economico e l'incapacità della *governance* intergovernativa a gestirla, hanno condotto ad un'alterazione degli equilibri politici degli Stati membri e hanno prodotto malcontento fra il loro elettorato. Diversi governi in carica hanno dovuto dimettersi per l'incapacità di rispettare i vincoli imposti dall'Unione, oppure perché abbattuti dalla schiera di antieuropeisti che presero “la palla al balzo”, per distruggere un progetto in cui loro non nutrivano alcuna fiducia.

Le divisioni tra Stati del nord e sud Europa sono cresciute, senza possibilità di ricomposizione democratica.<sup>50</sup>

Secondo Fabbrini (2017) nella *governance* intergovernativa, non c'è posto per la democrazia e per il popolo, ma solamente per il reciproco controllo dei governi nazionali. Controllo che però, nel corso degli anni, non si è andato a distribuire equamente all'interno dell'Unione.

Si è andata quindi a formare una più grave **crisi di coesione**, dovuta sia all'incapacità di gestire a livello centrale la crisi finanziaria, sia nel controllare in maniera equa tra gli Stati i flussi migratori.

Anche nella gestione di quella che viene chiamata “crisi migratoria”, sono emerse divisioni e differenze di poteri tra i paesi del nord e paesi del sud.

Per molto tempo i paesi più esposti, come Italia e Grecia, furono lasciati soli ad affrontare i flussi migratori, sulla base del Regolamento di Dublino del 2003<sup>51</sup>, secondo il quale spetta al paese di primo arrivo il compito di riconoscere i migranti e di rinviarli semmai al paese di origine.

---

<sup>49</sup> Zielonka (2015, p.5).

<sup>50</sup> Ad esempio, il referendum greco mostrò in modo drammatico la forma dei vincoli esterni in un sistema ad alta interdipendenza economica e monetaria.

<sup>51</sup> «La Convenzione sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli stati membri delle Comunità Europee, comunemente conosciuta come Convenzione di Dublino, è un trattato internazionale multilaterale in tema di diritto di asilo. Anche se la convenzione è aperta alla

La situazione della nostra nazione che, a partire dal 2013 con l'operazione *mare nostrum*<sup>52</sup>, si è trovata sola ad affrontare questa emergenza, si è aggravata sempre più. Nonostante l'operazione Triton<sup>53</sup>, avviata dall'UE, e nonostante molti flussi siano stati bloccati, questi ultimi hanno trovato il modo di spostarsi via terra, attraverso paesi come Ungheria, Slovenia e Croazia. La reazione di quest'ultimi ha spezzato un altro tassello di coesione dell'edificio Unione Europea. Questi paesi hanno iniziato a costruire muri e barriere.

Quindi, se la crisi finanziaria ha condotto e approfondito una frattura tra il sud e il nord dell'eurozona, una nuova frattura si è manifestata tra ovest e est per quanto riguarda la politica per la gestione dei rifugiati e per promuoverne una redistribuzione.

Quando, nel 2015, la Commissione sottopose al Consiglio una distribuzione di 120 mila rifugiati tra i vari Stati, proposta poi accettata dal Consiglio dei Ministri nel 22 settembre, l'intero blocco dei paesi dell'est la dichiarò illegittima. Poiché nel Consiglio quella decisione, come tutte le decisioni intergovernative, non aveva un carattere legale, nessun meccanismo poteva obbligare i governi nazionali ad applicarla.<sup>54</sup> Il metodo intergovernativo può condurre quindi alla nullificazione delle sue stesse deliberazioni.

La logica intergovernativa, creata per ricercare il compromesso tra Unione e Stati, fa implodere su sé stessa l'Unione Europea.

Non è più pensabile però agire da soli per affrontare le sfide attuali. Nessuno Stato ha in sé le forze per poter rispondere alle grandi sfide globali. È oggi più che mai necessario avere un'Unione coesa.

Gli attacchi terroristici hanno messo a nudo un'ennesima volta questa grave mancanza di legame dell'Europa; mancanza di coesione del resto scritta ed espressa nei suoi Trattati. Infatti, in base all'*art. 42.7*

---

*sottoscrizione solo degli Stati membri della UE, alcuni Stati non membri, come Islanda, Liechtenstein, Norvegia, Svizzera hanno concluso accordi con la UE per applicare le disposizioni della Convenzione nei loro territori. Il corrispondente regolamento di Dublino (formalmente chiamato "Regolamento UE n. 604/2013" oppure Regolamento di Dublino III) è un regolamento dell'Unione Europea, che stabilisce "i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione)", nell'ambito della Convenzione relativa allo status dei rifugiati del 1951 e la relativa direttiva UE».*

**Fonte** tratta da: <http://www.camera.it/bicamerali/schengen/fonti/convdubl.htm>

<sup>52</sup> L'operazione *Mare nostrum* è stata una vasta missione di salvataggio in mare dei migranti che cercavano di attraversare il Canale di Sicilia dalle coste libiche al territorio italiano e maltese, attuata dal 18 ottobre 2013 al 31 ottobre 2014 dalle forze della Marina Militare e dell'Aeronautica Militare italiane.

<sup>53</sup> «L'operazione Triton (originariamente chiamata Frontex Plus) è una operazione di sicurezza delle frontiere dell'Unione Europea condotta da Frontex, l'agenzia europea di controllo delle frontiere, con l'obiettivo di tenere controllate le frontiere nel mare. L'operazione, che ha sostituito l'operazione Mare Nostrum nel presidio dei flussi di migranti, è iniziata il 1° novembre 2014 e prevede contributi volontari da 15 su 28 Stati membri dell'UE. Gli Stati che attualmente contribuiscono volontariamente all'operazione Triton sono: Islanda, Finlandia, Norvegia, Svezia, Germania, Paesi Bassi, Francia, Spagna, Portogallo, Italia, Austria, Svizzera, Romania, Polonia, Lituania e Malta. L'operazione Triton è iniziata dopo la fine dell'operazione italiana "Mare Nostrum", giudicata troppo costosa per un singolo Stato dell'UE (9.000.000 € al mese per 12 mesi). Il governo italiano aveva chiesto fondi supplementari da altri Stati membri dell'UE, ma non fu offerto il supporto richiesto. Proprio notizia degli ultimi giorni è una modifica di questa operazione per dare più aiuti all'Italia». **Fonte** tratta da: <http://www.ilpost.it/2015/02/11/differenza-mare-nostrum-triton/>

<sup>54</sup> Fabbrini (2017, p. 14).



del TUE<sup>55</sup>, all'Unione non è neppure riconosciuto il diritto di coordinare l'azione degli Stati membri per quanto riguarda il problema della sicurezza; a questa disposizione fece appello la Francia successivamente agli attacchi terroristici.<sup>56</sup>

Si nota facilmente come questo Stato nazionale abbia preferito far affidamento sulle sue forze, e quindi abbia fatto ricorso ad un articolo del Trattato che prevede il prevalere dell'agire nazionale e non quello dell'Unione. Ha preferito sacrificare la coesione, e magari una migliore e più potente risposta ai problemi di sicurezza, solamente per mantenere, su questa politica, le prerogative nazionali.

Sempre prima l'IO e poi il NOI: questa è la filosofia che ogni Stato europeo persegue anche per problemi ormai diventati globali e sempre più interconnessi. È il grave ostacolo con l'Unione si trova a combattere oggi.

Non solo l'Europa non riesce a rispondere in maniera coerente, ma essa non trova nemmeno la risposta. Ecco l'altra grave crisi secondo Zielonka: la *crisi d'immaginazione*.

Le proposte ragionevoli per reinventare il progetto comunitario e sanare lo stato di malessere in cui versa, sono al momento scarse, tecniche, timide e poco fantasiose. Gli europeisti che la guidano sono ispirati da politiche di corto respiro e si trovano nella situazione di coloro che non riescono a guardare il cielo, tenendo i piedi ancorato alla terra (Zielonka 2015).

Le teorie e i modelli astratti, che essi elaborano, sono sempre più scollegati dalle realtà europee. Ma non possono ormai nemmeno limitarsi a guardare solo l'Europa: devono ormai aprire e ampliare il raggio visivo, i problemi ormai sono divenuti globali.

Quel che avviene in Cina, in Brasile e in altri paesi lontani, ma sempre più interconnessi nella rete globale, avrà un'importanza decisiva anche per il futuro del nostro continente (Vissol 2015). Nel mondo globalizzato bisogna aprire la mente e vedere più in là del proprio naso.

Si è parlato quindi di crisi di coesione e di crisi di immaginazione, che sta affrontando l'Unione. Sono malattie profonde che stanno al di sotto e spiegano gli eventi evenemenziali che si manifestano in superficie, come la crisi finanziaria, la Brexit, la crisi migratoria. Sono crisi profonde, di pensiero e strutturali che devono essere risolte dall'interno e a livello non epidermico.

Il prossimo paragrafo cercherà di illustrare come l'Unione europea si sia approcciata a queste crisi, non raggiungendo però la profondità dell'abisso in cui è caduta. Si è mossa solo a livello superficiale, mostrando nuovi problemi e allontanando sempre di più l'opinione pubblica da lei. Ciò ha portato l'Unione ad ammalarsi di un'altra malattia, quella che maggiormente ne sta minando le fondamenta: la *crisi di fiducia*.

---

<sup>55</sup> Per ulteriori approfondimenti, si rimanda a:

[http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506fd71826e6da6.0017.02/DOC\\_1&format=PDF](http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF)

<sup>56</sup> I due attentati avvenuti a Parigi il 13 novembre 2015.

## 1.2.2. GESTIONE DELLE CRISI MULTIPLE E NASCITA DELLA CRISI DI FIDUCIA

La mal-gestione delle due crisi precedenti, da parte dell'Europa, ha ampliato il solco di scollamento tra i vari Stati europei e ha minato ancora di più le basi della solidarietà. Si è andato a formare un “terzo pilastro” di disintegrazione europeo: la *crisi di fiducia*.

A volte i tentativi dell'Unione, anche se potenzialmente funzionanti, non sono riusciti a ricucire un rapporto fedele con i suoi cittadini. Essa non è diventata simpatica né al popolo, né alla stampa.

Come ha osservato Timon Tisdall su “The Guardian”: «[...]il risultato politico, oggi come in passato, è che quando sopraggiunge, una vera e propria crisi, l'Europa è a corto di risorse. In altre parole, quando le cose si mettono male, l'UE si tira indietro».<sup>57</sup>

Persino l'impegno di Mario Draghi di salvare l'euro facendo ogni sforzo possibile, fu valutato dai cittadini dei paesi creditori come la firma di un assegno in bianco nei confronti dei paesi debitori e un abuso del mandato conferito alla BCE. La risposta di Draghi, nonostante abbia evitato il collasso della zona euro calmando i mercati internazionali, non è riuscita a tranquillizzare i cittadini.

Una serie di interventi di gestione delle crisi multiple ha reso la popolazione sempre più distaccata e più “nervosa” verso l'Unione.

Il primo e importante insieme di decisioni adottate dai leader dell'UE, nel tentativo di gestire la crisi, risale al 2008, a seguito del fallimento della Lehman Brothers negli Stati Uniti.<sup>58</sup>

Quando venne rilevato che anche molte banche europee detenevano titoli tossici, si decise di intervenire: i governi europei entrarono in gioco per salvare, attraverso il settore pubblico, il settore privato, quello bancario. Anche qui si preferì agire da soli: nonostante tutte le banche operassero in transazioni internazionali, i loro debiti vennero *nazionalizzati* e non *eupeizzati*.

Questo insieme di decisioni, individualmente prese, non solo ha sempre reso manifesta la scarsa coesione e coerenza dell'UE, ma soprattutto ha messo in luce le disparità di forze tra i singoli Stati, in particolare nell'area della moneta unica (Zielonka 2015).

Sono state scoperte le carte in tavola. E si trattava ovviamente di carte perdenti, perché non si stava giocando insieme.

---

<sup>57</sup> Tisdall citato da Zielonka (2015).

<sup>58</sup> «Nell'agosto 2007 la società ha chiuso la sua banca dedicata ai prestiti subprime, BNC Mortgage, eliminando 1.200 posti di lavoro in 23 sedi e registrando una perdita dopo le imposte di 25 milioni di dollari e una riduzione di 27 milioni del goodwill, Lehman ha dichiarato che le scadenti condizioni del mercato nel settore di mutui "hanno reso necessaria una sostanziale riduzione delle risorse e dell'impegno nell'area dei prestiti subprime". Nel 2008 Lehman ha affrontato una perdita senza precedenti per la persistente crisi dei mutui subprime. Tale perdita era apparentemente la conseguenza del mantenimento di ampie posizioni nel settore dei mutui subprime e di altri titoli a basso rating relativi alla cartolarizzazione di tali mutui; non è chiaro se Lehman l'abbia fatto perché semplicemente non è riuscita a vendere i titoli a basso rating in portafoglio, oppure a causa della decisione consapevole di mantenere tali posizioni». **Fonte** tratta da: <http://www.ilpost.it/2012/09/15/lehman/>

I mercati finanziari infatti, vedendo come uno Stato poteva effettivamente fallire, hanno alzato i premi di rischio da imporre agli Stati più deboli. Quest'ultimi hanno dovuto mettere sotto pressione la loro spesa pubblica. Tagli dei fondi destinati alle pensioni, alle scuole e agli ospedali pubblici sono diventati interventi di routine che hanno causato enormi privazioni sociali e contestazioni politiche. In terzo luogo, le decisioni adottate hanno chiamato direttamente in causa i cittadini, accentuandone sentimenti di sfiducia verso l'Unione e di "antipatia" verso i popoli degli Stati in difficoltà. La gestione delle crisi ha diminuito in loro il sentimento di solidarietà.

È cresciuto quindi il conflitto tra l'opinione pubblica dei Paesi creditori e di quelli debitori, a causa della volontà dei primi di finanziare i secondi e i secondi di sottostare alle decisioni e alle austerità dei primi<sup>59</sup>.

Le crisi e le reazioni ad esse hanno messo in luce le falle dell'anima intergovernativa, che rende evidente la poca propensione degli Stati a collaborare insieme.

Ma ciò ha messo in luce un aspetto più grave: non esiste un legame di appartenenza che tiene insieme i cittadini e l'Europa. Il messaggio che ormai si diffonde nel continente è che sia sempre tutta colpa dell'Europa. Bruxelles è diventato il grande nemico nell'immaginario collettivo. La decisione di salvare le banche, facendo ricorso ai fondi pubblici, mirava a prevenire il marasma economico che sembrava evidente, ma, di fatto, ha imposto a chi apparteneva al settore pubblico di finanziare il settore privato, provocando antipatia da parte dei cittadini, che si sentivano privati della ricchezza destinata ai loro servizi, che invece si riversava nel flusso per salvare le banche. «L'Unione Europea invece di pensare al popolo, salva le banche e i suoi interessi»: un messaggio semplificato e che diffondeva una diversa immagine dell'Europa.

Una comunicazione, non coerente e coesa e infetta da numerose distorsioni, faceva capire che fosse tutta colpa dell'Unione.

Non veniva però trasmessa correttamente la realtà: era stata presa la decisione, per ragioni pratiche, che ciascun paese si sarebbe dovuto occupare dei propri istituti finanziari, anziché farlo a livello collettivo; non è stato svolto a livello comunitario, e certamente questo modo di procedere ha fatto venire meno il principio di solidarietà, valore fondante dell'Unione.

Un altro importante pacchetto di decisioni per la crisi finanziaria che ebbe conseguenze negative nella percezione dell'Unione da parte dei cittadini, fu l'adozione del Trattato del *fiscal compact*. Il patto fu firmato nel 2012 da tutti gli Stati membri dell'Unione, tranne Repubblica Ceca e Gran Bretagna.<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> «Secondo il sondaggio YouGov del 2013, circa il 70 per cento dei tedeschi era contrario a qualsiasi proposta di trasferimento fiscale diretto ai partner dell'eurozona, mentre il 52 per cento si opponeva alla cessione di nuovi prestiti». Zielonka (2015).

<sup>60</sup> «Il *fiscal compact* è una nuova versione più rigida del precedente patto di stabilità e crescita ed è accompagnato dal pacchetto legislativo del *six pack*. Esso prevede: **1)** obbligo del perseguimento del pareggio di bilancio (art. 3, c. 1); **2)** obbligo di non superamento della soglia di deficit strutturale superiore allo 0,5% del PIL (e superiore all'1% per i paesi con debito pubblico inferiore al 60% del PIL); **3)** significativa riduzione del rapporto fra debito pubblico e PIL, pari ogni anno a un ventesimo della parte eccedente il 60% del PIL; **4)** impegno a coordinare i

Freno al debito nazionale e la regola del ventesimo, esponevano i paesi al rischio di incorrere in pesanti sanzioni, qualora non riducevano il debito eccessivo del 5 per cento all'anno.

Un altro pezzo di collante che dovrebbe tenere in piedi "l'edificio Unione" se ne è andato, con la ratifica del fiscal compact: il suo valore simbolico ha reso manifesto, infatti, ancora di più la disuguaglianza nell'esercizio del potere legislativo da parte dei paesi creditori. Ha previsto di punire gli stati più deboli. Ha rafforzato una politica di austerità che ha prodotto nuovi scollamenti da parte dell'opinione pubblica.

Il Trattato del *fiscal compact* è diventato anche simbolo della manipolazione giuridica e politica: promosso da Sarkozy e Merkel, senza adeguate consultazioni con gli altri paesi europei. Inoltre, onde evitare il possibile veto, l'accordo è stato appositamente non inserito infatti nel quadro di riferimento dei Trattati europei, cosicché perché entrasse in vigore, fosse sufficiente la ratifica di dodici membri della zona euro (Zielonka 2015).

Si scalfiva anche la democraticità: i Parlamenti degli Stati creditori hanno fatto notare che il Trattato indeboliva le loro competenze di bilancio, perché obbligava i governi ad applicare in qualsiasi caso una disciplina severa.

Van Rompuy affermò che il Trattato avrebbe rafforzato non solo la disciplina di bilancio, ma anche la fiducia degli Stati membri.

Non solo peggiorò la solidarietà tra Stati, ma indebolì la fiducia dell'opinione pubblica.

Inoltre, con la crisi di Cipro, si è mostrato il modo di procedere nel salvataggio dei paesi all'interno dell'UE e ciò ha provocato un ancora più sofferente mancanza di fede da parte dei cittadini<sup>61</sup>.

Ovviamente non esistono soluzioni preconfezionate per gestire le crisi.

Nel momento in cui quest'ultime si manifestarono all'interno dell'Unione, un edificio in costruzione, e non ancora solido quindi, nessuno era in grado di prevederne la complessità e le motivazioni profonde. I leader europei si sono trovati spiazzati e il loro intento di salvare l'euro e l'estensione della stessa Unione, ha raggiunto i risultati opposti agli occhi dell'opinione pubblica: l'UE è apparsa rigida, oppressiva e avara.

Non essendo un progetto finito e concluso, le crisi hanno indebolito gli equilibri già fragili, dovuti a compromessi politici fra i diversi Stati membri, e hanno intaccato il delicato equilibrio tra i sostenitori del sovra-nazionalismo e i fautori di un'Europa intergovernativa; equilibrio che si è spostato a favore dei secondi (Fabbrini 2017).

---

*piani di emissione del debito col Consiglio dell'Unione e con la Commissione europea(art. 6)». Fonte tratta da: <http://www.ilpost.it/2014/04/17/fiscal-compact/>*

<sup>61</sup> «Il trattamento riservato a Cipro nel 2013 può sembrare un piccolo episodio riguardante un piccolo paese, ma è stato anche sintomatico del modo in cui l'Unione Europea risponde alle crisi. Per ridurre al minimo il salvataggio gravante sui paesi creditori, l'UE (o per essere più precisi l'Eurogruppo) ha insistito sul "salvataggio interno", il cosiddetto bail in, delle banche cipriote (cioè costringere i titolari di depositi a farsi carico di parte dei costi del debito contratto dalla propria banca). Questa soluzione era in netto contrasto col modello economico delle banche europee, eminentemente basato sui depositi bancari. A farne le spese sarebbero le banche deboli dei paesi più deboli. I loro risparmi potrebbero polverizzarsi nel giro di una notte. In tal modo si rafforzerebbe anche il legame insidioso tra i costi del debito sovrano e del debito bancario, con il conseguente ampliamento del divario tra i paesi forti e deboli.» Zielonka (2015, pp.4-21).

Si è andata diffondendo tra il popolo europeo un'unica percezione, secondo Zielonka (2015): è chiaro che un gruppo ristretto di Stati creditori è ora al timone dell'Unione, e la Commissione Europea svolge soltanto un ruolo di sostegno (in pratica "lava i panni sporchi"); in secondo luogo è evidente che vengono stabilite norme severe che tengono conto solo di alcuni Stati membri, e che non saranno applicate a tutti allo stesso modo; in terzo luogo far parte dell'area euro sembra essere diventato più importante dell'Unione Europea e il confine tra le due aree si sta solidificando.

È sempre tutta colpa dell'Europa, secondo noi europei.

Se tutte queste supposizioni dei cittadini si rivelassero vere e durature, sarà chiaro che l'UE cesserà di essere una libera associazione tra gli Stati eguali, che si attengono ai principi dello stato di diritto. Sarà destinata a dissolversi, se non si agirà per creare quel legame di appartenenza e ricondurre i cittadini a pensare che Essa sia un grande progetto politico, e che insieme si sia più forti.

È indispensabile riprendere il ruolo di leadership, facendo prevalere la sua anima sovranazionale; deve risolvere i suoi problemi strutturali, riallineando i suoi binari<sup>62</sup> o separandoli definitivamente, per procedere alla stessa velocità verso un'integrazione più forte.<sup>63</sup>

La difficoltà di gestione delle crisi illustrate, ha spinto le opinioni pubbliche a rintanarsi nelle loro case nazionali: gli Stati.

Così, l'insoddisfazione verso la *governance* intergovernativa ha finito per mettere insieme la critica antieuropeista (per ciò che l'UE è) con la critica verso le politiche perseguite (per ciò che l'UE fa).<sup>64</sup>

Non vi è stata un'elezione nazionale, nel corso delle crisi multiple del secondo decennio del duemila, che non abbia registrato il malcontento degli elettori. Ogni elezione nazionale o subnazionale ha visto l'affermazione dei partiti antieuropeisti, seppure differenziati al loro interno per origine ideologica o collocazione culturale.

Paradossalmente dove l'UE non riesce a legare i suoi cittadini, è l'antieuropeismo che li aggrega.

È comprensibile che questa corrente di pensiero si sia rovesciata nelle elezioni nazionali, non potendo influenzare direttamente quelle europee (gli studiosi parlano di un deficit di democraticità per quel che riguarda il metodo elettorale europeo).

Le elezioni per il Parlamento Europeo del 2014<sup>65</sup>, fornirono un canale sicuro per trasferire quel malcontento verso l'Europa. Naturalmente però, a causa degli scarsi poteri dell'Europarlamento nelle politiche relative

---

<sup>62</sup> Si fa riferimento alle due anime: intergovernativa e sovranazionale.

<sup>63</sup> Cfr. Conclusioni cap.4.

<sup>64</sup> Fabbrini (2017, p. 18).

<sup>65</sup> «La crisi dell'Eurozona in corso è iniziata alcuni mesi dopo le ultime elezioni del Parlamento nel giugno 2009. Con le dure misure di austerità imposte ai paesi del Sud Europa, il consenso dell'opinione pubblica alle istituzioni dell'UE è significativamente diminuito. Ne sono esempio dati quale la percentuale di greci che approvano l'operato di Bruxelles, diminuita dal 32% del 2010 al 19% del 2013, oppure il livello di approvazione registrato in Spagna, che si è dimezzato dal 59% del 2008 al 27% del 2013. Complessivamente, solo quattro dei 28 paesi membri giudicano positivamente la leadership EU. Peter S. Goodman suggerisce che "la sfiducia nei trattati e le convenzioni che tengono insieme l'Europa moderna sembra a un massimo storico." José Manuel

alla risoluzione delle crisi multiple, quel malcontento ha finito per riversarsi nell'ambito nazionale, rafforzando partiti populistici e antieuropei (Fabbrini 2017).

La causa di ciò va cercata nella strutturazione della *governance* intergovernativa. Quest'ultima si è istituzionalizzata senza democrazia. Nella rinascita dei nazionalismi, si è persa la distinzione tra la difesa legittima delle prerogative della democrazia nazionale e l'esaltazione del proprio Stato nazionale.<sup>66</sup>

Ciò che l'Unione non riesce a far percepire ai suoi abitanti è la difficoltà di risolvere sfide che hanno una portata sovranazionale e globale, solamente procedendo e agendo a livello nazionale.

Tuttavia quel nazionalismo continuerà a rimanere in campo, se l'Europa integrata non riformerà il suo rapporto con le democrazie nazionali e quindi il suo rapporto con i cittadini e l'opinione pubblica.

Ha bisogno altresì di Istituzioni adeguate per avvicinare i suoi cittadini. Una buona architettura insieme ad una nuova forma di comunicazione sono necessarie per ricucire il rapporto di appartenenza con il proprio popolo. Se i cittadini non riescono a incidere sulle scelte della casa europea, è ovvio che essi ritornino alla casa nazionale.

Ci vuole una riforma strutturale e comunicativa, e questa disamina cercherà di mettere in luce una soluzione adeguata per combinare una buona architettura ed una buona comunicazione delle politiche europee, per cambiare la percezione negativa che i cittadini hanno del grande condominio.

Percezione negativa che si esprime bene nella corrente dell'Euroscetticismo. Il grande mostro con cui l'Unione si trova a combattere oggi.

### 1.3. IL NEMICO COMUNE, L'EUROSCETTICISMO: È TUTTA COLPA DELL'EUROPA!

Da Maastricht in poi, invece di creare i tre pilastri di Unione, si sono venuti a formare i tre pilastri della Disunione, secondo Zielonka (2015). Fin qui nell'elaborato ne sono stati illustrati due: crisi di immaginazione e coesione.

Ne esiste un terzo, responsabile anch'esso della disintegrazione europea. La malattia forse più grave che ha colpito il nostro progetto: *la crisi di fiducia* degli elettori verso l'UE; un virus contemporaneo che sarà il filo

---

*Barroso, il presidente della commissione europea, ha sostenuto che "stiamo assistendo ad un aumento dell'estremismo dall'estrema destra e dall'estrema sinistra" e ha suggerito che l'elezione potrebbe diventare "un festival di rimproveri", a suo parere infondati "contro l'Europa". Secondo una stima del "The Economist" del gennaio 2014 "le forze populiste anti-EU di destra e sinistra potrebbero prendere fra il 16% ed il 25% dei seggi del parlamento, dal 12% di oggi." Un articolo di Policy Network del febbraio 2014, sostiene che i media si siano concentrati sui partiti anti-EU, ma tuttavia questi "rimarrebbero di modeste dimensioni" in confronto ai partiti maggiori; ancora secondo Policy Network "la loro crescita e la loro intenzione di collaborare, comporterà importanti cambiamenti per la UE e la politica europea." Secondo alcuni sondaggi, in molte nazioni, la maggioranza relativa dei voti potrebbe essere ottenuta da un partito euroscettico, compresa la Francia (Fronte Nazionale), i Paesi Bassi (Partito per la Libertà), e l'Austria (Partito della Libertà). In Grecia, la Coalizione della Sinistra Radicale (SYRIZA) guida i sondaggi effettuati nel gennaio 2014.» Zielonka (2015, pp.14-15).*

<sup>66</sup> Fabbrini (2017, p. 25).

conduttore da tenere sempre in considerazione per capire questa disamina sui processi, sulle problematiche e le possibili soluzioni della comunicazione delle politiche europee all'opinione pubblica.

Si è visto precedentemente che la gestione della crisi non ha funzionato, anzi ha peggiorato la situazione, allontanando e scollegando i cittadini dal tessuto che li lega, o meglio dovrebbe legarli all'Unione. Ha disunito.

Al momento gli elettori ripongono scarsa fiducia nella classe politica in toto, sia quella di Bruxelles che quella nazionale.

L'attuale crisi di fiducia non trova conferma soltanto nei sondaggi, ma si manifesta anche nelle strade di paesi e delle città. Ad esempio nell'autunno del 2013 quando il Primo Ministro italiano Enrico Letta insieme al Presidente della Commissione Europea, Barroso, andarono a Lampedusa, dopo un ennesimo naufragio di un barcone carico di migranti, furono accolti da una folla inferocita di isolani esasperati dalla situazione migratoria e dalla scarsa capacità dell'Unione di porre fine a quelle tragedie.

I sondaggi manifestano a che tipo di percentuali sia arrivata la diffusione di questa mancanza di fiducia: secondo l'Eurobarometro è andata a peggiorare nel corso degli anni. Nel 2012, ad esempio, la fiducia verso le istituzioni dell'UE rispetto al 2007 è calata da +20 a -29 per cento in Germania, da +30 a -20 per cento in Italia, e da +42 a -52 per cento in Spagna.

I dati relativi al 2014-2015 indicano che la fiducia pubblica nel progetto europeo e nelle sue Istituzioni ha toccato il fondo: ora sembra risalire leggermente in alcuni paesi. In media, i cittadini europei, oggi, sembrano più positivi rispetto l'Unione. Il 57% degli intervistati - un aumento di quattro punti percentuali rispetto al settembre 2016 - ritiene che l'adesione all'Unione europea sia una cosa buona. Tuttavia i pareri sono diversi tra i paesi: solo circa un terzo dei cittadini cechi, greci, italiani e croati sono della stessa opinione.

Infatti in Italia il sostegno a favore di un UE più forte è diminuito di ulteriori 11 punti percentuali; soltanto il 27 per cento degli italiani nutre fiducia nell'UE. Gli altri si appoggiano totalmente alle idee dei nuovi arrivati in politica, facenti capo a partiti populistici che cavalcano quest'onda di sfiducia infliggendo duri colpi alla politica europea.

Per quanto riguarda il sentimento di attaccamento all'UE, il 56% dei partecipanti al sondaggio ha risposto positivamente, segnando un incremento di cinque punti percentuali da novembre scorso. Questo dato è comunque più basso rispetto a quelli rilevati per l'attaccamento alla propria città (87%), regione (87%) o paese (91%).<sup>67</sup>

È un circolo vizioso che paralizza l'Unione: i problemi migratori e finanziari hanno messo in luce una difficoltà e incapacità dell'Unione di muoversi verso una risoluzione; ciò ha causato una crisi di consenso per l'idea europea e uno scollegamento da essa. Infatti, le idee dei cittadini europei, stentando a trovare una

---

<sup>67</sup> Dati presi da Eurobarometro 2017, L'indagine è stata condotta attraverso interviste faccia a faccia con 27.901 cittadini europei dal 18 al 27 marzo 2017. Per ulteriori informazioni si rimanda:

[http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/eb/eb71/eb71\\_it\\_it\\_nat.pdf](http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/eb/eb71/eb71_it_it_nat.pdf)

risposta nei meccanismi tradizionali della rappresentanza democratica, subiscono la seduzione di una antipolitica vista come reazione contro un sistema da cui non si sentono più tutelati (Fabbrini 2017). I populistici europei di vario colore sono riusciti a intercettare questo rifiuto, ponendosi come un'alternativa totalizzante e consolatoria, in nome di una democrazia diretta dal basso, capace di cancellare la supremazia dell'*establishment*, con forme innovative di partecipazione.

La concezione storica dell'integrazione europea è, secondo Zielonka (2015)<sup>68</sup>, elitaria e diffonde un'immagine di Europa lontana dal popolo, essendo un progetto nobile; essa dà la percezione che la "plebe" rimanga fuori dai suoi cancelli, e ciò viene sfruttato caldamente dai partiti populistici che tendono inevitabilmente ad essere euroscettici, e vogliono confermare nel popolo la percezione che sia sempre tutta colpa dell'Europa.

Il loro euro-rifiuto presenta toni tanto più forti quanto privi di alternative spendibili. Non hanno quasi mai politiche attive, ma solo distruttive. All'interno di questa melma comune di *pars destruens*, è possibile, secondo lo studioso, distinguere tre diverse tipologie<sup>69</sup>.

Una prima include tendenze di destra classica.

Una seconda rivendica il ruolo centrale delle comunità locali.

La terza riunisce coloro che, privi di riferimenti politico culturali, traggono forza dal semplice candidarsi alla successione dei partiti ideologici di massa del secolo passato.

Le origini sono diverse, ma comune a tutti è un antieuropeismo di fondo, che consente di semplificare il messaggio politico e di non rispondere a domande specifiche imbarazzanti circa i dettagli dei programmi.

Chi ha saputo maggiormente profittare della situazione di disagio della classe media, sono stati i movimenti di terzo tipo, quelli cioè maggiormente sprovvisti di idee generali e piani di azione. Essi sono stati premiati da elettori desiderosi di punire la classe dirigente, di vendicarsi senza avere idee su come ripartire, di distruggere senza costruire. Rimangono ancorati al passato, credendo che questo possa essere reimpostato facilmente, sottovalutando la globalizzazione che regna sovrana. Il caso italiano è da questo punto di vista esemplare.<sup>70</sup>

I movimenti euroscettici vogliono sconfiggere la globalizzazione; ma credono di poterlo fare senza avere politiche attive. Essi ritengono l'Europa e la sua integrazione politica come la rappresentazione di un avversario costituito dalla globalizzazione nelle sue diverse forme, da cui difendersi alzando scudi protettivi contro lo straniero, fatti di esclusività che non hanno fondamento. Si tratta di una favola bella e come tutte le

---

<sup>68</sup> Zielonka (2015, pp. 89-94).

<sup>69</sup> Zielonka (2015, p.89).

<sup>70</sup> Riporto le parole di Armellini e Mombelli: «[...] Beppe Grillo avrà un esito duraturo in Italia, essendo un paese dalle istituzioni sociali e politiche fragili. I Cinque Stelle, con il loro bagaglio di cianfrusaglie scaricate dal web ed entusiasticamente accolte per la pochezza della cultura civica e politica, sono dunque in grado di distruggere con disinvoltura ciò che la Repubblica ha raggiunto in settant'anni di sviluppo economico e democratico.» (Armellini e Mombelli, 2016, p.68).



favole ha un fortissimo potere di attrazione nell'immaginario collettivo, senza però avere riscontro nella realtà.<sup>71</sup>

È pur vero, comunque sia, che il mondo sta cambiando. È necessario, sia per i leader di tutto il mondo, Europa compresa, che per cittadini, accorgersi di questo mutamento e movimento; bisogna capire la nuova complessità globale e l'interconnessione sempre più stretta tra tutti i Paesi, per riuscire a trovare soluzioni convincenti, evitando così che i populismi nazionali prendano il sopravvento.

### 1.3.1. GLOBALIZZAZIONE E NUOVE SFIDE PER L'EUROPA

Da millenni il mondo è globalizzato, la ragione è semplice. Nessuno dei grandi popoli della storia è stato mai in grado di soddisfare da solo le proprie esigenze. Per proteggere il proprio territorio, e le proprie conquiste, gli Stati hanno dovuto sempre usare la forza (Vissol 2015).

Già dal 1918 l'Europa non può più agire da sola; sono cambiati gli equilibri, ogni Stato non può più pensare solo per sé.

Le crisi hanno aggravato la difficoltà per l'Europa di rispondere in maniera coerente e in maniera compatta, a causa delle interposizioni statali, alle nuove sfide e ai repentini cambiamenti che il mondo globalizzato le presenta.

Nel 2050 gli equilibri del mondo saranno completamente rovesciati: Asia e Africa rappresenteranno il 75% della popolazione mondiale e più del 55% della ricchezza mondiale rispetto al 31% del 2010; invece l'America e l'Europa arriveranno a produrre del 55% del Pil mondiale solo il 33%. L'UE dal 29% solo al 15%.<sup>72</sup>

Questo risultato è ovviamente ottenuto statisticamente mettendo insieme le economie dei ventotto paesi<sup>73</sup> dell'Unione. Presi singolarmente, è probabile che nemmeno uno dei nostri Paesi possa rientrare tra gli 8 paesi più ricchi (G8).

Si intuisce l'imprescindibilità, ora più che mai, di ricucire l'Europa, soprattutto per affrontare il futuro, e "contare" ancora qualcosa in un mondo sempre più grande, con altri Stati sempre più potenti. Se i Paesi europei non sono in grado di mettersi insieme politicamente, e non solo economicamente, non avranno più un peso sufficiente per influire sulle decisioni a livello mondiale; un peso già ridotto dall'incapacità dell'Unione Europea di avere una vera politica estera e una vera politica di sicurezza e di difesa comune. Gli Stati europei da soli verranno mangiati come pesci piccoli da pesci grandi sempre più affamati nel grande Oceano.

---

<sup>71</sup> Armellini, Mombelli (2016, p.70).

<sup>72</sup> Vissol (2015, p.68).

<sup>73</sup> Includendo ancora il Regno Unito.

Può essere riportato come primo esempio dell'importanza di unirsi politicamente per gli Stati europei, il settore delle *materie prime e dell'energia*.

Nonostante l'Europa sia il primo esportatore e investitore mondiale, essa conta ben poco nella politica internazionale, e in particolare nella gestione dei conflitti e delle tensioni che periodicamente sorgono per l'accesso alle materie prime e alle fonti energetiche. Le sfide da affrontare oggi e domani sono molteplici e senza una vera e propria Unione di paesi, di cittadini e di forze, non si possono risolvere.

*In primis* abbiamo la penuria delle materie prime; i paesi dell'Unione non ne possiedono abbastanza e questo crea tensioni tra loro e i paesi emergenti: problemi che per ora si riflettono nei prezzi, ma che contengono in sé i germi capaci di produrre conflitti di dimensioni spaventose. Tensioni che crescono anche come diretta conseguenza dell'instabilità politica, ad esempio in occasione di guerre civili all'interno dei paesi produttori, o tensioni che possono essere create ad arte come vere e proprie ricatti, come la chiusura di oleodotti, gasdotti o la costituzione di cartelli di produttori.<sup>74</sup>

C'è poi la sfida della penuria di *energia*: anche per quanto riguarda infatti i combustibili fossili, i paesi europei non ne possiedono riserve rilevanti. Il nostro continente deve perciò continuare ad acquistare combustibili fossili e a dipendere inevitabilmente dai produttori delle reti di distribuzione in territori stranieri. È chiaro che, sia le negoziazioni internazionali, che gli investimenti legati al trasporto e alla distribuzione, sarebbero enormemente facilitati dall'esistenza di una politica comune europea.

Un'altra sfida che si presenta per l'Europa è la questione dei *migranti*. Un mondo sempre più globalizzato e interconnesso, ha approfondito la grandezza di questi flussi. È essenziale per l'Europa capire che questi movimenti umani vadano gestiti in comune, così come è necessario far capire ai popoli europei l'importanza delle politiche di integrazione ed educazione, estremamente fondamentali per evitare la creazione di focolai con scopi terroristici e rancorosi verso il paese ospitante. In secondo luogo, secondo Vissol (2015), è indispensabile per l'Unione far comprendere all'opinione pubblica che le migrazioni non vanno considerate un problema, ma una risorsa: senza di esse le nostre società, nelle migliori delle ipotesi, stagneranno.<sup>75</sup>

È evidente che la politica migratoria vada costruita a livello europeo, e non individualmente. I paesi del sud non riescono da soli a gestire il problema: essi, tra cui l'Italia, stanno chiedendo aiuti e solidarietà ai paesi del centro e del nord Europa. Di aiuti ne arrivano, ma pochi e difficilmente coerenti e adatti per l'emergenza reale.<sup>76</sup> Costruire una vera e propria politica europea su questo tema, non è semplice; a complicare le cose,

---

<sup>74</sup> Vissol (2015, p.88).

<sup>75</sup> Vissol afferma come la migrazione possa essere una possibile soluzione al declino dell'Europa in campo demografico. Nel 2050 circa il 37% della popolazione avrà più di sessant'anni, cioè 236 milioni contro i 161 del 2010. Con i bassi tassi di natalità ci saranno 50 milioni di persone in meno nella fascia d'età lavorativa. Con una popolazione in decrescita e invecchiata, l'UE avrà ancora più difficoltà nel trovare nuove spinte a determinati problemi. (Vissol 2015, p.89).

<sup>76</sup> «[...]»La Commissione europea riconosce all'Italia la grande sensibilità dimostrata nell'affrontare il flusso migratorio nel Mediterraneo. Soprattutto nei momenti di grande pressione, quando c'era chi in Europa la accusava ingiustamente di non essere in grado di difendere le frontiere esterne dell'Unione. L'Italia sa che non è sola, sa che la Commissione europea la sostiene e le è vicina nella costruzione di un'infrastruttura in grado di gestire il fenomeno». Con queste parole Dimitris Avramopoulos, commissario europeo per l'Immigrazione, ha voluto far precedere l'annuncio di un nuovo finanziamento a favore di Roma per 58,21 milioni di euro, con

interviene la paura da parte dei governanti di offrire nuovi appigli ai partiti populistici ed euroscettici, e la paura e lo scetticismo dei cittadini verso queste masse di “uomini neri”.

Si percepisce quindi come l'euroscetticismo sia intessuto con le nuove sfide che l'UE deve affrontare. Bisogna “combatterlo” con coraggio, è necessario che le Istituzioni europee prendano le redini del cavallo, e lo spingano verso una maggiore coesione e operatività. È necessario far capire all'opinione pubblica le sfide che l'Unione Europea si trova ad affrontare, e la necessità di doverci avventurare insieme.

Costruire muri non è una soluzione efficace e non è più pensabile che ogni Stato agisca per conto proprio. Non è più pensabile che l'UE possa rimanere un *soft power*. È necessario che i cittadini e i politici capiscano che non è più possibile abitare nella “fortezza Europa” senza confrontarsi con la violenza del mondo in cui si vive oggi; nella grande complessità delle sfide, non basta più il potere leggero.

Non si possono difendere i propri interessi nazionali senza la messa in comune a livello comunitario. Non si può più pensare e continuare a sprecare risorse ognuno per conto proprio.

È illusorio pensare che ogni Stato possa ancora prevalere con la propria voce nel coro polifonico dell'Unione e che possa, quindi, risolvere da solo le crisi, pensando ai suoi interessi.

Del resto lo dicevano alcuni interlocutori del Medio Oriente a Prodi: «*Siete il primo esportatore e il primo investitore, ma non contate nulla, non c'è un grande problema internazionale in cui l'Europa abbia contato qualcosa*». <sup>77</sup>

Bisogna far capire oggi più che mai ai cittadini l'importanza di collaborare e parlare con una voce singola e unica, senza per questo pregiudicare la propria identità nazionale. Ma come?

Come riavvicinare i popoli?

Bisogna creare un legame sanguigno di appartenenza all'Unione e, senza una corretta e giusta informazione e politica di comunicazione, quest'ultimo non può nascere.

L'obiettivo della disamina è qui esplicitato: vedere come una buona politica di comunicazione, unita ad una riforma strutturale, possa creare quel legame di appartenenza e possa far guarire l'Europa dalla sua malattia degenerativa, la crisi di fiducia.

---

l'invito a spenderli da subito in accoglienza, assistenza sanitaria, legale e materiale dei migranti in questa nuova estate di arrivi. Soldi che, si sottolinea da Bruxelles, vanno ad aggiungersi ai 146 milioni già stanziati e ai 592 del fondo Amif (Asilo migrazione e integrazione) prefissati per il periodo 2014-2020.»

Discorso preso da «Repubblica», il 8/06/2017:

[http://www.repubblica.it/esteri/2017/06/08/news/migranti\\_commissione\\_ue\\_all\\_italia\\_nuovo\\_stanziamen\\_to\\_da\\_58\\_milioni-167556240/](http://www.repubblica.it/esteri/2017/06/08/news/migranti_commissione_ue_all_italia_nuovo_stanziamen_to_da_58_milioni-167556240/)

<sup>77</sup> Intervista a Romano Prodi apparsa sul “Corriere della Sera” il 2 febbraio 2014.

### 1.3.2. EUROSCETTICISMO E DISINFORMAZIONE: FAR CONOSCERE PER RIPARTIRE INSIEME AI CITTADINI

Si conclude il capitolo con una breve riflessione sulla possibilità di uscire dalle crisi solo con l'aiuto dei cittadini.

Questo “darà il là” per poter vedere, nel corso della disamina, l'argomento centrale, ovvero le strategie comunicative dell'Unione Europea, il perché esse non abbiano funzionato e non riescano, tutt'ora, ad informare i cittadini, e cosa si potrebbe fare per riuscire a far ripartire il processo di integrazione, informando della sua importanza i popoli europei, attraverso una corretta politica di comunicazione creata a livello europeo.

Si cercherà di dimostrare come solo un'Europa più piccola e federale, potrà avere una politica di comunicazione più forte e capace di parlare con una voce singola ai cittadini.

È necessario “smontare” i falsi miti che si sono venuti a costruire negli anni: non è mai solo tutta colpa dell'Europa.

*«È tutta colpa dell'Europa! L'Europa non sta risolvendo la crisi: la situazione economica peggiora ogni giorno di più, non abbiamo lavoro e non possiamo contare su uno Stato sociale forte. Staremmo quindi meglio se uscissimo dall'euro: queste sono le affermazioni che sempre più giungono alle nostre orecchie e che infiammano gli animi di molti cittadini, alle prese con le difficoltà quotidiane, la disoccupazione e la lentezza burocratica. Ma come in questi anni la fiducia nell'Unione è stata così debole. È pensiero comune credere che i padri fondatori dell'Europa fossero rivoluzionari, che prima del tempo avessero visto i limiti dello Stato nazionale e capito la necessità di superarlo per costruire in Europa un sistema di potere sovranazionale. In realtà, il progetto da loro concepito mirava a far durare lo Stato nazionale su nuove basi più che a eliminarlo. Secondo la visione dei padri fondatori, il trasferimento parziale di alcune competenze tecniche ad un'autorità sovranazionale avrebbe dovuto permettere ai nuovi governi democratici di concentrarsi sul consolidamento della loro autorità, indebolita dalle devastazioni della seconda guerra mondiale. Il nuovo ordine europeo non avrebbe dovuto toccare il nucleo della sovranità degli Stati, ma facilitare quella ripresa economica che sola avrebbe ridato alle popolazioni fiducia nelle autorità nazionali. È giusto quindi porsi alcune domande al fine di comprendere ciò che stiamo vivendo: è veramente colpa dell'Europa? I suoi organi lavorano davvero per il nostro benessere o sono arroccati nei “palazzi di Bruxelles”?»*

***Lucio Battistotti<sup>78</sup> in Prefazione di “è tutta colpa dell'europa?” di Thierry Vissol***

---

<sup>78</sup> Direttore della Rappresentanza in Italia della Commissione Europea, Roma, marzo 2014.

Uno dei problemi, secondo Vissol (2015), è la mancanza di conoscenza da parte dei cittadini europei della storia europea, di come l'Europa si sia formata e si presenti oggi, delle competenze che essa ha, e di come funziona. Manca la conoscenza delle *regole basic* per vivere all'interno della propria casa. Non si può creare un legame di appartenenza senza conoscere con chi ci si va a legare.

Ma oggi sono pochi coloro che provano a spiegare quali sono gli effettivi poteri e campi di competenza dell'Unione, quali i limiti delle sue possibilità di azione, in termini sia finanziari che economici. Tutto questo avviene perché l'informazione relativa alle politiche europee soffre di tre malattie: *mancanza di memoria, complessità e confusione* (Vissol 2015).

**Memoria.** La sua assenza è una lacuna estremamente pericolosa, secondo Vissol (2015). Da essa scaturiscono tutte le derive demagogiche. Certo, il passato, difficilmente, è sufficiente da solo per interpretare il presente e disegnare il futuro. Tuttavia il suo contributo è necessario e imprescindibile, sia per avvicinarci al presente, sia per cercare soluzioni al futuro e alle sfide che esso presenta. Quello che l'Europa è oggi, è la concatenazione logica di quello che hanno pensato e fatto i padri fondatori. È necessario conoscere le loro intenzioni per ripartire da esse, con le opportune modifiche adattate ai tempi contemporanei, ma mantenendone saldi gli stessi valori.

Non è possibile ignorare il passato.

**Complessità.** «*Niente è semplice e tutto si complica*» diceva Jean-Jacques Sempè<sup>79</sup>. Le Istituzioni dell'UE e le sue politiche, assumono agli occhi dell'opinione pubblica l'aspetto di una giungla tenebrosa. A volte ai cittadini, sembra meglio evitarla che avvicinarsi. I media, spesso, rappresentano una realtà criptica, difficile da capire. Nello tsunami di informazione continua 24 ore su 24 in cui si vive oggi, l'offerta insufficiente di strumenti di comprensione rende molto difficile separare la cronaca e il particolare dal quadro generale.

**Confusione.** Erede della complessità, la confusione invade la mente.<sup>80</sup> Non viene offerta nessuna soluzione semplice da capire. Ma la semplicità è la soluzione migliore o una deriva dei tempi contemporanei? Si possono semplificare argomenti complessi come l'immigrazione in 150 caratteri di un *tweet* o con parole più vicine al popolo, ma non adeguate a rappresentare il problema? È giusto far prevalere la velocità e la semplificazione negli argomenti che riguardano l'Europa?

Il cittadino, però, sembra essere portato verso quella che appare la soluzione più facile, come la lettura di un *tweet*, sebbene sia anche quella pericolosa: quella che istiga al ritorno in un passato ignoto ma mitizzato e spinge a rinchiudersi in un villaggio fortificato, come quello dello Stato nazionale.

Conoscere l'Europa e i suoi valori è un percorso obbligato per capire se essi siano veramente un peso o una possibile soluzione per affrontare e resistere all'ondata della globalizzazione.

---

<sup>79</sup> Vissol (2015, p.11).

<sup>80</sup> Vissol (2015, p.10).

È necessario altresì che i cittadini siano volenterosi di avvicinarsi all'Unione; d'altro canto quest'ultima deve cambiare messaggio: è necessario affrontare insieme, in un'Unione politica, le sfide della globalizzazione ed è fondamentale far capire all'opinione pubblica che il problema vero è rappresentato dagli egoismi nazionali. Inoltre è necessario rendere i cittadini ascoltatori e partecipanti attivi alla costruzione del progetto. Senza di essi, l'Unione non ha le sue basi per crescere.

Per coinvolgerli bisogna parlare insieme.

Attraverso una voce unica che prevalga nel coro statale, l'Unione ha bisogno di coinvolgere le persone nella costruzione di un nuovo sistema di governo e di democrazia.

La soluzione, per Vissol (2015), non è la distruzione dell'*aquis communautaire* ma il suo cambiamento di scala, la trasformazione di questa governance incompiuta in un modo più moderno e maturo.<sup>81</sup> Una forma di governo collettivo, magari più piccolo come sostenuto da Fabbrini (2017), ma inevitabilmente più coeso, con una legittimità democratica che abbia gli strumenti non solo per governare e mediare fra i vari interessi nazionali, ma per rimettere al centro il bene pubblico.

Quello che i cittadini possono fare è mettere da parte le loro perplessità, cercare di informarsi e agire con il voto, non per distruggere, ma per rafforzare il cammino che condurrà a una vera democrazia europea che abbia come obiettivo il bene comune. La politica non funziona senza il consenso dei cittadini; per costruire quest'ultimo sono necessarie più democrazia, più giustizia e più informazione.

Un'informazione che sia capace di diffondere la consapevolezza dell'importanza della posta in gioco, in un mondo in continuo cambiamento, policentrico e percorso da processi a volta traumatici. Perché, come osserva Habermas, "*Finora la vita pubblica delle nazioni è nel complesso fatta di pregiudizi nei confronti di Bruxelles, e non di solide opinioni in grado di confrontarsi tra loro con serietà*"<sup>82</sup>.

D'altronde l'Unione Europea dovrebbe approfittare della crescita di interesse che i cittadini sembrano manifestare verso le sue politiche. Sempre più persone si interessano alla politica dell'UE: il 56% si dichiara interessato agli affari dell'UE, una percentuale in crescita rispetto al 54% del settembre 2015. I cittadini pensano inoltre che la loro opinione conti di più in Europa: sono il 43% ad affermarlo, facendo registrare un aumento del 6% rispetto a settembre. Tuttavia sono di più (53%) coloro che non si sentono ascoltati a livello dell'Unione. Le cose migliorano sul piano nazionale, dove il 63% concorda sul fatto che la loro voce abbia peso nel proprio paese, con solo il 35% di pareri contrari.<sup>83</sup>

Se c'è più interesse, ci dovrebbe essere più volontà da parte dei cittadini di avvicinarsi all'Europa. Quest'ultima dovrebbe farsi conoscere meglio e rispondere alle domande del popolo.

---

<sup>81</sup> Vissol (2015, pp. 4-14).

<sup>82</sup> Habermas citato di Vissol (2015).

<sup>83</sup> Dati presi da Eurobarometro 2017. L'indagine è stata condotta attraverso interviste faccia a faccia con 27.901 cittadini europei dal 18 al 27 marzo 2017. Per ulteriori informazioni si rimanda: <http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/20150201PVL00104/Parlemeter-2014>

Perché non lo fa? Quali ostacoli si frappongono tra la consapevolezza e l'attuare questo tipo di comunicazione? Il prossimo capitolo cercherà di rispondere a questi quesiti.

## 2 PROCESSI E PROBLEMATICHE DELLA COMUNICAZIONE DELLE POLITICHE EUROPEE ALL'OPINIONE PUBBLICA

*La comunicazione avviene quando, oltre al messaggio, passa anche un supplemento di anima.*

(Henri Bergson)

Due anime si presentano all'interno dell'Unione, che fanno procedere l'Europa a velocità diverse, rallentandola nel cammino dell'integrazione. Per accettare il compromesso con le diverse volontà statali, le due anime sono state tenute obbligatoriamente insieme, paralizzando l'Unione nella sua capacità decisionale. Lentezza, paralisi sono le cause della malattia più profonda che infetta l'UE: la crisi di fiducia dei cittadini. Un'Europa sempre più grande e immobile; un enorme palazzo instabile, a cui è stato tolto il collante, il credo dei cittadini. L'Unione deve accordare tutti: e non tutti gli Stati hanno la volontà di unirsi politicamente e parlare ad una sola voce

In quest'Unione d'oggi, è impossibile comunicare in una sola "lingua". Esiste solo una comunicazione sdoppiata, specchio delle sue due anime: intergovernativa e sovranazionale.

Anche la comunicazione politica europea, quindi, procede a velocità diverse in questo contesto di sdoppiamento. È facile intuire, dalle premesse del primo capitolo, che questo modo di informare sull'Europa, si ritrova rallentato e immobile anch'esso, risultando inefficace per coinvolgere i cittadini.

L'Unione si presenta, quindi, immobile nel prendere decisioni, e, una volta prese, paralizzata nel comunicarle.

Ci sono due anime politiche che hanno due modi diversi di comunicare: uno europeo e sovranazionale, l'altro statale e intergovernativo.

Quale comunicazione sarebbe corretta per riuscire a coinvolgere al meglio i cittadini, creando in loro un legame di appartenenza e facendoli sentire europei?

Come l'elaborato metterà in luce, nel corso del suo svolgimento, la comunicazione politica europea è strettamente collegata alla sua struttura istituzionale: se non funziona la seconda, la prima non può esistere. Prima di rispondere alla domanda precedente, sarebbe il caso di trovare una risposta all'altra questione: "Quale Unione Europea"?

La proposta alla base di questa tesi è quella di comunicare una nuova Europa, che, dapprima, deve essere però creata. La nuova Istituzione dovrebbe partire dal riconoscimento dello sdoppiamento strutturale europeo e quindi dividersi secondo le sue due anime, ricomponendosi poi nel più grande insieme Europa. Dovrebbe sdoppiarle definitivamente, per rigenerare una nuova Unione, come si vedrà nelle conclusioni dell'elaborato.<sup>84</sup> Solo una volta creata una nuova Unione, più piccola ma più unita politicamente, sarà possibile comunicare all'interno di essa; si procederà a trovare una comunicazione ad una sola voce, più trasparente e più decisa.

---

<sup>84</sup> Cfr. cap.4 Le Conclusioni.



Nel corso degli anni questo problema strutturale ha fatto procedere il treno Europa a due velocità diverse, creando una crisi di fiducia degli europei nei confronti del progetto, dovuta soprattutto alla visione di un'Europa paralizzata e non pronta a gestire le crisi in maniera coesa e coerente.

Paradossalmente le varie malattie hanno causato sì una paralisi decisionale, ma non hanno impedito all'Europa, nel corso degli anni, di ampliarsi e complicarsi burocraticamente.

L'ampliamento burocratico ha allontanato maggiormente i popoli, rendendo le Istituzioni comunitarie delle foreste oscure in cui non è consigliabile addentrarsi.

Gli europei non si informano e non comprendono l'Unione Europea: non capiscono le sue competenze, non ne conoscono i valori; essi percepiscono i conflitti attorno a loro, le varie crisi, e vedono però l'incapacità europea di agire; nasce così in loro il pensiero che sia sempre tutta colpa dell'Europa.

Far conoscere l'Unione Europea non prevede solo un passaggio di informazioni, ma sarebbe necessario creare un "supplemento d'anima", come afferma Bergson, ovvero formare un legame di appartenenza tra mittente e destinatario.<sup>85</sup>

Si devono rendere più chiari e tangibili i processi politici e socio-economici, ma anche, e soprattutto, quelli culturali e valoriali dell'Unione.

Creare e comunicare quel *Qualcosa di emotivo*.

Quella europea, non si è mai rilevata una comunicazione emotiva, ma è risultata essere troppo fredda e statica.<sup>86</sup>

Comunicare l'Europa è diventata quindi un'attività tecnica e gelida, incapace di spiegarne la complessità e inefficace nel coinvolgere emotivamente, scaldando i cuori degli europei. Al contrario, come afferma Santaniello (2008), *«riuscire a spiegare tale complessità significherebbe rendere comprensibile il filo che unisce gli europei e i progetti di mobilità, la carta dei diritti fondamentali e la libertà di circolazione, il libero scambio, i progetti educativi e la cultura democratica, tutti elementi in qualche modo associati alla bandiera con le dodici stelle e alle istituzioni di Bruxelles.»* (Santaniello, 2008)<sup>87</sup>

Creare un legame di sangue: questo l'obiettivo che, attraverso l'aiuto della politica di comunicazione, l'Unione deve raggiungere per guarire dalla crisi di fiducia e riavvicinare i cittadini a sé.<sup>88</sup>

Prevedendo l'emotività alla base della costruzione di questo legame, la comunicazione per l'Europa non può solo limitarsi all'informazione fredda e unidirezionale.

Se, infatti, l'informazione è l'insieme dei contenuti e dei significati dei messaggi, il processo di comunicazione comprende certamente l'atto di informazione, ma non si limita ad informare (Santaniello

---

<sup>85</sup> Bergson citato da Santaniello in Rovineti (2008).

<sup>86</sup> A tal proposito si vede come la comunicazione dell'euro abbia spostato l'attenzione solo sugli aspetti pratico-meccanici.

<sup>87</sup> Santaniello in Rovineti (2008, p.108).

<sup>88</sup> Una comunicazione che però si deve legare ad una modifica strutturale, come si metterà in luce nel prosieguo della disamina.

2008). Essa deve persuadere, informare, mostrare, dare delle ragioni valide, in una parola, deve convincere.<sup>89</sup> L'informazione è ciò da cui partire, ma non ci si può fermare solo ad essa; è una fase, per poi andare oltre. È necessario scatenare una reazione nell'ascoltatore, altrimenti non esiste comunicazione.

Quest'ultima si presenta come una vera e propria azione. Comunicare significa agire; significa creare un'interazione tra soggetti istituzionali ed attori della società civile e soprattutto tra fonti, strumenti e destinatari.

È movimento, scambio ed emozione. Ad esempio, la comunicazione del caso dell'Euro non può limitarsi solo all'informazione dell'aspetto monetario, ma deve riguardare e sottolineare anche le sue valenze identitarie e gli aspetti simbolici che esso presuppone per il processo di integrazione.

Solamente con una comunicazione che porti al coinvolgimento emotivo, si crea il legame di sangue, e solo con quest'ultimo, si riallacciano i cittadini all'Unione, facendola guarire dall'euroscetticismo e riuscendo, quindi, a creare un'unica e unita sfera pubblica europea che permetta all'Europa di ripartire.

Gli ostacoli che la comunicazione ha affrontato in questi anni, hanno proceduto di pari passo con le fratture che hanno fermato il processo di integrazione. C'è quindi una stretta parentela tra i processi di informazione e comunicazione europea e le varie fasi percorse durante il movimento verso una maggiore integrazione; la politica di comunicazione europea si è trovata ad aver a che fare con tutti i problemi che hanno bloccato l'Europa nel lungo cammino verso un'unione politica.

Anche la comunicazione europea ha subito spinte di accelerazione, alternate a frenate brusche.

Spinte centrifughe che hanno bloccato e bloccano sia la capacità decisionale europea, che le sue strategie di comunicazione.

Struttura istituzionale europea e politica di comunicazione si ritrovano legate a doppio filo.

Il capitolo è stato diviso, per comodità di lettura, in due parti: nella *prima* si vedranno le numerose strategie comunicative adottate nel corso degli anni fino al 2013. Si analizzeranno dunque i processi che hanno portato la politica di comunicazione delle Istituzioni europee ad essere quella che è oggi.

Strategie comunicative che si sono adeguate al processo più grande d'integrazione, ma che hanno anche risentito dei problemi che stanno causando una disintegrazione europea. La paralisi decisionale europea ha allontanato i cittadini, i quali hanno percepito una costruzione politica guidata dall'alto, dai governi e da ristrette élites. Il popolo non si è sentito coinvolto nella costruzione del progetto e la comunicazione europea, seguendo questo stesso cammino, si è presentata come un passaggio di informazioni acritico, senza suscitare dibattito o ascoltare i popoli: una politica di comunicazione strettamente autoreferenziale e di propaganda.

Si è venuta a cristallizzare una sorta di immagine di cittadino-suddito, destinatario passivo delle politiche, piuttosto che di cittadino e di soggetto attivo titolare di diritti, dal quale partire per assicurarne il coinvolgimento nelle decisioni (Parito 2012).

---

<sup>89</sup> Santaniello in Rovineti (2008, p.99).

Questa costruzione statica, e lontana dal popolo ascoltatore, dell'Unione Europea, dovuta alla volontà dei governi e politici nazionali, è qualcosa che collide con quella della comunicazione in quanto processo bidirezionale e circolare, in cui emittente e ricevente si scambiano continuamente di ruolo; in cui essi collaborano alla definizione condivisa di significati e all'efficace riuscita del processo. La struttura che l'Europa è andata assumendo, si scontra con quello che la comunicazione pubblica dovrebbe essere: scambio simbolico che avviene in pubblico e nell'interesse del popolo, e che riguarda ciò che attiene l'ambito della visibilità sociale, diventando oggetto di dibattito pubblico con finalità d'interesse collettivo.<sup>90</sup>

Le Istituzioni europee hanno preso coscienza, nel corso degli anni, delle debolezze interne al sistema e dei punti deboli delle strategie comunicative. Hanno capito la necessità di rivedere le modalità con cui attivare flussi informativi verso e da parte dei cittadini.

Nonostante i vari adeguamenti che l'Europa ha avviato per comunicare sé stessa in maniera più trasparente agli occhi dell'opinione pubblica, si presentano tutt'ora numerosi ostacoli che non permettono il corretto funzionamento del settore comunicativo. La *seconda parte* del capitolo si occuperà di analizzarli.

Comunicare l'UE non è un procedimento facile, presenta livelli di complessità particolarmente elevati. Complessità che non permette all'Europa di “sfondare la quarta parete”, riprendendo una metafora teatrale, e raggiungere così l'opinione pubblica.

Sussistono delle problematiche insite alla strategia della comunicazione. La creazione di un'identità e una singola sfera pubblica europea, attraverso una buona politica di comunicazione, sono gli obiettivi per poter ridare la base solida e di consenso al “palazzo-Europa”.

L'Unione, invece, oggi, si presenta come un palazzo d'avorio, lontano dal suo popolo e immobile. Senza i cittadini l'Istituzione comunitaria non può ripartire.

---

<sup>90</sup> Santaniello in Rovineti (2006, p.100).

## I PARTE

### I PROCESSI DI COMUNICAZIONE DELLE POLITICHE EUROPEE ALL'OPINIONE PUBBLICA: TRA PASSI AVANTI E MUTISMI



Figura (1) 2.1, Ellekappa, La Repubblica, 2007

#### 2.1 PROCESSI DI COMUNICAZIONE: LE PRESE DI COSCIENZA DAGLI ANNI SETTANTA AL 2013

Precedentemente si è affermato come la comunicazione abbia proseguito al fianco della costruzione della struttura istituzionale dell'UE, nel cammino verso una maggiore integrazione; un percorso, però, caratterizzato da un'andatura claudicante: alcuni passi avanti e numerosi passi indietro.

Le strategie relative alla comunicazione delle politiche europee all'opinione pubblica, hanno avuto un cammino accidentato, a volte prendendo coscienza del ruolo importante che la comunicazione deve avere come politica in sé per avvicinare l'opinione pubblica al progetto Europa, altre volte facendo passi indietro, per accettare i soliti compromessi con le numerose e varie sovranità e volontà statali.

Spinte centrifughe che alternavano momenti di integrazione a momenti, più lunghi e forti, di disintegrazione. Quest'ultima causata principalmente dalla mancanza di fiducia da parte dei cittadini nel progetto. L'Europa non funziona senza europei.

Le sue Istituzioni hanno cercato di rispondere a questo fenomeno, adottando numerose strategie di comunicazione, tutte diverse tra loro, ma accomunate dall'esigenza di raggiungere l'obiettivo della maggiore trasparenza e del riavvicinamento dell'opinione pubblica.

Tuttavia, come si metterà in luce, l'eccessiva tensione a questo scopo, invece che semplificare l'Europa agli occhi dei cittadini, ha finito per complicarla ulteriormente nel loro immaginario, rendendola ancora più oscura; qualcosa da cui è meglio tenersi "alla larga". Nonostante i vari quadri adottati nel settore, la politica di comunicazione europea non è riuscita a *scaldare i cuori*.

Malgrado i cambiamenti e le trasformazioni, infatti, il settore di informazione e di comunicazione europeo è stato sempre oggetto di critiche e di conflitti inter-istituzionali latenti.

Scontri dovuti alla volontà degli Stati di non perdere le loro voci in capitolo, invece di ricercare un'unica prospettiva e un unico messaggio europeo da diffondere. Ciascuno di essi ha voluto comunicare sempre al proprio popolo, con il proprio linguaggio. Si è venuto a formare un coro polifonico e asincrono.

Non si è andata a verificare nessuna messa in comune a livello europeo, nemmeno nell'atto del comunicare le priorità europee.<sup>91</sup>

In ogni caso, ripercorrendo l'evoluzione della comunicazione europea, il dato che emerge con maggiore evidenza, è il passaggio da uno stadio in cui viene semplicemente ignorata, a uno in cui viene timidamente e forzatamente riconosciuta come necessaria, fino ad approdare ad un altro in cui viene ritenuta fondamentale per sostenere il processo d'integrazione, intrecciandosi con le finalità di rendere l'Europa più democratica, di costruire un'identità condivisa dagli europei, di rafforzare un'idea di Unione adeguata ad affrontare efficacemente i problemi posti dalla globalizzazione e dallo scenario politico cosmopolita (Parito 2007).<sup>92</sup>

Un'*escalation* di importanza effettuata dalla politica di comunicazione a livello europeo. Nonostante il riconoscimento del suo valore fondamentale e necessario per aggregare i cittadini, si sono frapposte da sempre delle problematiche, le quali tutt'oggi impediscono al settore di comunicazione delle politiche europee di formare una sfera pubblica europea, che svolga da collante della Struttura Comunitaria.<sup>93</sup>

In questa prima parte, si metterà in luce la crescita di importanza, che ha caratterizzato la comunicazione delle politiche europee. L'Europa e le sue Istituzioni, nel corso degli anni, hanno capito come la comunicazione fosse importante come politica in sé per sfondare la quarta parete e far arrivare dei messaggi chiari ai cittadini per ri-aggregarli al progetto comunitario.

I sotto-paragrafi si occuperanno di dividere, in base agli anni, i piani operativi e le iniziative adottate dalla Commissione Europea, per implementare il servizio di comunicazione delle sue politiche all'opinione pubblica.

Si vedrà come la strategia di comunicazione abbia assorbito le difficoltà e i movimenti altalenanti dell'evoluzione della struttura europea. I Trattati istitutivi sono stati momenti chiave e di svolta, non solo per modificare l'Unione, le sue competenze, la sua struttura, ma anche la sua strategia di comunicazione.

Sono stati adottati a mo' di "esperimenti", per adottare e mettere alla prova nuovi piani d'azione di comunicazione, per far fronte alle nuove necessità e alle differenti urgenze che si presentavano sotto lo sguardo dei cittadini. Maastricht e Amsterdam in particolare sono stati passaggi e svolte importanti per l'integrazione dell'Unione Europea e per il rinnovamento delle sue strategie comunicative; le novità scritte al loro interno dai politici, ovviamente, dovevano essere comunicate e approvate dagli europei.

Capendo l'importanza del "collante-popolo" per dare legittimità all'Europa, si intuì la necessità di formare un settore comunicativo, a livello europeo.

---

<sup>91</sup> Analogia tra problemi di comunicazione e problemi strutturali dell'Unione Europea.

<sup>92</sup> Parito (2007, pp.49-60).

<sup>93</sup> Cfr. Il parte cap.2.

Infatti l'esigenza di specifiche attività d'informazione dell'Europa organizzata, e non solo degli Stati membri, si è posta con il trattato che istituisce l'Unione Europea, firmato a Maastricht nel 1992, che richiedeva un inedito coinvolgimento dei popoli europei.

Fino al 1996, tuttavia, le azioni di informazione e comunicazione delle Istituzioni europee hanno proceduto secondo linee politiche e strategiche incerte. Era ovviamente una politica nuova, ancora da scoprire; aveva bisogno di tempo per organizzarsi e soprattutto per trovare il modo migliore per "sfondare" la quarta parete. Si è dovuto attendere il 2001 per giungere alla definizione di un piano organizzativo, attraverso il coordinamento tra le Istituzioni (europee e nazionali) e la previsione di una compatta architettura di strutture e strumenti per il settore.

Ma la logica di fondo rimase quella di informare molto e comunicare ancora poco.

Soltanto nel 2004 è stata formalizzata la necessità di una vera e propria politica di comunicazione che integrasse le altre politiche dell'Unione, e che avesse lo scopo di diventare effettivo strumento di democrazia partecipativa (Parito 2012).

Nel prosieguo del capitolo si vedrà come la comunicazione delle politiche europee abbia attraversato vari processi; dalla propaganda, si passò alla creazione di una linea strategica ancora incerta, per approdare infine alla creazione di una comunicazione politica vera e propria.

### 2.1.1 DAGLI ANNI SETTANTA AL 2001: UNA COMUNICAZIONE CLAUDICANTE

La nascita della linea strategica di comunicazione dell'UE, fu caratterizzata inizialmente dalla propaganda. L'esigenza infatti di mettere al corrente i cittadini delle decisioni prese dalle Istituzioni europee, è stata coniugata con l'obiettivo di sostenerne la partecipazione alle consultazioni elettorali; l'Europa era appena nata ed era evidente l'esigenza di farla accettare come progetto in divenire. Era necessario comunicarla come prodotto giusto e perfetto già in sé: la comunicazione europea nacque, quindi, trasmettendo messaggi da accettare in maniera acritica. I popoli svolgevano principalmente il ruolo di sudditi, destinatari passivi; non erano loro a costruire l'Europa, quest'ultima veniva emanata dall'alto. E veniva anche comunicata dall'alto, con una strategia di comunicazione autoreferenziale.

La comunicazione, pertanto, seguendo questa logica, veniva vista semplicemente come trasferimento di informazioni ad un pubblico indifferenziato: l'Europa non si preoccupava delle modalità di effettiva ricezione e comprensione dei messaggi. Era un progetto elitario, e sembrava non avesse bisogno del popolo per sussistere, per esistere.<sup>94</sup>

Gli anni Settanta furono quindi caratterizzati da una comunicazione a senso unico, in cui i cittadini non venivano coinvolti nella formazione e nella costruzione del progetto.

Solo a metà degli anni ottanta, i politici europei compresero la necessità di coinvolgere il popolo con un tipo di comunicazione, meno da propaganda e maggiormente informativa.

---

<sup>94</sup> Parito (2012, p.64).

Le Istituzioni europee iniziarono ad affidare le loro comunicazioni ai media nazionali. Quest'ultimi dovevano svolgere la funzione di filtro, attraverso una più stretta relazione con l'Unione; dovevano prima conoscerla, per comunicarla poi ai loro ascoltatori. Dagli anni ottanta ha iniziato a prevalere la *logica della sala stampa*: aumentavano le informazioni indirizzate ai giornalisti presenti nelle sedi istituzionali, e venivano delegate al sistema mediale le responsabilità di trattare gli eventi secondo le proprie modalità di rappresentazione. Anche altri gruppi di interesse venivano coinvolti in questo sistema di delega, svolgendo essi stessi una funzione di mediazione nella trasmissione delle notizie europee, che venivano perciò trattate e trasmesse secondo l'utilità dell'organizzazione in particolare.

Si manifestava una visione parziale e non unitaria del settore della comunicazione. Venivano trasmessi messaggi da attori esterni, e non direttamente interessati nel progetto di costruzione dell'Unione. Non erano le Istituzioni comunitarie a svolgere una politica di comunicazione; esse facevano uso di filtri esterni.

La comunicazione delle politiche europee stava muovendo i primi passi. Passi però ancora scoordinati, che producevano azioni frammentate, e non inquadrate in una visione chiara e puntuale.

Con il Trattato di Maastricht l'Europa compì il primo giro di boa, nell'aver maggiore percezione della necessità di avere una strategia comunicativa propria e direttamente gestita da essa.

Le istituzioni comunitarie iniziarono a nutrire un maggior interesse nel comunicare le loro politiche all'opinione pubblica. Si comprese come, per una maggiore integrazione, occorressero i cittadini. Non come sudditi, ma come ascoltatori reattivi. E per coinvolgerli che altro fare, se non comunicare?

Il Trattato segnò una tappa di svolta nelle politiche di informazione, sia per i contenuti che introdusse, sia per la fase politica che ne seguì. Il coinvolgimento dei popoli europei era infatti percepito come determinante per riuscire ad attualizzare l'idea di Unione precisata nel documento: «[...] aggiungere l'unione politica e di sicurezza accanto a quella economica, prevedendo per quest'ultima un deciso rafforzamento destinato a realizzare l'unione monetaria; porre come obiettivo il consolidamento dell'identità europea sul piano internazionale; promuovere un progresso economico e sociale equilibrato e sostenibile e rafforzare la tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini degli Stati membri mediante l'istituzione di una cittadinanza dell'Unione [...]»<sup>95</sup>

Ottimi propositi ma i cittadini dove erano? Partecipavano alla costruzione di questi scopi? Il ruolo subalterno destinato al Parlamento europeo rispetto alle altre istituzioni (Consiglio europeo in primis) metteva in luce l'insufficiente legittimità democratica dell'Europa. I cittadini non c'erano. Gli europei ancora non esistevano. Dovevano essere creati ex novo.

Paradossalmente, secondo la studiosa Marieugenia Parito (2012), le questioni che in seguito si riveleranno problematiche per l'Unione, costringendola a modifiche di rotta, quali il confronto con l'opinione pubblica e

---

<sup>95</sup> Parito (2012, p.66).

l'ingresso di nuovi Stati membri, hanno portato ad un cambiamento di visione nelle strategie comunicative e all'ammissione di una loro accresciuta importanza.

Riguardo al primo aspetto si fa riferimento sia al risultato contrario al Trattato emerso dal referendum in Danimarca<sup>96</sup> e al risicato raggiungimento di un risultato positivo in uno Stato tradizionalmente europeista come quello francese, oltre che ai numerosi sondaggi che mostravano una disaffezione generale dei cittadini verso l'Europa, dimostrata ampiamente dal calo della partecipazione alle consultazioni elettorali del 1994.

Il secondo aspetto riguardava invece l'allargamento verso paesi come Finlandia, Svezia e Austria caratterizzati da una longeva tradizione di trasparenza e apertura delle proprie istituzioni al controllo pubblico.

Questo nato interesse per la comunicazione, come strategia per riavvicinare i cittadini, fu dovuto anche alla proposta del Parlamento europeo (espressione e voce dei cittadini e che dovrebbe influenzare le scelte della Commissione) di ristrutturare la Direzione Generale responsabile delle politiche di informazione, comunicazione e cultura.<sup>97</sup>

In base a quest'ultima proposta furono predisposte quindi *due tipi di attività*, utili per la diffusione e comprensione dell'Unione Europea da parte del grande pubblico: un *canale impersonale* incentivato dalle campagne di informazione; un *canale personale* dotato di sportelli informativi predisposti all'uso di ciascun individuo.<sup>98</sup>

La **prima linea d'azione** che percorreva il canale impersonale, venne promossa nel 1995 dal Parlamento e dalla Commissione con il "*Programma di informazioni prioritarie per il cittadino europeo*" (PRINCE)<sup>99</sup>, che rappresentò il primo tentativo di definire in maniera organica e coordinata una strategia di informazione delle Istituzioni europee diretta al grande pubblico.

Il programma PRINCE definiva interventi concentrati su alcuni temi considerati strategici, e su questi venivano attivate campagne informative di ampio respiro.<sup>100</sup>

A livello operativo, il metodo che venne inaugurato con questo programma degli anni novanta, consisteva in azioni decentrate, nel coordinamento tra differenti livelli istituzionali e nel coinvolgimento di organizzazioni della società civile, attraverso bandi pubblici di selezione in tutti gli Stati membri.

PRINCE si è articolato in tre campagne.

---

<sup>96</sup> In Danimarca il referendum si è svolto il 2 giugno 1992 e ha registrato il 50,7% di voti contrari e il 49,3% di voti favorevoli.

<sup>97</sup> La Direzione Generale della Comunicazione è il servizio della Commissione che si occupa di illustrare le politiche dell'UE al pubblico esterno. Tiene al corrente la Commissione degli sviluppi politici, e delle tendenze dell'opinione pubblica e dei mezzi di comunicazione. Coordina inoltre le campagne di comunicazione all'interno della Commissione. Per ulteriori approfondimenti, si rimanda a: [https://ec.europa.eu/info/departments/communication\\_it](https://ec.europa.eu/info/departments/communication_it)

<sup>98</sup> Questi due flussi comunicativi furono però gestiti a livello statale, attraverso la politica di decentramento, come si vedrà in seguito.

<sup>99</sup> Per ulteriori approfondimenti, si rimanda la consultazione a:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52000DC0057>

<sup>100</sup> Parito (2012, p. 66).



La prima *Citizen First*, conclusa nel 1998, aveva l'obiettivo di aumentare la conoscenza dei cittadini sui diritti e le opportunità legate al funzionamento del mercato interno. Furono adottati diversi strumenti per svolgere questa campagna d'informazione europea: furono dapprima previste pubblicazioni mirate a larga distribuzione; un sito web appositamente dedicato all'informazione relativa al mercato interno; un ultimo strumento di svolta utilizzato, particolarmente interessante per la possibilità di fornire informazioni realmente mirate alle esigenze dei destinatari, fu la creazione di un Call Center, raggiungibile tramite un numero verde al quale i cittadini potevano chiedere informazioni di base.

Una campagna però che, come si può notare, predisponeva strumenti scollegati e non si preoccupava bene di far arrivare un contenuto chiaro, coerente ed esplicitato.

La seconda campagna, nata seguendo le linee operative del progetto, fu quella dal titolo esplicativo "*Costruiamo insieme l'Europa*" conclusa nel 1999.

Essa verteva sull'obiettivo di far conoscere gli elementi centrali del trattato di Amsterdam e aveva lo scopo di rispondere alle principali preoccupazioni dei cittadini. In questa è stato incentivato l'aspetto personale della strategia di comunicazione: oltre all'attivazione del numero verde, si è aggiunta l'organizzazione di incontri e seminari su questioni che preoccupavano i cittadini, rivelate dai sondaggi e da inchieste specifiche.<sup>101</sup>

La terza campagna, la più importante e diamante d'occhiello del programma PRINCE, è stata dedicata al grande tema: *l'introduzione dell'Euro*.<sup>102</sup> In un'intervista effettuata al Dott. Vissol<sup>103</sup>, è emerso come, con l'introduzione di una moneta unica, non cambi ovviamente solo la merce di scambio, ma si modifichi anche il linguaggio. I cittadini, tutti, devono imparare una nuova lingua, difficile da comprendere in maniera autodidatta. Era indispensabile quindi comunicare in maniera semplice e chiara questa nuova lingua e il cambiamento dei nuovi valori monetari e identitari.

---

<sup>101</sup> Parito (2007, p.108).

<sup>102</sup> «[...] *La presente comunicazione propone una serie di messaggi; i contenuti ed i mezzi di trasmissione dovranno evidentemente essere adeguati al tipo di impresa in questione. I componenti del grande pubblico hanno il diritto, in quanto cittadini e consumatori, di essere informati sulle modifiche che li riguarderanno direttamente. Inoltre una popolazione ben informata e ben preparata è una conditio sine qua non affinché tutti gli altri aspetti del passaggio all'euro possano verificarsi senza intoppi. I cittadini dovranno essere dunque perfettamente preparati quando cominceranno ad utilizzare le monete e le banconote in euro, ovvero entro il 1° gennaio 2002. La presente comunicazione propone messaggi e canali di diffusione appropriati. Nelle nostre società esistono vasti gruppi di persone che non hanno agevolmente accesso ai canali tradizionali di informazione. Le loro possibilità di progredire nell'apprendimento del "linguaggio dell'euro" saranno pertanto limitate se le strategie di comunicazione utilizzano come strumenti e canali di informazione unicamente le pubblicazioni su carta, la radio e la televisione. Per superare questo problema è stata elaborata una strategia. La Commissione ha sottolineato costantemente l'importanza di portare la campagna di informazione nelle scuole, per via del ruolo che i ragazzi possono avere nella formazione degli adulti. Si devono tenere presente anche le necessità dei paesi non-partecipanti, sia degli Stati membri non partecipanti (pre-in), sia dei paesi non appartenenti all'UE. La comunicazione distingue le necessità in funzione della relazione che il paese in questione ha con l'area dell'euro, ovvero a seconda che si tratti di uno Stato membro pre-in, di un paese candidato all'adesione o di un paese terzo.» **Fonte tratta Da Eurolex** <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52000DC0057>*

<sup>103</sup> Intervista svolta a Vissol il 5/07/2017.

Con questa prima linea d'azione, utilizzando il canale impersonale, l'Europa diede l'avvio ad una nuova strategia di comunicazione, costruendo un programma organico strutturato in più fasi. L'Unione non possedeva però ancora gli strumenti necessari per effettuare una sua politica di comunicazione, unica e coesa. Non aveva del resto ancora basi solide, come il totale appoggio dei cittadini, e la volontà degli Stati di mettere da parte le loro sovranità nazionali per comunicare certe tematiche su materie a loro sensibili. Quest'ultimo ostacolo limitò l'efficacia delle campagne del programma PRINCE, non rendendole unitarie e coese a livello centrale; esse sono state realizzate su base decentrata, attraverso azioni di responsabilità, prevalentemente appartenenti agli Stati membri.

Per ricercare un tipo di comunicazione più diretta con il grande pubblico, e più personalizzata verso ciascun individuo, a partire dal 1996, è stata costruita **la seconda linea d'azione**, quella passante attraverso il canale personale, incentrata sulla creazione di una rete di punti informativi distribuiti sul territorio.

Una comunicazione più personale, ma che seguiva la linea del decentramento, passante per i vari territori nazionali; non si realizzava ancora quella unione comunicativa, gestita a livello centrale.

Tra questi punti d'informazione nazionali vanno ricordati i *Centri di Documentazione Europea (CDE)*<sup>104</sup>; essi svolgevano la funzione di favorire l'accesso alle informazioni, mettendo a disposizione del pubblico i documenti prodotti dall'ufficio delle pubblicazioni (in particolare le Gazzette Ufficiali); altre strutture erano invece rivolte a specifiche fasce di popolazione, e garantivano informazioni mirate agli interessi di segmenti d'utenza specifici.<sup>105</sup>

Se è senz'altro interessante questa costruzione decentrata, più "personalizzata" e quindi maggiormente vicina ai cittadini, secondo Mariaeugenia Parito (2007), un difetto congenito di questi *front office*, fu la carenza di *coordinamento* e il *rischio di duplicazioni*: tanti sportelli, troppi, che mettevano in difficoltà le persone, nell'orientarsi tra queste offerte illimitate ma confuse.<sup>106</sup> Una selva oscura a cui i cittadini non si avvicinavano volentieri. Ogni Stato comunicava e organizzava il servizio alla propria maniera.

Si ripresentava lo stesso problema strutturale: l'anima intergovernativa prevaleva, ed emergeva anche nel settore della comunicazione europea; tante voci, quelle degli Stati, e ognuno di essi non solo voleva *arroccarsi* la capacità decisionale per difendere i propri interessi, ma anche quella comunicativa per trasmettere i messaggi europei secondo il proprio *modus vivendi*.

Si riconobbe sì l'importanza della comunicazione per creare un popolo europeo, ma lo scoordinamento e il decentramento regnavano sovrani.

---

<sup>104</sup> Per consultare la rete italiana di CDE, si rimanda a: <http://www.cdeita.it>

<sup>105</sup> Parito (2007, p.110).

<sup>106</sup> Secondo Parito: «*Se è senz'altro interessante la costruzione di una rete di informazioni più vicina possibile ai cittadini, il limite, in questa fase, è stato una carenza di coordinamento e il rischio di duplicazioni. Accanto ai Carrefour (di animazione rurale) e gli Info Point promossi dalla Direzione Generale X, sono stati sviluppati centri promossi da altre DG, ad esempio gli Eurosportelli (per le piccole e medie imprese regionali e locali), avviati dalla DG XXIII*». (Parito 2007, p.109).

L'Unione Europea e la Commissione si adeguarono quindi, anche nelle strategie comunicative, allo stesso compromesso che si erano trovate ad accettare nella costruzione della struttura comunitaria. Pur di comunicare sé stessa ai cittadini, l'Europa lasciava che questa comunicazione europea fosse gestita a livello statale: che fossero quindi quest'ultimi a decidere come farla. Lo stesso compromesso esistente tra l'anima sovranazionale e quella intergovernativa, si ripresentava nel settore d'informazione europeo.

Gli Stati volevano comunicare a modo loro; a partire dal giugno 1996, è iniziata la trattativa tra Unione e Paesi membri: è stato avviato un esteso processo di consultazione con rappresentanti dei vari Stati, di gruppi di utenti e di cittadini, del settore privato e, più in particolare, dell'industria dell'informazione, le cui indicazioni sono state utilizzate per giungere alla stesura finale del *Libro Verde*<sup>107</sup>, promosso dalla Commissione.

Leggendo quest'ultimo documento, si può notare come, alla ricerca di compromesso con gli Stati per trovare il modo, per loro, più opportuno per comunicare ai cittadini il "progetto Europa", corrispose dal punto di vista strettamente politico, la presa di coscienza della necessità di garantire l'accesso alle informazioni delle pubbliche amministrazioni, a livello sia nazionale che europeo.

Anche se attraverso la forma compromissoria, una strategia comunicativa era indispensabile per la sopravvivenza dell'Europa. L'importante era che se ne parlasse in qualsiasi maniera, in sintesi.

Si riconobbe l'imprescindibilità di far conoscere ai cittadini le opportunità che l'UE garantiva alle imprese. La conoscenza di quest'ultime li avrebbe maggiormente legati a Lei, e avrebbe fatto percepire l'Unione come un progetto meraviglioso.

Nel 1998, seguendo sempre questa linea strategica di propaganda, venne predisposto un documento dal titolo "*L'informazione nel settore pubblico: una risorsa fondamentale per l'Europa*".<sup>108</sup>

L'Europa cercò quindi negli anni novanta di comunicare meglio; stava capendo finalmente l'importanza di questo settore per la sua sopravvivenza. Esso diventava uno strumento strategico per poter permettere ai cittadini e alle imprese di fruire delle opportunità offerte dall'UE.

Le difficoltà di reperire informazioni adeguate, infatti, si poteva tradurre in uno svantaggio competitivo per le imprese, e in un faticoso accesso dei cittadini ai servizi disponibili. E quindi anche in una scorretta interpretazione dell'Europa. Percepita come prigionia e non come opportunità.

La cultura dell'informazione dell'Unione Europea, con questo nuovo documento, aveva fatto un ulteriore passo verso la sua maturazione.

*In primis*, l'informazione venne dunque considerata un servizio pubblico preliminare di sostegno alle erogazioni dei servizi delle pubbliche amministrazioni. L'uso delle nuove tecnologie veniva incoraggiato, in quanto utile a garantire e a rendere più efficienti i flussi informativi interni tra le molte istituzioni dei

---

<sup>107</sup> Il Libro Verde riconosce la necessità di garantire l'accesso alle informazioni delle pubbliche amministrazioni a livello tanto nazionale che europeo, come strumento strategico per poter permettere ai cittadini e alle imprese, soprattutto quelle piccole e medie, di fruire delle opportunità previste dalla Comunità Europea.

<sup>108</sup> COM (1998) 585.

differenti livelli territoriali, europei e nazionali, da un lato; dall'altro i flussi informativi esterni con i cittadini e imprese.

In particolare venivano indicate nel documento le tre principali funzioni che le nuove tecnologie dovevano assumere:

- *Servizi d'informazione* (siti [www.](#));
- *Servizi di comunicazione per interagire col pubblico* (privati o imprese) o gruppi di individui (mail o gruppi di discussione);
- *Servizi transnazionali per acquistare prodotti online o per trasmettere dati* (modulistica o voto elettronico).<sup>109</sup>

In sintesi, la comunicazione pubblica dell'Unione Europea nella seconda metà degli anni novanta, è stata declinata in differenti dimensioni, tutte di tipo informativo, funzionali ad aumentare la conoscenza da parte del pubblico sulle Istituzioni europee, sulle loro decisioni assunte e sulle loro competenze, e a consentire una maggiore trasparenza ed efficienza dell'azione amministrativa.

Era una fase di transizione in cui emersero i primi problemi e s'intravidero le necessità d'intervento.

Si iniziò ad intuire l'importanza di una strategia comunicativa unica per far proseguire l'Europa verso il cammino d'integrazione, ma le risposte rimasero parziali e le azioni slegate, dovute principalmente alla mancanza di una programmazione organica e coerente. In definitiva, da un lato si iniziò a percepire l'importanza della comunicazione, e si implementarono quindi nuove strategie politiche, ma dall'altro non si riusciva a trasformarla in una reale politica, coesa a livello europeo

Si presentavano solamente azioni frammentate e scoordinate a livello europeo: la Commissione si occupava delle attività di informazione e comunicazione, impegnando diverse Direzioni Generali, in assenza di un centro di coordinamento, mentre il Parlamento e il Consiglio fungevano da stimolo e da controllo.

Era una fase di passaggio: si capì l'importanza di una strategia comunicativa, ma non si avevano ancora le idee chiare su come crearla e conferirle dignità a rango di vera e propria politica europea.

### 2.1.2 I PRIMI ANNI 2000: LA SVOLTA COMUNICATIVA?

I cambiamenti di più ampio respiro arrivarono quando sopraggiunsero gli anni duemila.

Era più che mai necessario rispondere alle prime critiche, creando una comunicazione unita per passare ai cittadini il messaggio "Unione Europea".

Romano Prodi e l'allora Commissione delinearono un primo documento nel 2001, con obiettivi, strumenti e metodi di lavoro per sviluppare l'attività di comunicazione istituzionale dell'UE.

Gli anni duemila rappresentarono una svolta per la politica di comunicazione; l'attenzione riservata a quest'ultima divenne sistematica, creando le condizioni per delineare una strategia coerente con le sue azioni. Per capire il peso di questo cambiamento di prospettiva, è utile valutare il contesto storico nel quale si inserì: le nuove linee d'azione sul piano comunicativo furono create da un'Europa in evoluzione, che stava

---

<sup>109</sup> Parito (2012).

per adottare la moneta unica, ma in cui alla volontà di alcuni governi e Stati di procedere ad una più forte integrazione non corrispondeva la volontà e la fiducia dei cittadini.

Sfiducia e disinteresse erano le basi necessarie da cui partire per la costruzione di una nuova politica di comunicazione che rendesse visibile agli occhi dell'opinione pubblica le azioni e gli obiettivi perseguiti dall'Unione Europea.

Per realizzare questi scopi viene alla luce dapprima il **Libro Bianco sulla Governance Europea**<sup>110</sup>, in cui la Commissione pose la questione dell'informazione e della comunicazione al centro del rinnovamento, introducendo alcuni principi che saranno poi sviluppati negli altri documenti riguardanti la strategia comunicativa.

Il punto di partenza del Libro è un paradosso; lo stato attuale dell'Unione dal punto di vista comunicativo è, del resto, paradossale; è necessaria, secondo il Documento, una nuova strategia: infatti da una parte, gli europei chiedono all'Europa di risolvere i grandi problemi della società, di trovare delle risposte rapide ai cambiamenti dovuti alla globalizzazione e di cercare altre opportunità di sviluppo; girando l'altra faccia della medaglia, però, si vede come i cittadini, mentre si accingono a porre queste domande e richieste all'Europa, non mettano il loro impegno per dare carburante a questa grande macchina europea; essi nutrono sempre minor fiducia nelle Istituzioni, percepite o troppo distanti o troppo inadempienti, incapaci ai loro occhi di procedere a creare politiche adeguate.

L'Europa, secondo il Libro Bianco, si presenta come un cane che si morde la coda. La Commissione, prendendo atto di questo circolo vizioso, nel documento propone come soluzione e obiettivo da perseguire, la creazione di un sentimento di appartenenza. Con gli anni duemila, si iniziò a capire la funzionalità della comunicazione: saper coinvolgere emotivamente i cittadini, e non solo informarli:

*«[...] informare e comunicare di più e meglio è la condizione per sviluppare il sentimento di appartenenza all'Europa. Lo scopo deve essere la creazione di uno “spazio” transnazionale, nel quale i cittadini di paesi diversi possano discutere quelle che a loro parere sono le grandi sfide dell'Unione.»<sup>111</sup>*

In questo documento vengono collegate finalmente democrazia e dibattito pubblico. Non esiste una senza l'altro: la democrazia dipende dalla possibilità di partecipare al dibattito pubblico.

Viene trovata una possibile soluzione per cercare di uscire da quel circolo vizioso: è necessario dapprima far conoscere le potenzialità del progetto Europa ai cittadini, implementando la circolazione delle informazioni sulle Istituzioni europee e sulle modalità di formazione delle decisioni. Solo con una maggiore

---

<sup>110</sup> COM (2001) 428.

<sup>111</sup> Estratto dal Documento: COM (2001) 428.

comunicazione e quindi una migliore trasparenza sul funzionamento dell'Unione, si può ricercare, poi in un momento successivo, quell'adesione dei cittadini al progetto comunitario.

Per creare questo legame si capì la necessità di far trasparire, attraverso la comunicazione, l'apporto positivo che l'Unione portava nella vita dei suoi cittadini, facenti capo a diverse nazionalità all'interno di essa.

Il Libro Bianco affermò la necessità di unire, a livello comunicativo, decentramento territoriale e coordinamento europeo: le strutture locali dovevano aiutare l'Unione a comunicare nei loro territori, e non sostituirsi ad essa.

Gli Stati, d'altronde, conoscevano meglio le esigenze dei loro cittadini, e in base a queste, dovevano aiutare l'Unione a presentarsi come il progetto che potesse dare adito alle aspettative delle varie nazioni.

Si ricercava una maggiore forma di collaborazione, piuttosto di un compromesso. Partendo dalla struttura stessa dell'Unione e quindi dalla constatazione, più o meno ammessa, dell'esistenza delle sue due anime, apparve chiaro che non si poteva prescindere dal locale.

Quest'ultima constatazione a cui giunse la Commissione europea nella redazione del Libro Bianco, fu il filo conduttore che le varie comunicazioni della Commissione dal duemila in poi perseguirono. Le Istituzioni sovra-nazionali dovevano attivare iniziative per promuovere informazioni a livello centrale e periferico, coinvolgendo in questa direzione le strutture locali: le reti, le organizzazioni di base, le autorità nazionali e regionali.

Con la comunicazione *“Un nuovo quadro di cooperazione per le attività di politica delle informazioni e della comunicazione in Europa”*<sup>112</sup>, l'Europarlamento sollecitò la Commissione europea a migliorare le strutture di informazione e rafforzare il coordinamento con i suoi uffici di informazione negli Stati membri e ad implementare il collegamento tra i suoi e le strutture d'informazioni nazionali. Per essere efficaci le informazioni dovevano essere presentate, tenendo conto delle necessità locali.

Questa comunicazione del 2001 segnò un altro passaggio importante: fece presente la volontà di superare la nebulosa delle azioni frammentate per creare un sistema organico, formalizzando, nel documento, il quadro di riferimento, le problematiche da affrontare e le soluzioni da adottare.

Sottolineò la volontà di comunicare insieme e la necessità di unire il locale al centrale.

Questo piano che puntava *«all'attuazione condivisa di politiche dell'informazione e dispositivi di gestione semplificati, decentrati e con un risvolto burocratico minimo»*<sup>113</sup>, si mosse verso la promozione di tre principali obiettivi, secondo Parito (2007): il *primo* fu quello di costruire un quadro coordinato degli strumenti da utilizzare per realizzare le attività di informazione e comunicazione; il *secondo* riguardò l'individuazione di alcune linee strategiche per diffondere informazioni chiare, avvicinare l'Europa ai cittadini e garantire che questi avessero libero accesso alle informazioni; il *terzo* mirò all'individuazione di modalità di cooperazione tra diversi soggetti che esercitavano l'attività di informazione a vari livelli,

---

<sup>112</sup> COM (2001) 354.

<sup>113</sup> Estratto dal Documento: COM (2001) 354.

definendo accordi di *partenariato* fra Istituzioni, Stati membri a livello nazionale, regionale e locale e società civile.<sup>114</sup>

Si nota, quindi, questa commistione tra *globale/europeo* e *locale/statale*; questa comunicazione della Commissione tentò di definire gli strumenti a livello operativo per organizzare le attività d'informazione a livello territoriale, ma gestendole e coordinandole centralmente. Si cercò di superare la difficoltà, incontrata dopo Maastricht, di un'assenza di coordinamento tra il livello nazionale e quello europeo.

Ma, nonostante le dichiarate buone intenzioni, secondo Parito (2007), l'impostazione del progetto rimase ancorata ad un'ottica burocratica: dietro la formula della necessità di organizzare coordinamento, cooperazione, convergenze, parve in ogni caso celarsi l'intento di non intaccare gli ambiti di competenza di alcun soggetto; sembrò, per l'ennesima volta, un esercizio di equilibrismo per sostenere l'esigenza del coordinamento, mantenendo, però, un cauto atteggiamento verso l'autonomia degli indirizzi di ogni Istituzione.<sup>115</sup> Un ennesimo compromesso.

Si può notare come la politica di comunicazione sia indissolubilmente legata al processo di integrazione dell'Unione Europea: procedevano entrambe con un andamento claudicante, dovuto alla ricerca di compromessi tra Stati e Europa.

Le Istituzioni, prendendo atto delle differenze, linguistiche, culturali, politiche e istituzionali, esistenti all'interno dei paesi membri, cercavano possibili soluzioni per comunicare all'interno dei territori nazionali, differenziando quindi i messaggi: dal momento che non esisteva un'unica "opinione pubblica europea", il messaggio doveva di volta in volta essere adattato agli specifici target dei differenti paesi.

Il nuovo piano di comunicazione del 2001 ricercava quindi la collaborazione dei vari Governi e Enti regionali per adattare i contenuti e i messaggi.<sup>116</sup>

Decentramento, collaborazione e coordinamento erano le parole chiave del nuovo quadro informativo. Furono enunciate a livello teorico, però. Infatti il documento del 2001, in sostanza, come dice Santaniello<sup>117</sup>, ha puntato i paletti politici del nuovo quadro strategico della comunicazione in materia di Unione Europea; ha dato delle possibili soluzioni teoriche a cui mancava la sostanza pratica.

Quest'ultima fu voluta trovare con la nuova comunicazione del 2002.

---

<sup>114</sup> Parito (2007, p. 68).

<sup>115</sup> Parito (2007, p.115).

<sup>116</sup> Contemporaneamente alla decentralizzazione nella trasmissione dell'informazione, è stato altrettanto necessario assicurare la coerenza e la flessibilità del flusso di informazioni. La collaborazione con la stampa è stata di fondamentale importanza e ha rappresentato il punto centrale della presentazione immediata delle informazioni e delle politiche europee.

Dal momento che il cittadino non era capace di fare distinzioni tra le istituzioni europee e, in maniera anche maggiore, tra i diversi servizi della Commissione, è stato indispensabile sia migliorare i meccanismi di cooperazione inter-istituzionale, in particolare tra la Commissione ed il Parlamento, che la riorganizzazione dei servizi interni della Commissione stessa.

<sup>117</sup> Santaniello in Rovineti (2006, p.99).

*“Una strategia di informazione e di comunicazione per l’UE”<sup>118</sup> fece seguito al dibattito svolto nel 2001 e soprattutto all’entrata della moneta unica. Si notò come i buoni propositi enunciati all’inizio degli anni duemila per migliorare la politica di comunicazione dell’Unione Europea e creare quel legame di appartenenza (obbiettivo principale) tra cittadini e Europa, non ebbero l’impatto sperato: ha continuato infatti a permanere una diffusa ignoranza e incomprensione nel rapporto tra i cittadini e l’Unione, determinata «dalla complessità del processo di costruzione europeo, ma anche dalla mancanza di una politica di informazione e comunicazione dell’Unione Europea a livello sia delle istituzioni europee, che degli Stati membri».<sup>119</sup>*

I cittadini continuavano a non avvicinarsi al progetto; non si sentivano coinvolti in prima persona nel processo di integrazione. L’Unione rimaneva ancora qualcosa di distante e oscuro.

Fu nel 2002, appunto, che si percepì la differenza fondamentale tra informazione e comunicazione vera e propria: *«la comunicazione non può limitarsi ad una semplice diffusione delle informazioni: deve produrre senso, suscitare dialogo, all’interno delle opinioni pubbliche nazionali, per promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini al dibattito»* (Santaniello, 2006).<sup>120</sup>

Se ne percepì la differenza a livello teorico; dal punto di vista operativo, per attuare una comunicazione vera e propria, l’Europa doveva sempre fare i conti con la sua struttura a doppia anima: doveva ricercare il compromesso per riuscire a tenere insieme le varie voci del coro statale, facendo sentire ogni Paese importante per il cammino dell’Unione e non intaccato nella sua sovranità. Un compromesso tra essa e gli Stati, che ne permetteva la stessa sopravvivenza.

Anche questo documento era promotore di un atteggiamento cauto nei confronti dell’autonomia istituzionale; e prudente fu anche l’orientamento allo sviluppo di una politica di comunicazione, dichiarando che la nuova strategia a fondamento di essa, doveva tenere conto dei vincoli istituzionali e politici dell’Unione, nel rispetto dei ruoli e delle specificità.<sup>121</sup>

Tuttavia in esso fu presente la constatazione che la comunicazione non potesse più essere considerata aspetto accessorio, ma dovesse essere il presupposto del successo delle altre politiche europee. Si rivelò un passo importante verso una maggiore consapevolezza.

Si intuì come una strategia comunicativa a livello europeo dovesse essere la base da cui partire per proseguire nel cammino di una maggior integrazione politica.

La politica di comunicazione europea assumeva quindi il ruolo di ancella per le altre politiche europee; un trampolino di lancio per far avere a quest’ultime un più ampio impatto nella vita dei cittadini.

La consapevolezza nata dal 2002 in poi, condusse la comunicazione europea ad assumere un volto più commerciale, a trasmettere messaggi tipici del marketing politico, con l’obbiettivo di riuscire a convincere i cittadini di “acquistare il prodotto Europa”.

---

<sup>118</sup> COM (2002) 350.

<sup>119</sup> Parito (2007, p.116).

<sup>120</sup> Santaniello in Rovineti (2006, p.105).

<sup>121</sup> Estratto dal Documento: COM (2002) 350.



Per svolgere correttamente quest'ultima azione, era dapprima necessario capire il pubblico a cui venivano rivolti i messaggi.

Il contenuto delle campagne informative europee iniziava quindi con l'analisi del pubblico di riferimento, attraverso l'uso delle indagini dell'Eurobarometro.

Con l'individuazione della tipologia dei destinatari che si volevano raggiungere, attraverso messaggi mirati e con il monitoraggio dei risultati delle campagne, si voleva iniziare a vendere il prodotto UE. Si iniziò a prestare attenzione al controllo dell'immagine dell'Europa: quale idea di essa dovesse trasparire agli occhi dei cittadini. Si doveva creare la comunicazione di un prodotto attraente e consono alle aspettative del pubblico.

Attraverso l'utilizzo di nuovi strumenti, come indagini di sondaggi e *focus group*, si iniziò a delineare una serie di valori ritenuti importanti agli occhi dell'opinione pubblica: *prosperità* (uguaglianza e solidarietà), *opportunità* (riavvicinamento e scambio), *sicurezza* (protezione). Attorno a questi valori era necessario costruire una trama narrativa unificante.

A livello pratico, questo nuovo percorso della politica di informazione e comunicazione, incentrata sulla vendita di un prodotto affabile agli occhi dei cittadini, si propose due obiettivi strategico-operativi da raggiungere: il *primo* riguardò la necessità di fornire un'informazione generale che rafforzasse la legittimità dell'Europa e la consapevolezza dell'esistenza di un'Unione politica; il *secondo* concernette l'esigenza di concentrarsi su progetti (nell'ambito dell'operazione PRINCE) di ampia portata, relativi alle grandi problematiche dell'Unione Europea.<sup>122</sup>

La politica di comunicazione dell'UE iniziò a seguire le regole del marketing: bisognava elaborare messaggi che tenessero conto di valori comuni e del pubblico di riferimento.

Non più dotata solo di carattere reattivo, la strategia sulla comunicazione dell'Unione Europea doveva favorire anche un approccio anticipatorio, doveva suggerire alle Istituzioni quali temi fossero prioritari agli occhi dei cittadini, e da lì prendere poi una successiva iniziativa a livello politico.

Un suggerimento, però, che partiva dagli Stati.

Il compromesso non poteva ancora essere abbandonato: i Paesi membri non volevano perdere la loro sovranità nel passaggio d'informazione ai cittadini.

L'altro asse metodologico della Comunicazione del 2002, fu l'utilizzo della strategia del *partenariato* con gli Stati membri; un nuovo modo per quest'ultimi di non concedere alle Istituzioni comunitarie il monopolio esclusivo dell'informazione e della comunicazione sui temi europei.

Si trattò di un esplicito riconoscimento da parte dell'Unione Europea dell'impossibilità di realizzare autonomamente una simile politica e della necessità di collaborare insieme e strettamente con le Istituzioni nazionali, centrali, regionali e locali.

Il documento del 2002 fece passare la strategia comunicativa europea da una fase di propaganda ad una di marketing, affermando la necessità che l'Europa fosse venduta, sempre, passando per gli ingrossi statali.

---

<sup>122</sup> Santaniello in Rovineti (2006, p.102).

*Decentramento* e *Partenariato* furono quindi le due grandi colonne imposte nella nuova strategia comunicativa adottata a partire dagli anni duemila. Colonne che permisero all'edificio Europa di reggersi anche dal punto di vista comunicativo. Ma la struttura che veniva retta era pur sempre "a rischio terremoto". Volendo fare un parallelismo con il primo capitolo di questa disamina, sembra corretto affermare come l'innalzamento di questi due pilastri comunicativi possa essere il corrispettivo dell'innalzamento dei pilastri dell'anima intergovernativa imposti con il Trattato di Maastricht.

Le strategie di decentramento e partenariato erano le soluzioni strategiche, a livello comunicativo, per raggiungere l'equilibrio tra le due anime europee e tra i vari Paesi.

Per *partenariato* si intese una più stretta collaborazione tra Europa e Stati membri, e fu avviato a partire dalla rilevazione delle tendenze dell'opinione pubblica con i sondaggi dell'*Eurobarometro*. Anche per quest'ultimo (oltre ad essere rafforzato a partire dalle comunicazioni del duemila), fu proposta una collaborazione più regolare con i servizi responsabili dei sondaggi a livello nazionale. Il partenariato voleva costruire una "catena di montaggio" tra Europa e Stati.

La prima svolgeva il ruolo *pivot* di coordinamento tra le sue Istituzioni a livello centrale e quelle territoriali per garantire coerenza nelle campagne informative attuate. La Commissione, secondo lo stesso piano del 2002, doveva anche definire una programmazione pluriennale delle campagne d'informazione. A questa stessa Istituzione venivano dati importanza e potere, nello svolgere il ruolo di garante della comunicazione europea; ad essa era affidato il compito di promuovere attività di monitoraggio e valutazioni delle azioni di informazione intraprese ogni anno, sia per quanto riguardava gli interventi dell'UE, sia per le iniziative prese individualmente negli Stati membri.

Il partenariato era dunque la strategia utilizzata per: da un lato, localizzare e territorializzare la diffusione di informazioni europee dal punto di vista pratico, e, dall'altro, centralizzarla dal punto di vista comunicativo, cercando così di raggiungere l'obiettivo di maggior coesione informativa all'interno dell'Europa tutta.

Si era compiuto un giro di boa: si capì la necessità di creare il legame di appartenenza, e questo non poteva formarsi se l'Unione non agiva anche a livello locale, rispettando le diverse aspettative e le differenze culturali dei suoi cittadini. Questo sarebbe stato il punto di partenza per creare una sfera pubblica europea.

Nello specifico, quest'attività di localizzazione delle informazioni e "*territorializzazione*" fu affidata alla Direzione Generale "*Stampa e Comunicazione*" (SPC) e dai suoi uffici decentrati negli Stati membri, utilizzando i più vari strumenti di informazione, dall'*Eurobarometro* al portale "Europa", dal Call Center "Europe Direct" alle pubblicazioni tradizionali e on-line, fino ad arrivare a strumenti audiovisivi.<sup>123</sup>

Per quanto riguarda invece l'attività di *centralizzazione*, con la Comunicazione del 2002, nacque l'organismo, che risulterà il perno centrale delle strategie di informazione dell'UE, atto ad occuparsi e ad assicurare la cooperazione inter-istituzionale, l'IGI<sup>124</sup>, il "*gruppo inter-istituzionale sull'informazione*".<sup>125</sup>

---

<sup>123</sup> Verranno poi maggiormente sviluppati nel corso degli anni. Cfr. *ibidem*

<sup>124</sup> Per approfondimenti, si rimanda a:

<http://www.politicheeuropee.it/attivita/18399/gruppo-informazione-dellue>

Questo organismo era composto dalla Commissione Europea, dal Parlamento Europeo e dal Consiglio. Si riuniva due volte all'anno e svolgeva il ruolo di centralizzare la politica d'informazione dell'Unione Europea; esso infatti valutava i settori prioritari e gli orientamenti comuni per la cooperazione inter-istituzionale in materia di informazione e comunicazione dell'UE; monitorava le varie attività di coordinamento per la trasmissione delle informazioni sia a livello centrale che a livello locale e in ultimo stabiliva le priorità per gli anni futuri. Era una sorta di consigliere della Commissione europea, per quanto riguardava la sua politica di comunicazione: l'IGI definiva le priorità e le comunicava alla Commissione, che aveva il compito poi di elaborare i messaggi di comunicazione generali e tematici. La corretta ricezione di quest'ultimi veniva però dapprima testata negli Stati membri, attraverso l'utilizzo di *focus group*, e solo successivamente i temi venivano inseriti in una campagna informativa vera e propria, e presentata alle altre Istituzioni.

Si può notare quindi come dagli anni duemila, la territorialità divenne sempre più importante per elaborare una strategia comunicativa coerente con le aspettative delle varie opinioni pubbliche: infatti la verifica dell'accettazione dei messaggi dal maggior numero di persone, era definita come la chiave di successo di una strategia coerente dell'UE in materia di informazione.<sup>126</sup>

Con la svolta dell'anno 2002 sembrò quindi possibile per l'Unione comunicare con una sola voce, anche grazie e attraverso la collaborazione con gli Stati membri, per l'attuazione delle decisioni prese all'interno dell'IGI; ma proprio il coordinamento con quest'ultimi si rilevò inefficiente e ritrascinò l'Europa nella paralisi e nell'afonia comunicativa, frutto del compromesso con i vari Paesi.

Le iniziative che venivano prese nella strategia di comunicazione erano definite come qualcosa di "volontario". Agli Stati rimaneva sempre l'ultima parola: ognuno di questi era libero di sottoscriverle e accettarne o meno i messaggi proposti. L'UE si presentava ancora una volta simile a chi si ritrova in mare aperto e riesce unicamente e galleggiare, non conoscendo le tecniche di nuoto per andare avanti e muoversi. Una situazione simile a chi sopravvive, ma non vive.

L'altra colonna inserita all'interno del documento del 2002<sup>127</sup>, era la strategia del *decentramento*. Mai come nel 2002, la Commissione riconobbe l'importanza del territorio: fu ridato valore alle *Rappresentanze* e agli *Uffici d'informazione del Parlamento Europeo* all'interno degli Stati membri. Queste strutture si occupavano e si dedicano tutt'ora, alla realizzazione dei messaggi più congrui al territorio locale e nazionale in cui operano per permettere alle notizie europee di avere una maggiore diffusione e un impatto più grande. Fu affidato loro il ruolo di filtro tra le Istituzioni europee e lo Stato membro per la definizione di un quadro d'azione e comunicazione.

Si prese ulteriore coscienza del fatto che una comunicazione efficiente, potesse essere svolta solo stando il più vicino possibile ai propri destinatari e in collegamento diretto con gli stessi.

---

<sup>125</sup> Parito (2007, p.113).

<sup>126</sup> Parito (2007, p.113).

<sup>127</sup> COM (2002) 350.

Questa territorialità però ha finito anch'essa, per essere schiacciata dalla logica nazionale e intergovernativa, che dominava su quella sovra-nazionale; il circolo vizioso non riusciva ad essere spezzato. L'Europa continuava a galleggiare senza nuotare. Il legame di appartenenza e l'identità unica europea non riusciva a crearsi.

Una svolta comunicativa c'era stata quindi con la Nuova Strategia del 2002, ma solo a livello teorico. Quando si tentava di attuarla realmente, si dovevano accettare compromessi con gli Stati, dando loro l'ultima parola su come organizzare la comunicazione a livello locale.

Le Rappresentanze, con il singolo aiuto delle Direzioni Generali, cercavano appunto di creare una comunicazione più coerente, ma, dovendo declinare i messaggi a livello nazionale, si ritrovavano a sottostare alle regole dello Stato in cui si trovavano ad operare.

Qualche progresso, senz'altro, fu avviato grazie al ruolo di questi Uffici: si ritenne necessario semplificare il linguaggio d'informazione dell'UE per renderla il più vicino possibile ai cittadini. Coordinando, formando e sostenendo le reti e centri d'informazione nazionali, cercavano di far percepire l'Europa come un progetto "a portata di mano".

Esse hanno ricevuto quindi, a partire dal 2002, il compito di elaborare, eventualmente con l'assistenza di esperti esterni, i piani di comunicazione, per ciascuno dei settori scelti dall'IGI, nei quali dovevano figurare il programma d'azione congiunto con lo Stato membro, e il programma autonomo dell'UE, nel caso in cui il Paese non avesse sottoscritto le priorità dei messaggi prescelti. Erano il vero e proprio filtro tra Istituzioni europee e cittadini degli Stati membri.<sup>128</sup>

Il partenariato prevedeva quindi che la preparazione delle diverse campagne informative avvenisse all'interno, e fosse consona alle esigenze dello Stato membro.

Il coinvolgimento di quest'ultimi rappresentava bene l'immagine del compromesso che doveva favorire la coerenza tra le strategie e i messaggi europei e la comunicazione a livello nazionale sui diversi settori prescelti.

La strategia che si impose a partire dal 2002, per favorire e sviluppare la dimensione europea del dibattito democratico in ciascuno dei paesi membri, fu quella di coordinare la comunicazione a livello centrale/europeo, facendo, però, gestire le campagne informative dagli Stati stessi.

Per mettere in pratica i principi del partenariato e del decentramento, la Commissione europea ha proposto un *Memorandum of Understanding* (MoU) con ciascuno Stato membro. Essi dovevano tradurre a livello politico, l'impegno contrattuale reciproco a cooperare per una migliore diffusione dell'informazione generale sulle questioni europee.<sup>129</sup>

---

<sup>128</sup> Secondo Vissol non furono però dotate di mezzi di sostentamento come budget e abbastanza personale.

<sup>129</sup> Santaniello in Rovineti (2006, p.106).

Santaniello (2006) rilevò, per l'ennesima volta, l'affermazione di una formula di compromesso: infatti «*i memorandum di intesa possono prevedere la creazione di una rete istituzionale dei corrispondenti per l'informazione all'interno di ciascuno Stato membro, della Commissione, del Consiglio e del Parlamento Europeo e questa formula di compromesso assicura quindi una buona flessibilità tra Unione europea e Stati membri, facilitando infatti le definizioni delle singole convenzioni da sottoscrivere per lo sviluppo dei settori tematici definiti dall'IGI. Non si tratta di una formula esclusiva poiché sono sempre possibili altre forme di partenariato su scala nazionale, ma anche a livello regionale o locale, con un coinvolgimento diretto della società civile.*»<sup>130</sup>

Anche le antenne e le reti di informazione degli Stati membri, iniziarono ad essere gestite in collaborazione con l'UE (*Info Point Europa, Carrefour di animazione rurale*<sup>131</sup>). In base al *MoU*, la maggioranza di questi centri iniziò ad essere gestita in partenariato con gli Stati membri, e più precisamente con gli enti locali. La prossimità delle reti con i rappresentanti della società civile e con i cittadini, ne facevano infatti uno strumento privilegiato per l'attuazione della strategia di informazione e comunicazione dell'Unione Europea. Al fine di rafforzare l'azione dei centri di informazione, la Commissione ha predisposto, con la documentazione del 2002, un nuovo quadro più coerente, che ne valorizzasse il ruolo all'interno della nuova strategia e ne accompagnasse l'estensione ai nuovi Stati membri.

---

<sup>130</sup> Santaniello in Rovineti (2006, p.105).

<sup>131</sup> - **Carrefour di animazione Rurale:** Riuniti in rete, i Carrefour hanno il compito di diffondere l'informazione comunitaria in seno alle collettività rurali. Essi perseguono i seguenti obiettivi: **1) informare** le diverse categorie di pubblico interessato (agricoltori, collettività rurali, agenzie di sviluppo, ecc.) tramite strumenti estremamente diversificati: pubblicazioni, documentazione, banche di dati, ecc. I Carrefour diffondono sistematicamente l'informazione sulle politiche, i programmi comunitari, ecc. e rispondono a richieste di informazione più precise; **2) associare gli operatori** dello sviluppo rurale e promuovere in tale modo le iniziative, in particolare fornendo un'assistenza all'attuazione di partnership e all'avvio di progetti; **3) avvicinare le zone rurali** favorendo scambi di informazione e di esperienze nonché i progetti di cooperazione transnazionale; **4) trasmettere alle istanze comunitarie l'informazione** generata a livello locale e regionale.

- **Info Point Europa:** coordinati e cofinanziati dal Servizio Stampa e Comunicazione della Commissione europea, sono centri europei di informazione, che si rivolgono al grande pubblico con l'obiettivo di informare e orientare sulle attività, le politiche e i programmi dell'Unione europea, e avvicinare i cittadini alla casa-Europa. Sono al servizio sia dei cittadini, membri di associazioni, giovani e insegnanti che cercano una documentazione generale, sia dei professionisti alla ricerca di informazioni più specifiche. Appartengono alle reti di informazione dell'Unione europea create nell'ambito della politica di "prossimità" e "trasparenza" intrapresa dalle Istituzioni comunitarie. Mettono a disposizione dei cittadini strumenti di conoscenza per una partecipazione più consapevole al processo di integrazione europea e forniscono assistenza qualificata nella ricerca di informazioni in risposta alle domande poste dall'utente eventualmente indirizzandolo verso centri d'informazione adeguati alle sue esigenze, agendo in stretta sinergia con gli altri centri di informazione comunitaria a livello regionale, nazionale o comunitario.

La rete IPE conta attualmente 138 membri distribuiti su quasi tutto il territorio comunitario e in Italia la rete si compone oggi di 21 centri, ospitati da Enti Locali e Amministrazioni decentralizzate dello Stato (Comuni, Province, Regioni, Prefetture).

Per ulteriori approfondimenti, si rimanda a: <http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/rural-it/euro/r1-1.htm>

Tale quadro scaturiva da una preventiva valutazione e analisi di tutte le antenne e le reti esistenti, e da un nuovo esercizio di selezione “aperta e trasparente”; esso condusse quindi alla definizione delle reti di seconda generazione, oggi chiamate antenne Europe Direct.<sup>132</sup>

La strategia prevista dal documento era un passo avanti rispetto a quella degli anni novanta: aveva il merito di analizzare nel dettaglio tutta una serie di attività da svolgere, sia a livello metodologico che organizzativo; essa identificava mezzi e reti da utilizzare e prevedeva operazioni di verifica e feedback.

Ma si ha quasi l'impressione, secondo molti studiosi<sup>133</sup>, che ad un'analisi così dettagliata, fosse difficile far corrispondere una necessaria sintesi operativa, specie in virtù di un eccessivo numero di soggetti a vario titolo interessati al progetto.

Con la *Comunicazione del luglio 2002*, l'Unione ha gettato le basi pratiche e non solo teoriche per una sua nuova e più efficiente politica di comunicazione. Quest'ultima, però, ha dovuto ricercare il compromesso con le numerose voci statali, per poter operare; inoltre la sua realizzazione, con un approccio distensivo e graduale, reso necessario dai principi del partenariato e del decentramento, ha incontrato sin dall'inizio dei problemi di carattere amministrativo e finanziario. Era, in quegli anni, entrato in vigore il nuovo regolamento finanziario dell'Unione Europea, con norme severe per assicurare la trasparenza e la corretta gestione di tutte le operazioni finanziarie centrate sul bilancio comunitario. Alcune norme del regolamento finanziario hanno quindi inibito la predisposizione dei rapporti convenzionali indispensabili per mettere in pratica concretamente il partenariato comunicativo.

Le problematiche<sup>134</sup> che si frapponsero al funzionamento della strategia comunicativa del 2002, pertanto, portarono la Commissione ad elaborare una nuova modifica della politica di comunicazione nel 2004.

Fu necessario emanare una nuova comunicazione interpretativa, per consentire l'effettiva realizzazione della nuova strategia di informazione e comunicazione: “*Comunicazione della Commissione sulla attuazione della strategia d'informazione e di comunicazione dell'Unione europea*”.<sup>135</sup>

Con questa ulteriore emanazione, la Commissione europea propose un nuovo disegno organico di attuazione della Strategia di informazione e comunicazione dell'Unione europea, precedentemente delineata dalle Comunicazioni COM (2001) 354 e COM (2002) 350.<sup>136</sup>

---

<sup>132</sup> **Europe Direct** ha una rete di centri d'informazione, centri di documentazione in tutti i paesi dell'UE. I cittadini possono contattare queste antenne per ottenere: risposte a domande sui tuoi diritti di cittadino europeo, finanziamenti, ecc; un invito a eventi locali di informazione/networking sull'UE; documenti e pubblicazioni sull'UE; riferimenti relativi ad altre fonti d'informazione; recapiti delle organizzazioni e degli organismi competenti; accedere alle pubblicazioni e ai documenti ufficiali dell'UE (su carta e online); trovare informazioni dettagliate su diritto, integrazione, politiche e istituzioni dell'UE; ottenere materiale per gli studenti che effettuano ricerche sui temi europei.

<sup>133</sup> Santaniello, Parito, Rovineti, Maresi.

<sup>134</sup> In particolare, il compromesso con gli Stati membri.

<sup>135</sup> COM (2004)196.

<sup>136</sup> 1) **COM (2001) 354**: «*Communication on a new framework for co-operation on activities concerning the information and communication policy of the European Union*».

Un più efficace coordinamento degli strumenti per la comunicazione e l'informazione, e maggiore coerenza tra di loro: questi gli obiettivi definiti dalla nuova comunicazione. A tal fine vennero definiti tre assi prioritari:

- Un **partenariato volontario ed operativo con gli Stati membri** che consentisse di sviluppare un'effettiva messa in sinergia delle loro strutture e delle capacità, quali complemento delle azioni dell'UE;
- Una **razionalizzazione dei centri e delle reti d'informazione**, principalmente degli Info-Point Europa e dei Centri d'informazione e di animazione rurali (Carrefour), dei centri di documentazione europea (CDE) e degli altri centri di riferimento universitari (in totale circa 780);<sup>137</sup>
- Uno **sviluppo del settore audiovisivo**, in quanto la televisione e la radio restavano, di gran lunga, i vettori d'informazione preferiti dal pubblico europeo, compreso quello dei dieci nuovi Stati membri; e quindi la Commissione intendeva continuare a rafforzare e sviluppare il settore audiovisivo.<sup>138</sup>

Con l'ulteriore replica degli obiettivi di maggior coordinamento e coesione, inseriti nella Comunicazione del 2004, sorge il dubbio che i quadri comunicativi, precedentemente emanati dalla Commissione, non avessero funzionato.

La questione di informare i cittadini non è poi cambiata molto se, nel 2004, la Commissione ha ribadito l'esigenza di «una migliore qualità del dibattito pubblico europeo, del coinvolgimento dei cittadini nel processo decisionale, di un ascolto più attento alle sue preoccupazioni, nonché della ricostruzione in modo metodico e coerente dell'immagine dell'UE». <sup>139</sup>

Uno studio condotto su alcuni *focus group*, nel secondo semestre del 2003, dimostrò infatti la non efficacia della precedente politica di comunicazione europea; l'analisi mise in luce le inefficienze delle scorse comunicazioni emanate, dal momento che risultò ancora evidente la scarsa conoscenza da parte dei cittadini dei dati fondamentali sull'Unione e dei valori comuni europei, presi come riferimenti essenziali.

Non c'erano solo risvolti negativi.

---

2) **COM (2002) 350**: «*Communication on an information and communication strategy for the European Union*».

<sup>137</sup> Per modernizzare la loro gestione, la Commissione propone l'elaborazione di una denominazione e di un logo identico per tutte le antenne e le reti che potrebbe riprendere il termine generico di Europe Direct, e potrebbe coprire tutti i servizi offerti dall'Unione per diffondere l'informazione e rispondere alle domande dei cittadini, sia che si tratti di un "numero verde", del sito d'informazione Europa o di un centro locale in prossimità.

<sup>138</sup> Tratto dal documento di Europe Direct Roma: "La politica di comunicazione dell'Unione Europea: le principali tappe dal 2000-2015". Per ulteriori approfondimenti si rimanda a: [https://europa.eu/european-union/contact/meet-us\\_it](https://europa.eu/european-union/contact/meet-us_it)

<sup>139</sup> Estratto da COM 196/2004: *Attuazione della strategia di informazione e di comunicazione dell'Unione Europea*.

Lo studio dimostrò anche un interesse da parte dell'opinione pubblica nello scoprire l'Unione Europea. Il popolo si rivelava ricettivo quando veniva informato su aspetti concreti delle politiche comunitarie, sugli argomenti europei che coinvolgevano la sua vita in maniera più pragmatica.

Le strategie di comunicazione avevano avuto dei problemi nel loro funzionamento<sup>140</sup>, però i cittadini erano ancora vogliosi di conoscere e venire informati sui progetti e le decisioni dell'Europa che li riguardavano in prima persona.

Bisognava revisionare ulteriormente la strategia di comunicazione dell'Unione Europea. Era necessario quindi trasmettere al popolo l'immagine di un'Unione che servisse, e fosse utile per migliorare le loro vite. Sin qui i temi prioritari per l'informazione al grande pubblico erano stati: *allargamento; futuro dell'Unione; spazio di sicurezza, libertà e giustizia; il ruolo dell'Europa nel mondo*.<sup>141</sup>

Politiche e valori che potevano interessare i cittadini, ma non avevano un risvolto subitaneo e pratico nelle loro vite.

Dopo l'anno di transizione del 2004, si percepì quindi l'importanza di inserire e trasmettere argomenti di diversa natura, argomenti più vicini al popolo. Era necessaria una migliore programmazione e una ridefinizione delle priorità europee.

Venne emesso un nuovo *MoU* per una comunicazione più strutturata e ordinata gerarchicamente, fondata su una maggiore cooperazione inter-istituzionale. La *mission* dichiarata era quella di organizzare i vari tipi di partenariato che svolgevano i diversi compiti, usando vari strumenti, attraverso piccoli e grandi centri di informazione.<sup>142</sup> Ristrutturare quindi le Rappresentanze e i vari Uffici locali.

Ma è ben visibile che i problemi causanti lo scollamento tra Europa e cittadini (*interposizione statali, comunicazione tecnica e fredda*) non vennero affrontati con un cambio di contenuti, ma si agì nuovamente con tecniche e criteri tradizionali (il *partenariato*) e visioni istituzionali (un nuovo *MoU*).

Nonostante le dichiarazioni di principio, si continuò a prestare sempre maggior attenzione all'assetto organizzativo, piuttosto che all'adeguamento dei contenuti legati all'evoluzione della realtà politica. Ancora più burocrazie e meno emotività. La chiave del successo di una politica di comunicazione era ancora lontana.

Si può parlare di una svolta comunicativa? Senz'altro sorse la nuova consapevolezza dell'importanza del rafforzamento della comunicazione a livello europeo, ma non si riusciva ancora a rendere il settore efficiente.

Tra il dire e il fare c'era di mezzo il mare, e l'Europa continuava solamente a galleggiare.

---

<sup>140</sup> Problemi dovuti alla volontà statale di interpretare le forme di partenariato e decentramento come opzioni che si rivelassero utili ad imporre la loro sovranità anche dal punto di vista comunicativo. Erano gli Stati ad aver disincentivato la collaborazione.

<sup>141</sup> Parito (2007, p.118).

<sup>142</sup> Parito (2007, p.119).



### 2.1.3 IL 2005 E LE CRITICHE AL PASSATO: DALL'INFORMARE ALL'ASCOLTARE

Questo problema di mancanza di emotività nella comunicazione delle politiche europee all'opinione pubblica fu intuito dal Parlamento Europeo che, il 26 aprile del 2005, si prese carico della questione relativa allo scollamento della società civile, e affermò la necessità di *sfondare la quarta parete*, per riuscire a far conoscere e avvicinare l'UE agli europei.

Scrisse una Relazione riguardante il funzionamento della comunicazione della Commissione: *“Sull’attuazione della Strategia dell’informazione e di Comunicazione dell’UE”*.<sup>143</sup> Partendo dalla constatazione della diminuzione della partecipazione elettorale, il documento ribadisce quale obiettivo centrale della politica d'informazione, la promozione della partecipazione attiva della società civile alla politica.

Nonostante venisse sempre sottolineata l'importanza di un maggior coordinamento tra le Istituzioni, si iniziò a radicare, nella mente del Parlamento, l'importanza di una maggiore attenzione al contenuto dei messaggi, piuttosto che limitare, nuovamente, le strategie comunicative ad azioni rivolte all'aspetto burocratico e al miglioramento nell'utilizzo degli strumenti esistenti per attuare l'informazione delle politiche europee.

La preoccupazione del Parlamento si inserì nel contesto politico di quegli anni. Si cercava una strategia comunicativa che potesse comunicare in maniera efficiente ai cittadini il Trattato Costituzionale. Non ci si doveva solo a limitare ad informare i cittadini su quest'ultimo, e farlo loro conoscere; era necessario farlo accettare coinvolgendo il popolo emotivamente, creando una vicinanza quasi spirituale al progetto e tentando di instaurare un legame di appartenenza tra esso e l'Europa.

La politica di comunicazione doveva quindi svolgersi lungo una duplice prospettiva: una, maggiormente tecnica e informativa, attraverso la chiarificazione ai cittadini europei sul contenuto della Costituzione e sul significato delle modifiche che essa introduceva rispetto ai Trattati fino ad allora ratificati; l'altra, maggiormente emotiva, che riuscisse a coinvolgere i cittadini, scuotendo in loro dei sentimenti positivi verso l'appartenenza ad un progetto comunitario, che avrebbe potuto modificare le loro vite e avere un impatto maggiore attraverso l'utilizzo di una Costituzione, persuadendoli quindi della necessità di ratificarla; la Costituzione europea doveva essere comunicata riuscendo a porre le basi per la creazione di quel vero e proprio legame di appartenenza.

In questa comunicazione, il Parlamento fece una pesante critica dei sistemi e delle strategie di comunicazione adottate fino a quel momento, che non erano riuscite a raggiungere gli obiettivi prefissati. Infatti, il livello di conoscenza delle principali questioni comunitarie da parte dei cittadini nel 2005 non era migliorato affatto, anzi fu definito “deplorable”: un'indagine dell'Eurobarometro di quegli anni rilevò che solo il 25% della popolazione degli Stati membri era a conoscenza del fatto che esistesse un inno

---

<sup>143</sup> Per consultare la Relazione, si rimanda a:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2005-0111+0+DOC+XML+V0//IT>

dell'Unione, e quasi la metà credeva che la sede principale fosse a Strasburgo. Senza contare che l'affluenza alle elezioni del Parlamento europeo raggiunse il suo minimo storico nel 2004, contando una partecipazione alle urne di appena il 45,7%.<sup>144</sup>

Il Parlamento inoltre stigmatizzò le Istituzioni europee e la Commissione, di non aver applicato i quadri precedentemente emessi, e quindi di non aver migliorato la situazione comunicativa dell'Unione. Esso ritenne necessario un cambiamento metodologico: dare importanza ai messaggi, e non alla costruzione della struttura del Settore della Comunicazione europeo.

Si riconobbe finalmente la bi-direzionalità della comunicazione: non sono i cittadini a dover ricercare le informazioni, ma sono quest'ultime anche a dover cercare i cittadini. Era l'Europa a doversi avvicinare ai cittadini, e non il contrario. Spettava all'Unione di dover conoscere i suoi abitanti, costruendo dei messaggi *ad hoc* per loro.

Nella relazione il Parlamento non propose solo un cambiamento metodologico negli obiettivi da ricercare, ma indirizzò anche una pesante critica all'architettura utilizzata fino a quel momento nella trasmissione dei messaggi.

Il *decentramento* e il *partenariato* avevano finito per creare una grande struttura burocratica ma poco coordinata. Senza coordinamento e collaborazione, la struttura europea si era rivelata del tutto inefficiente nell'organizzare una strategia di comunicazione adeguata alle aspettative degli "europei in divenire". Il sistema di coordinamento delle strutture di comunicazione, cioè il meccanismo di decentramento delle informazioni sulla base di collegamenti e reti e l'organizzazione delle Direzioni Generali, in luogo dell'unica direzione in capo alla commissione prima esistente, si era rilevato inadeguato e scoordinato.

Gli Stati avevano, attraverso le formule del decentramento e del partenariato, sempre prevalso per aver l'ultima decisione su quale tipo di comunicazione intraprendere e quale messaggio comunicare.

L'anima inter-governativa aveva governato e parlato fino ad allora, bloccando tutte le strategie di coordinamento e coesione: l'Europa non riusciva ad imporsi sugli Stati.

Un altro rilievo negativo per il funzionamento delle strategie di comunicazione venne individuato dal Parlamento nell'aspetto economico: «[...] *all'interno del Parlamento vi è un'unica DG che si occupa di informazione. Tuttavia il modo in cui spende il bilancio è insensato: il 43% è destinato al finanziamento dei gruppi di visitatori, il 30% alla produzione di materiale stampato e il 18% alle infrastrutture. Rimane un 10% per altre misure*» (Parito, 2007).

L'Istituzione si chiedeva dunque se valesse la pena spendere così tanto per ottenere risultati così scarsi: il Parlamento, del resto anche allora, era l'Istituzione europea con più scarsa visibilità agli occhi dell'opinione pubblica.

Come obiettivo della Relazione, quindi, si riconosceva la necessità di un maggior coordinamento e cooperazione tra Unione e Stati: le due anime dovevano bilanciarsi e trovare un giusto equilibrio per

---

<sup>144</sup> Dati presi da Eurobarometro 2005. Per ulteriori consultazioni, si rimanda a:

[http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/eb/eb63/eb63\\_nat\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/eb/eb63/eb63_nat_it.pdf)

comunicare meglio ai cittadini e cercare di creare quel legame di appartenenza, senza che l'una prevalessesse sull'altra.

Relativo all'aspetto della comunicazione europea, era necessario cambiare i contenuti; dare più importanza alla fase di ascolto: muoversi quindi verso una strategia che tenesse maggiormente conto dei cittadini, che li facesse sentire necessari. Infatti:

*«Uno dei principali problemi che affliggono l'Europa è la mancanza di legittimità. I cittadini hanno la sensazione che il diritto comunitario non li riguardi e pensano di non aver alcun ruolo da svolgere nella sua creazione. La mancanza di credibilità dell'Unione deriva dall'incapacità di raggiungere ogni singolo cittadino. Uno dei principali obiettivi della nuova strategia deve essere quello di individuare i destinatari giusti.»<sup>145</sup>*

Se si fossero continuate ad utilizzare le vecchie strategie nella politica di comunicazione dell'UE, questo obiettivo non sarebbe stato raggiunto, e i mezzi utilizzati sarebbero stati sempre inefficaci per riuscire a trasmettere ai cittadini lo spirito di un'Unione.

Ecco perché la Relazione parlamentare affermò anche la necessità di usufruire della vecchia e nuova tecnologia; di utilizzare strumenti che riuscissero ad entrare nelle singole case degli abitanti europei, in maniera quotidiana: la televisione, la radio e Internet.

Si nota quindi che, con la Relazione del 2005, non ci fu unicamente una presa di coscienza negativa, criticando le vecchie strategie utilizzate, ma ci fu anche una svolta di percezione; fu inserita una *pars costruens* con la decisione di rendere necessario l'uso di nuovi strumenti (Internet in primis) per raggiungere l'obiettivo prefissato: personalizzare la politica di comunicazione dell'Unione Europea, per renderla più recettiva alle esigenze dei cittadini.

Un primo passo verso questa personalizzazione della comunicazione e dei messaggi fu l'istituzione di seminari specifici rivolti al mondo accademico e ai giornalisti, per promuovere il Trattato Costituzionale.

Ad ognuno il suo: ai dotti i seminari, al "popolo" la televisione.<sup>146</sup>

Negli anni 2000 le nuove strategie (*partenariato e decentramento*) teoricamente potevano funzionare, ma a livello pratico si sono rivelate inefficienti nel coinvolgere i cittadini nel progetto Europeo. Quest'ultimi venivano informati attraverso il loro Stato nazionale; era quindi sempre quest'ultimo a filtrare, secondo la propria maniera, i messaggi relativi all'Europa.

---

<sup>145</sup> Estratto dal documento della Relazione del Parlamento Europeo, relatore: Luis Francisco Herrero-Tejedorè. Per ulteriori approfondimenti, si rimanda a: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2005-0111+0+DOC+XML+V0//IT>

<sup>146</sup> Non bisogna dimenticare che questa nuova comunicazione si inseriva nel contesto di ratifica del Trattato Costituzionale.

Nacquero così problemi identitari, o meglio si riaffermarono, così da causare ostacoli all'organizzazione comune della strategia di comunicazione a livello comunitario. Non si riusciva a trovare il modo per parlare ad un'unica voce e comunicare gli stessi messaggi in maniera univoca.

Ogni Stato voleva affermare la sua supremazia, con il proprio modo di comunicare; ciò trasmetteva ai cittadini un'immagine divisa dell'Unione; una percezione di un progetto che non funzionava, in cui ogni partecipante, affermando la sua posizione, la rendeva immobile sia nel prendere decisioni, che nel comunicarle.

L'elemento di criticità fu da sempre appunto quello di una mancanza di identità unica ed europea; un'identità che non riusciva ad affermarsi perché la comunicazione mancava di un coordinamento efficiente e coerente e ogni Stato la gestiva a modo suo, rafforzando e implementando l'identità statale. Bisognava creare quell'identità europea. Era necessario trovare la chiave di svolta nella comunicazione: diffondere un'idea di un'Europa che riuscisse a coinvolgere gli uomini, non solo i governi, per superare le sfide globali che si presentavano di fronte ad essa.<sup>147</sup>

La bocciatura della Costituzione Europea fu la goccia che fece “traboccare il vaso” e presentò le Istituzioni europee di fronte ad un'epifania: gli Stati non bastavano più, anzi, il più delle volte, le ostacolavano nella loro trasmissione di messaggi; era necessario dirigere la strategia di comunicazione verso una nuova rotta: ascoltare dapprima i cittadini. Infatti il pronunciamento popolare dei cittadini contro la Costituzione, non solo fece capire il fallimento delle precedenti strategie comunicative, ma spinse il Consiglio Europeo il 18 giugno del 2005 ad ammettere la necessità di *«un periodo di riflessione che servirà a consentire in ciascuno dei nostri paesi un ampio dibattito, che coinvolga i cittadini, la società civile, le parti sociali, i parlamenti nazionali ed i partiti politici.»*<sup>148</sup>

La questione del rapporto fiduciario, che avrebbe dovuto legare cittadini e Istituzioni nazionali ed europee, diventò prioritaria e non più rinviabile; la debolezza di un processo di integrazione che continuava a procedere sul piano istituzionale, senza essere accompagnato dalla condivisione generalizzata delle finalità, apparve sin troppo evidente (Parito 2007).

Si è visto quindi l'evoluzione della strategia di comunicazione: da una di propaganda vera e propria ad una di marketing. Si arrivò, nel 2005, ad una nuova svolta nella percezione della necessità di una nuova metodologia comunicativa.

La comunicazione doveva diventare vera e propria **politica** dell'Unione Europea. Solo la politica poteva coinvolgere i cittadini:

*«La democrazia può resistere alla minaccia autoritaria soltanto a patto che si trasformi, da "democrazia di spettatori passivi", in "democrazia di partecipanti attivi", nella quale cioè i*

---

<sup>147</sup> Cfr. cap.1: par. 1.3.1.

<sup>148</sup> Parito (2007, p.123).

*problemi della comunità siano familiari al singolo e per lui importanti quanto le sue faccende private.»<sup>149</sup>*

L'anno 2005 fu quindi il vero momento di svolta.

In questo scenario, la vicepresidente dell'allora Commissione, Margot Wallstroem, propose quindi non semplicemente un nuovo piano di comunicazione, ma un nuovo modo di concepirla: occorreva disegnare, secondo lei, una politica per il futuro dell'Europa, che riconoscesse l'importanza della comunicazione e il suo legame a filo doppio con la democrazia. Prese atto che la distanza tra l'Europa e i cittadini poteva essere causata anche dall'assenza di un comune spazio di comunicazione.<sup>150</sup>

Si è visto che l'Europa riusciva unicamente a galleggiare, ma non trovava modi per andare avanti nuotando, non conoscendo le tecniche della disciplina.

Durante la conferenza "*Simplifying Europe*", svolta a Bruxelles il 28 giugno 2005, la Wallstroem, in una relazione chiamata "*Comunicare l'Europa in acque tempestose*", sottolineò la necessità di un nuovo piano che insegnasse all'Unione a nuotare in queste acque burrascose.<sup>151</sup>

Partendo dal presupposto che il problema essenziale dell'Europa fosse, ed è tutt'ora, la mancanza di una diffusa comprensione e condivisione delle sue finalità, si rese necessario impegnarsi per costruire consenso attraverso una narrazione comune, e una percezione condivisa.<sup>152</sup>

Narrazione che doveva avvenire ad una voce sola, e doveva comunicare valori condivisi da tutti. Un racconto politico, dunque.

Ciò significò un aumento dell'importanza del riconoscimento della bi-direzionalità della comunicazione come processo: le Istituzioni dovevano essere non solo comunicatori, ma anche ascoltatori. Era necessario permettere ai cittadini di divenire comunicatori anch'essi. Essi dovevano esprimere con più forza le loro opinioni, e i *decision makers*, di conseguenza, dovevano impegnarsi ad implementare la capacità di ascoltare le preoccupazioni e le speranze espresse dagli europei. Solo dando maggiore importanza alla fase dell'ascolto, si sarebbe riusciti a comunicare meglio, creando quel tanto ambito legame di appartenenza.

Solo attraverso l'ascolto si poteva capire il significato del NO detto alla Costituzione, e si sarebbe potuta trovare una strategia per trasmettere la magnificenza del progetto Europa agli occhi dell'opinione pubblica e far cambiare così quel *No* in un sonoro *Sì*.

Quella negazione da parte dei cittadini era, del resto, dovuta ai problemi che continuavano ad esistere e non venivano ancora, non solo risolti dall'Unione, ma neanche presi in considerazione nelle loro politiche di comunicazione adottate fino al 2005: *disoccupazione, povertà, emarginazione, lotta al terrorismo ed al crimine organizzato*.

---

<sup>149</sup> Erich Fromm, *Avere o essere?*, 1976.

<sup>150</sup> Parito (2007, p.130).

<sup>151</sup> Per ulteriori informazioni sulla nuova strategia di comunicazione della Wallstroem, si rimanda a: <http://cor.europa.eu/en/documentation/brochures/Documents/structured-dialogue-with/structured-dialogue-with-English.pdf>

<sup>152</sup> Santaniello in Rovineti (2006, p.100).

Il problema di fondo che la comunicazione doveva affrontare, era lo scollamento tra le esigenze delle persone e la percezione di un'Europa incapace di fornire delle risposte.

Si avvertì dunque un cambio di prospettiva: si pose al centro dell'attenzione il rafforzamento dell'Europa e una riflessione sul suo fondamento democratico.

Il problema della comunicazione era principalmente un problema politico, ravvisandosi sullo stesso piano la doppia esigenza di «fare l'unione europea più democratica e comunicare meglio coi cittadini». <sup>153</sup> Si posero le basi della questione di fondo della disamina: ovvero non solo quale Europa comunicare, ma anche quale Europa creare?

Il nuovo approccio comunicativo della Wallstroem è consistito di tre aspetti e si è presentato come un percorso da svolgere.

La *partenza* del cammino è stata il riconoscimento della comunicazione come dialogo, formata quindi dalle due direzioni dell'ascolto e della comunicazione vera e propria: era quindi utile, per la stessa sopravvivenza dell'Unione, informarsi sulle preoccupazioni che attanagliavano i cittadini. Dopo la fase dell'ascolto, la *seconda tappa* del cammino, proposto dal nuovo piano Wallstroem, consisteva nella spiegazione degli obiettivi e delle politiche: era utile un'illustrazione semplice e chiara, usufruendo anche di altri canali (non solo quelli tradizionali come le Conferenze Stampa), capaci di comunicare in maniera diretta con i cittadini (ad esempio utilizzando Internet, un mezzo personalizzato e capace di raggiungere ogni persona, sfruttando le sue potenzialità di interconnessione e la sua possibilità di fruirne in maniera diretta). <sup>154</sup>

La *terza tappa* di questo processo era relativa alla vera messa in pratica della comunicazione: il motto da ricordare, secondo la Wallstroem, doveva essere sempre “*go local*”; è vero che gli Stati avevano da sempre ostacolato il tentativo di comunicazione ad una sola voce da parte dell'Unione Europea, facendo prevalere la sua anima inter-governativa anche nel trasmettere messaggi all'opinione pubblica, ma non si poteva, secondo la Wallstroem, prescindere dal loro aiuto. L'Unione non poteva essere considerata un unico Stato; esistevano notevoli differenze tra le nazioni e i popoli. Bisognava prenderne consapevolezza per riuscire a creare una strategia comunicativa efficiente e vicina ai problemi dei cittadini. Quest'ultima doveva essere unica, ma adeguata ai vari codici culturali e alle diverse problematiche riconosciute dai diversi popoli. Solo comprendendo le differenze, si poteva procedere verso l'unità. Nessuno doveva avere la percezione di un'Europa che volesse inglobare le identità statali. Nessuno avrebbe perso sé stesso, ma si sarebbe unito agli altri.

Era un nuovo approccio che metteva in risalto: sia il contenuto e le modalità di elaborazione dei messaggi e quindi, non si incentrava più solamente sull'organizzazione delle strutture adibite alla comunicazione

---

<sup>153</sup> Estratto dalla Relazione della Wallstroem ripresa da Parito (2012).

<sup>154</sup> De Carli (2000).

dell'Unione Europea; sia il processo bi-direzionale della comunicazione, vista finalmente come scambio d'emozioni tra Europa e cittadini.

Questi erano gli obiettivi che si prefiggevano i tre nuovi progetti presentati dunque dalla Wallstrom nel 2005.

Quest'ultima aveva preannunciato già dalla Conferenza, vista precedentemente, lo scopo di superare le difficoltà che si erano manifestate nel lungo cammino della Comunicazione, e con i nuovi tre progetti, si proponeva l'obiettivo di riuscire a far conoscere l'Europa e a farne condividere i valori agli europei:

- Un *Piano d'azione* indirizzato alla Commissione e alle Istituzioni europee, contenente delle indicazioni sulle attività da realizzare per creare un moderno servizio di comunicazione e rendere efficiente l'organizzazione, razionalizzando le risorse.<sup>155</sup>
- Un *Piano D per la democrazia, il dialogo e il dibattito* come contributo della Commissione per riuscire a comunicare il Trattato Costituzionale.<sup>156</sup>
- Un *Libro bianco*<sup>157</sup> su una politica europea di comunicazione.<sup>158</sup> Quest'ultimo ha avviato un forum di discussione, per coinvolgere associazioni, stake-holders, e cittadini nella formulazione di proposte, e in particolare, incentivava dei modi nuovi utili ai cittadini per esprimere la propria opinione sulle politiche di comunicazione europee.<sup>159</sup>

Tutti e tre i progetti erano proposte che presentavano delle novità essenziali.

*In primis* la Wallstroem si proponeva di semplificare l'Europa agli occhi dei cittadini: aveva preso coscienza del fatto che la sua complessità l'aveva resa una giungla inesplorabile. Si voleva abbandonare il burocratese come linguaggio. L'Europa doveva essere un prodotto semplice da comunicare e far capire: doveva essere essa stessa, senza filtri, a parlare in maniera diretta con i cittadini (attraverso il *go local* e l'uso dei nuovi strumenti tecnologici), illustrando loro le sue funzioni in maniera sintetica.

Ma la svolta fondamentale fu appunto la presa di coscienza dell'importanza di trasformare la comunicazione in politica europea. L'allora vicepresidente di Commissione espresse la chiara percezione di quanto il processo di comunicazione pubblica fosse strumento di democrazia e andasse affrontato, non come questione secondaria alle altre attività istituzionali, ma come vera azione politica. La comunicazione europea saliva di un gradino verso l'ascesa della sua importanza e verso il suo riconoscimento come politica vera e propria. Iniziava ad assumere una posizione privilegiata e un volto meglio definito.

Bei progetti senz'altro quelli della Vicepresidente della Commissione Wallstrom. Progetti che vennero attuati però, o rimasero sulla soglia dell'utopia e del sogno?

---

<sup>155</sup> Per consultare il Piano d'Azione, si rimanda a: [europa.eu/rapid/press-release\\_IP-07-1435\\_it.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-07-1435_it.pdf)

<sup>156</sup> Per ulteriori approfondimenti, si rimanda a: [structured-dialogue-with-English.pdf](http://structured-dialogue-with-English.pdf)

<sup>157</sup> COM (2006) 35.

<sup>158</sup> Per consultare il Libro Bianco su una politica di comunicazione europea, si rimanda a: [http://europa.eu/documents/comm/white\\_papers/pdf/com2006\\_35\\_it.pdf](http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com2006_35_it.pdf)

<sup>159</sup> Parito (2012, p.74).

La preoccupazione che emerse allora, e continua, come si vedrà, a perseguire la strategia di comunicazione dell'UE, fu quella che alla fine si rivelò purtroppo reale: alle indicazioni di principio, non riuscivano a seguire azioni realmente orientate a realizzare la svolta comunicativa.

Questa preoccupazione è ben espressa da Stefano Rolando nella sua “*Lettera aperta a Margot Wallstrom, comunicazione comunitaria, vera svolta?*”.<sup>160</sup> Rolando pensò che la nuova ingegnerizzazione della comunicazione pubblica europea avesse bisogno, per potersi realizzare, addirittura di qualche miracolo. Una svolta comunicativa che sarebbe rimasta nel mondo utopico, se non si fosse, una volta per tutte, risolto il problema di superare gli Stati anche nella politica di comunicazione. L'Europa doveva prendere la supremazia in questa politica.

Secondo lo studioso, questi presupposti ancora non esistevano, per permettere alla svolta della Wallstroem di presentarsi come vera e propria *svolta comunicativa*: troppe erano ancora le resistenze opposte sia dalle Istituzioni europee che dagli Stati nazionali, avvolti in logiche autocentrate, più attente agli interessi particolaristici che ad un progetto comune; quindi, difficilmente, sarebbero stati disposti ad una professionalizzazione e *comunitarizzazione* delle attività comunicative, enunciata nei piani della Wallstroem, che avrebbero comportato una perdita di controllo degli Stati nazionali sulle azioni e sui risultati.

La svolta comunicativa sarebbe stato un passaggio strategico nella costruzione della fiducia dei cittadini: senza il cambio di prospettiva nella strategia, difficilmente la comunicazione sarebbe potuta diventare politica e avrebbe potuto coinvolgere i popoli, e senza quest'ultimi l'Europa non poteva cominciare a nuotare.

Troppe resistenze da parte degli Stati: erano loro i principali ostacoli all'attuazione di questa strategia. Erano loro a spezzare la possibile unità dell'Europa, anche dal punto di vista comunicativo.

Comunicare l'Europa, come afferma Parito (2012), significa infatti avere un emittente comune e unico, capace di attivare i flussi verso l'esterno, a partire da un proprio sistema valoriale ed una riconoscibile visione della realtà e dell'interesse generale.<sup>161</sup>

Se l'idea d'Unione europea non era condivisa dagli Stati che ne facevano parte, coinvolti in processi di negoziazione complessi per definire i contenuti, il progetto dell'allora vicepresidente della Commissione, più che *mission irresistible* sembrava *mission impossible*: si trattava infatti di costruire “l'emittente Europa” durante il processo comunicativo, e in maniera più irrealistica, piuttosto che in via preliminare all'individuazione delle strategie informative.

L'emittente dovrebbe, infatti, già esistere, e poi essere comunicato: invece l'Europa unita ed unica non esisteva. In base a questa premessa, era logico che essa non riuscisse ancora a comunicare un unico messaggio, nemmeno con i piani enunciati dalla Wallstroem. Si vedranno ora più nel dettaglio.

---

<sup>160</sup> Rolando ripreso da Parito (2012).

<sup>161</sup> Parito (2007, p. 102).



Il primo programma era appunto espresso attraverso il “*Piano d’azione per migliorare la comunicazione in Europa*”<sup>162</sup>. Esso venne presentato nel luglio del 2005. Nell’introduzione, si dichiarava il filo conduttore principale, già espresso nella conferenza che ha dato i natali ai tre progetti, ovvero che la comunicazione era uno degli obiettivi strategici della Commissione, e veniva riconosciuta come attività politica in senso stretto.

Il Piano si presentava come il riassunto della svolta comunicativa che avrebbe voluto intraprendere la Wallstroem.

Partendo dai limiti delle precedenti strategie comunicative, e partendo dal presupposto di vedere la comunicazione come scambio di emozioni, appunto, il Piano d’Azione era incentrato sullo scopo di capire gli interessi e le speranze della gente, il punto di vista delle persone, ed era basato su tre momenti:

- *Ascolto*: la comunicazione non era monologo a senso unico ma dialogo a due sensi. Non solo le Istituzioni dovevano informare i cittadini, ma anche quest’ultimi dovevano esprimere le loro opinioni in modo che la Commissione potesse capirne preoccupazioni ed interessi; la partecipazione democratica doveva avere effetti diretti sulle politiche dell’Unione.
- *Comunicazione*: la Commissione doveva spiegare e promuovere i suoi programmi e le politiche in maniera chiara e comprensibile e fare in modo che la gente ne capisse l’impatto sulla vita di tutti i giorni.
- *Connessione con i cittadini attraverso il going local*: ogni Stato era differente e in ogni Stato c’erano differenti gruppi d’età e di interessi. Bisognava comunicare in ogni luogo in conformità alle diverse culture, e attraverso i canali preferiti di ogni popolo.<sup>163</sup>

A partire da questa struttura in tre fasi, il Piano fu poi specifico nel delineare un programma di attività per il periodo 2005-2009, che aveva l’obiettivo di coinvolgere dettagliatamente tutti i membri della Commissione, gli Uffici e le Strutture europee. Ad ognuna di queste venivano definite puntualmente le attività che avrebbero dovuto eseguire. Talmente dettagliato che suscitava le preoccupazioni dei vari studiosi: era una missione impossibile e troppo ambiziosa, appunto, per essere messa in pratica facilmente e senza resistenze.

Cinquanta linee d’azione e per ciascuna erano indicati i soggetti esecutori e i tempi di verifica. Gli argomenti principali delle linee erano: *maggior coinvolgimento dei commissari e predisposizione di un’agenda con elenco delle priorità; nuovo ruolo per le Direzioni Generali ed i servizi; razionalizzazione dei flussi di comunicazione, integrazione di tutti i contatti ed attenzione al dialogo e alla trasparenza; individuazione di*

---

<sup>162</sup> Per ulteriori approfondimenti, si rimanda a: Piano di azione della Commissione per migliorare l’iniziativa “Comunicare l’Europa” (20 luglio 2005):  
[http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/decisionmaking\\_process/l10102\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/l10102_en.htm)

<sup>163</sup> Parito (2007, p.129).

*potenziali aree di crisi; collegamento ed attenzione alle realtà locali, perfezionando il ruolo delle Rappresentanze.*<sup>164</sup>

Venne ridisegnato il ruolo della *Direzione Generale della comunicazione*, attribuendole una duplice funzione: essa doveva sia informare i media e i cittadini sulle attività della Commissione e far conoscere gli obiettivi specifici delle sue politiche; e sia tenere informata la stessa Istituzione europea dell'evoluzione dell'opinione pubblica negli Stati membri.

Affidato sempre alla Direzione Generale ed enunciato come buon intento, fu segnalato il miglioramento dell'attività di coordinamento tra le varie Rappresentanze nei vari Stati. La Direzione doveva appunto gestire a livello centrale i contatti con i media, con le altre Direzioni generali e nazionali e doveva gestire un'attività di coordinamento quindi fra i vari servizi nazionali nel campo delle informazioni settoriali.

Infine il piano prevedeva un migliore uso degli strumenti, da adattare agli obiettivi: *servizi audiovisivi e Internet; Collaborazione con i giornalisti e pubblicazioni; Programmazione di eventi, Incontri e visite guidate; Servizi di ricerca e strumenti di feedback.*

Il Piano d'azione del 2005-2009 presentò quindi aspetti innovativi rispetto a quello del 2002.

Sostanza di quest'ultimo erano attività, come è stato illustrato, come il partenariato, la collaborazione inter-istituzionale e il coordinamento tra azioni decentrate.

Il nuovo progetto pose invece l'accento, più che sugli esecutori, sui contenuti delle azioni da eseguire, alla luce di un unico centro di coordinamento (la Direzione Generale). Da un lato, un progetto istituzionale con un'impostazione di tipo burocratico; dall'altro si ha invece un nuovo piano di tipo aziendale, sul modello di una corporazione multinazionale, che doveva affrontare la complessità della moderna società globalizzata, attraverso la diffusione di nuovi contenuti.<sup>165</sup>

Il *secondo programma* annunciato nella conferenza sulla semplificazione del progetto europeo fu il "**Piano D, per la democrazia, il dialogo e il dibattito**"<sup>166</sup>. Esso venne presentato il 13 ottobre 2005 alle altre Istituzioni europee come "*Contributi della commissione al periodo di riflessione ed oltre*".

Esso gettò nuovi semi per il germogliare di una comunicazione politica. Infatti il Piano si presentò come un progetto politico a lungo termine. Si collocava nel periodo di riflessione, seguente alla sospensione del Trattato Costituzionale da parte dei cittadini, e sulla base di ciò il piano si pose come finalità quella di creare un nuovo consenso attorno al progetto europeo, ancorandolo maggiormente alle aspettative e speranze dei cittadini.

Al centro di questo progetto, per la prima volta, venne posto il processo comunicativo come strumento per contribuire a rinforzare la democrazia e creare un comune quadro di riferimento, in cui i cittadini fossero

---

<sup>164</sup> Parito (2007, p.130).

<sup>165</sup> Parito (2007, p.131).

<sup>166</sup> Per ulteriori approfondimenti, si rimanda a: Piano D "Democrazia, Dialogo e Dibattito" (13 ottobre 2005) [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/decisionmaking\\_process/a30000\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/a30000_en.htm)

messi in grado, attraverso una buona informazione e l'uso di strumenti adeguati, di partecipare al processo decisionale.

Era l'Europa che doveva essere flessibile ed amalgamarsi alle aspettative dei cittadini.

Il piano D si presentava quindi come progetto che, a detta della Wallstroem, avrebbe dovuto rafforzare la fase di ascolto dei cittadini, per rilevarne prima le esigenze e le preoccupazioni e, poi, a partire da queste, iniziare la ricostruzione della percezione di legittimazione dell'azione europea.

Lo strumento privilegiato dal Piano fu ovviamente la promozione del dibattito pubblico, partendo ovviamente dal presupposto che «*qualsiasi visione del futuro dell'Europa dovrebbe basarsi su una chiara coscienza delle necessità e aspettative dei cittadini*» (Santaniello, 2015).<sup>167</sup>

L'attività d'ascolto ha acquistato, quindi, con la Vicepresidente Wallstroem e il suo Piano D, la dovuta e accresciuta importanza.

Solo con la fase di ascolto si può ripristinare la fiducia dell'opinione pubblica nei confronti dell'UE: i cittadini, in tutti questi anni, avevano avuto la percezione di Istituzioni europee come entità burocratiche e lontane dalla vita di tutti i giorni, oppure addirittura, a volte, quest'ultime avevano assunto l'immagine (costruita dagli Stati, che dovevano adottare decisioni impopolari o avevano inefficienze a livello locale<sup>168</sup>) di capi spiatori e di prigionieri che non permettevano alle vite dei cittadini di migliorare.

Solo ascoltando i cittadini e le loro esigenze, l'Unione avrebbe poi potuto mostrare, con la nuova strategia comunicativa, l'impatto positivo delle sue politiche nelle loro vite.

Anche questo Piano fu delineato in maniera troppo precisa e puntuale per poter funzionare.

Altre e numerose linee d'azione descritte minuziosamente: *organizzazioni di dibattiti nazionali e di una serie di iniziative a livello comunitario; utilizzo efficiente dei mezzi di informazione anche puntando al ricorso delle nuove tecnologie; predisposizione di strumenti di rilevazione degli atteggiamenti dei cittadini come focus-group e indagini dell'Eurobarometro maggiormente mirate; aumento della trasparenza delle Istituzioni*.<sup>169</sup>

La promozione di spazi di discussione pubblica, tra le Istituzioni dell'Unione ed i cittadini, doveva coinvolgere *in primis* la società civile, le parti sociali, i Parlamenti nazionali ed i partiti politici, estendendosi a gruppi target anche minoritari.

Si partiva quindi dal popolo; solo insieme ad esso, ascoltando le sue esigenze, si sarebbe potuta creare un'Europa in grado di nuotare. Gli Stati dovevano mettere il loro contributo per riuscire a coinvolgere le loro nazioni nel credo verso l'Unione Europea: dovevano stimolare una riflessione più accurata sulle attività dell'Unione, in modo da farne percepire l'impatto e l'utilità delle sue politiche in connessione con le esigenze dei cittadini.

Secondo la Wallstroem era necessario interrompere quel gioco vizioso di “*scaricabarile*” rivolto all'Europa, che passava un'immagine di essa come sommo responsabile di tutti i problemi rilevati dai cittadini.

---

<sup>167</sup> Estratto dal Piano D, citato da Santaniello (2015).

<sup>168</sup> Cfr. II parte cap.2; par.2.3

<sup>169</sup> Parito (2007, p.135).

Solo con l'ascolto del popolo, con una maggiore presa di posizione da parte della Commissione, e soprattutto con una maggior collaborazione da parte degli Stati, si sarebbero potuti raggiungere gli obiettivi di un maggior consenso dell'opinione pubblica al progetto.

Nonostante l'utopia dei propositi del Piano, la Commissione individuò realisticamente vari ambiti di discussione da affrontare con i cittadini per ricreare/creare quel legame di fiducia. Il popolo diventava parte attiva, secondo il Documento. Gli argomenti più importanti individuati, su cui implementare nuove politiche europee erano:

- **Sviluppo economico e sociale dell'Europa** incentrato sul ruolo dell'Unione nello stimolare la crescita in condizioni di concorrenza planetaria; proporre sviluppo sostenibile, garantire occupazione e welfare.
- **Discussioni sui sentimenti dell'Europa e sui compiti dell'Unione**, cercando di individuare nuove aree di intervento per migliorare la vita dei cittadini, a livello locale, nazionale ed europeo.
- **Discussioni per stimolare il dibattito sul futuro dell'Europa** e sulle sue capacità per superare le sfide del mondo contemporaneo.<sup>170</sup>

Il Piano precisava che, per sviluppare queste nuove politiche, e tenere in conto dell'opinione dei cittadini per trovare nuovi spunti per il futuro, si sarebbe dovuto partire dai rilievi effettuati negli Stati, attraverso strumenti di feedback. Si partiva dal livello statale per rilevare problemi e per le opere di ascolto, e poi, in un secondo momento, si sarebbe effettuata una politica di comunicazione unica a livello europeo. La strategia di comunicazione sarebbe stata un processo piramidale. Ascolto a livello statale, e operatività a livello centrale.

La missione del "*Piano D*" era: «*chiarificare, approfondire e legittimare un nuovo consenso sull'Unione, far fronte alle critiche e trovare soluzioni laddove le aspettative erano finora sembrate tradite*» (Parito 2012).

Attraverso *Focus group* e un rafforzamento delle indagini dell'*Eurobarometro*, si cercava di migliorare l'esercizio dell'ascolto e si voleva diffondere l'immagine di un'Europa più trasparente e attenta alle esigenze dei cittadini. Il Piano apparve come lo strumento capace di dare avvio alla formazione di ambiti di discussione pubblica, dal quale potesse emergere legittimità all'azione dell'Unione.

A livello pratico, si puntò ad una maggiore collaborazione tra Istituzioni, organi europei, Rappresentanze, Centri Europa, gli stessi Commissari e gli ambasciatori europei di buona volontà. Si puntò sul rafforzamento degli strumenti di consultazione e sul sostegno ai progetti presentati dai cittadini europei.<sup>171</sup>

---

<sup>170</sup> Estratti dal Piano D ripreso da Santaniello (2015). Per ulteriori approfondimenti, si rimanda a: Piano D "Democrazia, Dialogo e Dibattito" (13 ottobre 2005): [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/decisionmaking\\_process/a30000\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/a30000_en.htm)

<sup>171</sup> Parito (2007, p.134).

Anticipato nella conferenza del 2005, a completamento del suo progetto politico, il 1° febbraio 2006, fu presentato dalla Commissione il *terzo programma* per effettuare la sua svolta comunicativa: il “**Il Libro Bianco su una politica europea di comunicazione**”<sup>172</sup>.

Mentre il piano d’azione era rivolto alla riorganizzazione interna della Commissione Europea nell’ottica del miglioramento della funzione comunicativa, il Libro Bianco guardava all’esterno, con l’obiettivo di coinvolgere gli *stake-holders* nella definizione di una comune visione politica della comunicazione europea, lanciando con questo scopo una consultazione pubblica sui principi intorno al quale costruirla (Parito 2007).<sup>173</sup>

Venne sempre ribadita la necessità di ridurre la distanza tra cittadini e Europa. Lo stesso obiettivo che la politica di comunicazione si prefissava dall’inizio degli anni duemila, venne affermato anche in questo documento.

Realizzarlo, richiedeva un ampio coinvolgimento di tutte le Istituzioni, sia a livello europeo che a livello regionale e locale, dei partiti politici e delle organizzazioni dei cittadini.

Il Libro Bianco promosse proprio queste consultazioni pubbliche per definire dei valori in comune. Quest’ultimi dovevano però essere formulati, riconoscendo le differenze statali e le diversità tra popoli: si propose, ancora una volta, come tecnica operativa per sviluppare una strategia di comunicazione, il *decentramento*. Il Libro può essere riassunto dalla frase:

*«Dalla comunicazione a senso unico ad un dialogo consolidato, da una comunicazione basata sulle Istituzioni ad una comunicazione basata sui cittadini, da un approccio incentrato a Bruxelles ad un approccio più decentrato».*<sup>174</sup>

È giusto frammentare l’attività comunicativa se l’obiettivo è parlare con una voce unita e unica? Senz’altro non è il cammino migliore, ma il cammino forzato per riuscire a destreggiarsi fra i vari compromessi tra le due anime (sovranaazionale e intergovernativa) dell’Unione e una possibile soluzione da attuare, per riuscire a svolgere una politica di comunicazione, nel breve periodo, secondo Maresi<sup>175</sup>.

Nel dettaglio, vennero proposti cinque settori di intervento in cui realizzare azioni di collaborazione con le altre Istituzioni europee, gli Stati membri e la società civile.

- **Definizione di principi comuni:** *il diritto all’informazione alla libertà di espressione costituivano la base di una visione della comunicazione europea, a cui bisognava anche aggiungere inclusione (accesso nella propria lingua ad informazioni di pubblico interesse);*

---

<sup>172</sup> Per ulteriori approfondimenti si rimanda la consultazione al sito:

[http://europa.eu/documents/comm/white\\_papers/pdf/com2006\\_35\\_it.pdf](http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com2006_35_it.pdf)

<sup>173</sup> Parito (2007, p. 135).

<sup>174</sup> Estratto dal Libro Bianco (1.02.2006). Per ulteriori approfondimenti, si rimanda a:

[http://europa.eu/documents/comm/white\\_papers/pdf/com2006\\_35\\_it.pdf](http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com2006_35_it.pdf)

<sup>175</sup> Intervista fatta a Maresi il 7/05/2017.

*diversità (riconoscimento della molteplicità di culture, di idee e opinioni nell'ambito del dibattito pubblico); partecipazione (diritto dei cittadini di esprimere le proprie idee e di essere ascoltati).*

- ***Coinvolgimento dei cittadini:*** si doveva migliorare, per garantire l'accesso alle informazioni e le libertà di espressione ai cittadini. Comportava azioni per migliorare l'educazione civica, per mettere i cittadini in comunicazione tra di loro, sia attraverso gli strumenti telematici che prevedevano momenti di incontro faccia a faccia, sia collegandoli con le Istituzioni pubbliche.
- ***Collaborazione con i media e ricorso alle nuove tecnologie:*** sforzo per far aumentare la copertura mediale sui temi europei per utilizzare al meglio le nuove tecnologie, ma riguardava anche l'obiettivo di agire sui contenuti in modo da dare risalto all'interesse umano.
- ***Comprensione dell'opinione pubblica:*** migliorando lo strumento dell'Eurobarometro e finanziando ricerche indipendenti.
- ***Cooperazione:*** Stati membri, Istituzioni europee, autorità locali e regionali, partiti politici e organizzazioni della società civile, dovevano tutti impegnarsi per implementare la discussione sui temi europei.<sup>176</sup>

La consapevolezza e il riconoscimento della mancanza di fiducia nell'Unione, furono i presupposti da cui la Wallstroem partì per elaborare questi tre progetti, e la creazione di una sfera pubblica europea da affiancare alle sfere pubbliche nazionali fu l'obiettivo che si propose. Fino ad allora esistevano infatti solo sfere pubbliche nazionali, che si occupavano di Europa dal punto di vista statale, riservando ai temi comunitari un'attenzione limitata.

La Wallstroem notò che lo spazio dedicato al tema Europa non era di fatto proporzionale all'impatto che le decisioni europee avevano sulla vita dei cittadini.

Mentre erano sempre di più le materie sulle quali le scelte venivano perfezionate a livello europeo, il dibattito pubblico rimaneva ancorato in gran parte a dinamiche nazionali. Gli Stati membri preferivano curare i loro interessi particolaristici, e soprattutto non erano volenterosi nel cedere quote di sovranità all'Unione: anche la politica di comunicazione faceva parte di questa sovranità; i paesi membri preferivano gestirla da sé, comunicando i temi europei secondo la loro prospettiva nazionale.

Del resto, influenzare la percezione dei cittadini, è un grande vantaggio per un governo nazionale, che, molte volte, attraverso un'attenta strategia comunicativa, riesce a scaricare paure e sconfitte all'Unione, e ad appropriarsi invece dei suoi successi.

Lo spazio ridotto della comunicazione e del dibattito pubblico incide sulle percezioni dei cittadini.

Il Parlamento europeo approvò il 16 novembre 2006 la relazione sul Libro Bianco.

Nella primavera del 2007 la Commissione ha pubblicato una relazione finale sui risultati della consultazione pubblica. In base a questa relazione sono state elaborate proposte concrete e ennesimi piani d'azione.

---

<sup>176</sup> Parito (2007, p.137).

Questo rende intuibile come la svolta comunicativa della Wallstroem, nonostante la sua forza comunicativa, non raggiunse i risultati sperati, se, a distanza di un anno dalla ratifica delle proposte, venivano riannunciati gli stessi principi e obiettivi da ricercare con la politica di comunicazione: *«inclusione di tutti i cittadini con la possibilità di accedere facilmente alle informazioni chiave sull'UE; comunicare tenendo presente le diversità e nel rispetto dei background sociali e culturali diversi; implementare la partecipazione di tutti i cittadini con il diritto di esprimere le proprie idee e di essere ascoltati»*.<sup>177</sup>

In conclusione, l'anno 2005 portò allo scoperto la consapevolezza che fosse necessario creare una sfera pan-europea che, o entrasse in competizione con le sfere individuali e nazionalismi vari, o con esse si integrasse a livello paritario.

Questa seconda opzione fu quella preferita dalla Commissione nella svolta comunicativa: si capì che, per comunicare in maniera efficiente, bisognava arrivare a questa sfera pubblica europea, senza sovrapporsi alle decisioni e alle voci degli Stati, e senza quindi eliminare le differenze tra i diversi popoli.

Non esistevano altri compromessi da prendere. Solo una possibile strada: il bilanciamento tra Unione e Stati, anche nella comunicazione.

Si giunse anche alla consapevolezza che, nel succedersi delle varie fasi del processo di unificazione europea e nell'ampliarsi della sua sfera politica, il ruolo della comunicazione aveva bisogno di adattarsi alle esigenze emergenti e più importanti dei cittadini, sino a farsi riconoscere come elemento politico autonomo, e non solamente come strumento strategico.

Comunicare l'Europa, colmare il deficit di informazione, sanare la frattura con un'opinione pubblica che percepiva le Istituzioni europee come distanti e burocratiche, non erano compiti, però, solo della Commissione Europea.

La Wallstroem e la sua nuova strategia affermavano come la comunicazione dell'UE fosse un impegno comune per tutte le Istituzioni e anche per le autorità pubbliche degli Stati membri. Uno scopo condiviso per metter fine a quel sottile gioco delle parti tra gli Stati membri e le Istituzioni europee, e fare finalmente chiarezza sui rispettivi ruoli.<sup>178</sup> Un impegno comune per contribuire a ribaltare una percezione sempre più frequente nella mente dei popoli: ovvero quella di considerare le Istituzioni comunitarie come le uniche responsabili di decisioni impopolari. Era necessario, secondo la nuova strategia, riavvicinare l'Unione Europea ai cittadini. Per raggiungere questi obiettivi bisognava, attraverso la nuova politica di comunicazione, avviata dalla Wallstroem, democratizzare e rendere più trasparente e semplice l'Europa,

---

<sup>177</sup> I messaggi chiave sono stati dunque: **1)** discutere sull'Europa attraverso il coinvolgimento del cittadino; **2)** ridurre il divario tra cittadini e istituzioni; **3)** lavorare insieme (Istituzioni UE, Stati Membri, livelli regionale e locale) in maniera innovativa; **4)** aumentare la consapevolezza sull'utilizzo dei fondi europei.

<sup>178</sup> "La politica di Comunicazione europea: le principali tappe dal 2000 al 2016" da Eurolex. Per ulteriori approfondimenti, si rimanda a: [http://focus.formez.it/sites/all/files/politica\\_comunicazione\\_ue\\_2000-2016.pdf](http://focus.formez.it/sites/all/files/politica_comunicazione_ue_2000-2016.pdf)

Quest'ultimi furono i propositi che, a partire dal 2005, mantennero una posizione privilegiata nel dibattito sulla creazione di una buona politica di comunicazione. Rimasero i nuovi fili conduttori delle numerose strategie comunicative che si succedettero negli anni successivi. Fino ai giorni nostri.

#### 2.1.4 DAL 2006 AL 2013: VERSO UN'INTERCONNESSIONE TRASPARENTE<sup>179</sup>

Poste le basi, con i piani d'azione della Wallstroem, di una comunicazione che divenisse politica vera e propria, dal 2006 in poi, le azioni furono rivolte maggiormente a definire e a limare alcuni dettagli nelle successive strategie comunicative.

Questa ricerca di maggiore trasparenza, fu l'obbiettivo che i nuovi quadri della comunicazione cercarono di raggiungere. Una *trasparenza* che doveva riavvicinare i cittadini all'Europa. La strategia comunicativa dell'UE aveva due linee da seguire: *trasparenza* e *cooperazione/coesione*. Solo queste ultime avrebbero garantito il raggiungimento di una maggiore integrazione e una maggiore legittimazione democratica, veri obbiettivi dell'UE.

Consapevole quindi che solo un "alto grado di trasparenza" avrebbe garantito un riavvicinamento dei cittadini all'UE, la Commissione adottò il 3 maggio 2005, per rendere maggiormente conto ad un controllo pubblico il suo operato, il "**Libro Verde sull'Iniziativa europea per la trasparenza**" (ETI).<sup>180</sup>

Il documento si apriva affermando che un alto grado di trasparenza era parte integrante della legittimità dell'Unione; d'altronde i cittadini europei avevano il diritto di pretendere delle Istituzioni pubbliche efficienti, trasparenti e improntate ad una cultura di servizio, e di esigere che le risorse e i poteri affidati agli organi politici e pubblici, fossero utilizzati con cura, e non formassero l'oggetto di abusi per interessi personali.

Il Libro Verde, come i precedenti, era una premessa teorica.

Per garantire una maggiore trasparenza delle Istituzioni europee agli occhi dell'opinione pubblica, in esso venivano individuate tre componenti principali, a partire dalle quali, si incitavano i soggetti interessati a formulare poi successive osservazioni, con le quali mettere in pratica la teoria espressa.

Le tre componenti a cui le amministrazioni pubbliche, comprese quelle europee, dovevano adeguarsi constavano di:

- *L'esigenza di un quadro più strutturato per le attività dei rappresentanti dei gruppi di interesse, che prevedeva un sistema di registrazione su base volontaria, gestito dalla Commissione, un codice di condotta comune ed un sistema di controllo esterno;*
- *Il feedback sull'applicazione dei requisiti minimi per la consultazione;*

---

<sup>179</sup> Informazioni tratte dal Documento di Europe Direct Roma, "La politica di comunicazione europea: le principali tappe dal 2000 al 2016". Per ulteriori approfondimenti, si rimanda a: [http://focus.formez.it/sites/all/files/politica\\_comunicazione\\_ue\\_2000-2016.pdf](http://focus.formez.it/sites/all/files/politica_comunicazione_ue_2000-2016.pdf)

<sup>180</sup> COM (2007) 127.



- *La divulgazione obbligatoria delle informazioni sui beneficiari dei fondi comunitari erogati nell'ambito della gestione concorrente. Rispetto a quest'ultimo punto, la Commissione faceva riferimento a quei fondi che venivano gestiti in collaborazione con gli Stati membri, come i Fondi strutturali, e quelli riguardanti i settori dell'agricoltura e della pesca.*<sup>181</sup>

Il Libro Verde era appunto la premessa teorica dell'atto pratico che sarebbe stato applicato: “*L’Iniziativa europea per la trasparenza*” (ETI).<sup>182</sup> Essa fu varata dalla Commissione nel novembre 2005 con tre obiettivi principali relativi al tema principale della Trasparenza:

- *Rendere più aperte ed accessibili le Istituzioni europee;*
- *Sensibilizzare all'impiego dei fondi comunitari;*
- *Far sì che le Istituzioni dell'UE rendessero maggiormente conto del loro operato all'opinione pubblica.*<sup>183</sup>

Venne lanciato anche un sito Internet (attualmente archiviato) che seguiva lo stato di avanzamento del dibattito in corso, per fornire le ultime informazioni sull'esito delle discussioni e sui programmi futuri.<sup>184</sup>

Per raggiungere la trasparenza, con queste iniziative, si voleva consentire all'Europa di esprimersi con maggior chiarezza, utilizzando strumenti più efficaci e maggiormente vicini al pubblico.

Si volevano accorciare le distanze.

Per quanto riguardava l'altra linea che, dal 2006, la politica di comunicazione europea avrebbe dovuto seguire, quella della cooperazione, con la Comunicazione "*Insieme per comunicare l'Europa*"<sup>185</sup>, del 3 ottobre 2007<sup>186</sup>, la Commissione europea ha inteso rafforzare la coesione in materia di comunicazione delle

---

<sup>181</sup> Fonte tratta da Eurolex: [http://focus.formez.it/sites/all/files/politica\\_comunicazione\\_ue\\_2000-2016.pdf](http://focus.formez.it/sites/all/files/politica_comunicazione_ue_2000-2016.pdf)

<sup>182</sup> I primi successi dell'ETI: **1)** con l'adozione del regolamento finanziario revisionato (13 Dicembre 2006) l'UE si è impegnata a garantire completa trasparenza su chi riceve denaro nell'ambito del budget dell'Unione europea; **2)** Nell'autunno 2006 sono stati compiuti due passi concreti verso una maggiore la trasparenza dei fondi comunitari; **3)** Il 10 ottobre la Commissione inserisce nel sito EUROPA due pagine web con informazioni sulle sovvenzioni e gli appalti dell'UE, in modo da facilitare l'accesso del pubblico ai dati inerenti ai beneficiari finali dei fondi europei gestiti centralmente; **4)** l'8 novembre la DG Agricoltura e sviluppo rurale pubblica una pagina web con un elenco di link ai siti nazionali contenenti informazioni sui beneficiari finali dei pagamenti erogati nell'ambito della politica agricola comune (PAC).

<sup>183</sup> Fonte tratta dal Documento in Eurolex:

[http://focus.formez.it/sites/all/files/politica\\_comunicazione\\_ue\\_2000-2016.pdf](http://focus.formez.it/sites/all/files/politica_comunicazione_ue_2000-2016.pdf)

<sup>184</sup> Fonte tratta da: [http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/kallas/transparency\\_en.htm](http://ec.europa.eu/commission_barroso/kallas/transparency_en.htm)

<sup>185</sup> COM (2007)568.

<sup>186</sup> Per ulteriori approfondimenti, si rimanda a:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:009E:0065:0067:IT :PDF>

politiche europee ai cittadini; si dichiarava di voler implementare il “lavoro di squadra” tra le Istituzioni comunitarie con sede a Bruxelles, e i governi degli Stati membri.<sup>187</sup>

Si trattò di un ulteriore passo avanti rispetto ai tre documenti emanati e promossi dalla Wallstroem, precedentemente analizzati, coi quali la Commissione ha declinato, fin dal luglio 2005, una radicale revisione della propria strategia di comunicazione e di relazione con i cittadini.<sup>188</sup>

Nella prospettiva delle elezioni europee che si sarebbero tenute nel 2009, la Comunicazione del 3 ottobre 2007, puntò a riconquistare il consenso dell'opinione pubblica nei confronti del progetto europeo. Consenso che si era perso, e a cui era subentrata una sfiducia generale verso l'Unione, manifestata, del resto, dagli insuccessi dei *referenda* olandesi e francesi che, nel 2005, fecero fallire il progetto di Costituzione europea.

Per far rinascere questo sentimento di coesione e consenso da parte dell'opinione pubblica, era necessario prima procedere verso una maggiore coesione degli Stati con l'Europa: le Istituzioni di quest'ultima dovevano trovare maggior coordinamento con loro nel comunicare i suoi messaggi.

Su questi presupposti, la Comunicazione del 2007 propose un accordo inter-istituzionale (**AII**) tra la Commissione e gli altri organi europei (in primis Parlamento e Consiglio), e promosse partenariati volontari di gestione con gli Stati membri per la definizione di priorità condivise in materia di comunicazione.

In sintesi, l'AII avrebbe dovuto garantire l'adozione di un programma di lavoro comune, su base annuale, per la definizione degli obiettivi prioritari in tema di comunicazione; mentre i partenariati di gestione con gli Stati membri dovevano rappresentare lo strumento principale per la promozione di iniziative congiunte in tema di comunicazione. Il primo era la mente, i secondi il braccio armato.

Base teorica decisa in comune, atto pratico decentrato.

Rispetto quest'ultimo, la Commissione ha incentivato la promozione di uno sviluppo della rete degli “*Spazi pubblici europei*” negli uffici della Commissione e del Parlamento negli Stati membri. I locali destinati a questi spazi pubblici avrebbero potuto ospitare mostre, dibattiti e concerti.

Il decentramento doveva favorire dei punti di contatto tra la società civile e l'Unione Europea, organizzati a livello statale; inoltre fu implementato l'uso di Internet, per creare questo avvicinamento: furono quindi incentivati il miglioramento dei sondaggi d'opinione condotti da Eurobarometro, la creazione di una rete d'informazione pilota (RIP), basata sul “net”, per migliorare la comunicazione tra i politici europei e nazionali, i giornalisti e gli altri 'opinion maker'.

---

<sup>187</sup> Fonte tratta da Europe Direct: [http://focus.formez.it/sites/all/files/politica\\_comunicazione\\_ue\\_2000-2016.pdf](http://focus.formez.it/sites/all/files/politica_comunicazione_ue_2000-2016.pdf)

<sup>188</sup> Strategia di comunicazione, composta da tre Documenti: il **Piano d'azione** per comunicare l'Europa, varato dalla Commissione nel luglio 2005 per la riorganizzazione delle proprie strutture di comunicazione; il “**Piano D per la democrazia, il dialogo e il dibattito**”, dell'ottobre 2005, volto a promuovere un dibattito pubblico, a livello nazionale e comunitario, sul futuro dell'Unione europea; il **Libro bianco** su una politica europea di comunicazione, pubblicato nel febbraio 2006, che sollecitava tutte le parti in causa - Istituzioni europee, Stati membri, partiti politici e ONG - ad agire insieme invitando tutti gli interessati a fornire suggerimenti sulle soluzioni più efficaci per colmare la distanza tra i cittadini e le Istituzioni europee.

Nel documento inoltre venne sottolineata l'importanza di creare una vera e propria educazione civica all'UE con un'identificazione degli aspetti dell'istruzione scolastica, nei quali un'azione comune a livello europeo potesse fungere da sostegno per gli Stati membri.<sup>189</sup>

Si è visto che l'Europa iniziò ad utilizzare più efficacemente l'interconnessione derivante da Internet (strumento che nel corso degli anni si dimostrerà fatale per rafforzare l'immagine di un'Europa "brutta e cattiva"). Infatti il 21 dicembre del 2007 a tal proposito, fu adottata "*Comunicazione SEC (2007) 1742 - Communicating about Europe via the Internet. Engaging citizens*"<sup>190</sup>, nella quale venne tracciata una nuova strategia per la comunicazione online.<sup>191</sup>

*«Internet, lungi dal rappresentare un mero strumento di informazione, è ormai divenuto un efficace strumento di interazione e di comunicazione "a due vie", capace di avvicinare i cittadini alle istituzioni. I siti internet di maggiore successo, identificati come "Web 2.0", consentono infatti la massima partecipazione e interattività attraverso blog, "wikis", podcasting, file-sharing, video on-demand, software open source e RSS e web feeds»<sup>192</sup>*

Nella Comunicazione si fa riferimento al sito web *Europa*, lanciato dalla Commissione nel febbraio del 1995, e divenuto rapidamente il punto di riferimento principale per l'informazione sull'Unione europea, e rappresenta tutt'oggi uno dei maggiori contenitori di informazione al mondo.<sup>193</sup>

Malgrado l'innegabile successo, la Commissione analizzò, nella Comunicazione del 21 dicembre, i vari difetti di questo sito, le sue inefficienze.

L'Europa online continuava a rimanere poco interconnessa; non aveva molti utenti interessati ad informarsi su essa. Il sito era rimasto per lo più confinato a una diffusione su larga scala di informazioni "a una via". Non c'era interattività, non c'era gioco, divertimento e sinergia. Tutte qualità che Internet possedeva, ma che non erano state sfruttate per il sito web Europa.

Tra i principali difetti del sito web, evidenziati dalla Commissione, nel documento si segnalano: *il basso livello di interattività tra gli utenti, la difficoltà di navigazione* dovuta alla mole di informazioni disponibili - peraltro presentate da un punto di vista organizzativo piuttosto che in base alle esigenze dell'utenza - e *una proliferazione di siti settoriali gestiti dalle singole Direzioni e unità organizzative della Commissione*.<sup>194</sup>

---

<sup>189</sup> Fonte tratta da Eurolex: [http://focus.formez.it/sites/all/files/politica\\_comunicazione\\_ue\\_2000-2016.pdf](http://focus.formez.it/sites/all/files/politica_comunicazione_ue_2000-2016.pdf)

<sup>190</sup> Per ulteriori approfondimenti, si rimanda a: *Communicating about Europe via the Internet - Engaging the citizens*: [http://ec.europa.eu/dgs/communication/pdf/comm-initiatives/internet-strategy2007\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/communication/pdf/comm-initiatives/internet-strategy2007_en.pdf)

<sup>191</sup> Il documento fece seguito alla Comunicazione della Commissione COM (2007)568 - Insieme per comunicare l'Europa, dell'ottobre dello stesso anno, e ha inteso contribuire ad assicurare che il diritto dei cittadini ad essere informati sui temi europei divenga realtà.

<sup>192</sup> SEC (2007) 1742.

<sup>193</sup> Fonte da Eurolex: [http://focus.formez.it/sites/all/files/politica\\_comunicazione\\_ue\\_2000-2016.pdf](http://focus.formez.it/sites/all/files/politica_comunicazione_ue_2000-2016.pdf)

<sup>194</sup> Fonte da Eurolex: [http://focus.formez.it/sites/all/files/politica\\_comunicazione\\_ue\\_2000-2016.pdf](http://focus.formez.it/sites/all/files/politica_comunicazione_ue_2000-2016.pdf)

Scopo della Comunicazione, era quello di trovare una possibile soluzione a tutti questi “difetti online”. La svolta non poteva che basarsi su una ristrutturazione di Europa in chiave interattiva: una versione evoluta del sito web, che consentisse agli utenti, non solo una più facile navigazione tematica, ma anche la creazione di contenuti e la partecipazione a discussioni e dibattiti. Bisognava rendere l’Europa più amichevole, anche in rete: si doveva presentare come un forum di ascolto e dibattito, e non come una struttura burocratica online. La nuova strategia della Commissione, relativa al miglioramento dei contenuti online, può essere riassunta in tre punti fondamentali, e prevedeva essenzialmente:

- *La ristrutturazione del sito Europa secondo una prospettiva tematica e orientata all’utenza; i contenuti dovevano essere organizzati secondo l’approccio della “piramide inversa”;*
- *Una maggiore attenzione al multilinguismo e una politica di traduzione più in linea con le priorità di comunicazione della Commissione;*
- *Il potenziamento dell’interattività, attraverso una migliorata gestione dei forum di discussione.*<sup>195</sup>

Si vede, dal 2006 in poi, un utilizzo maggiore, più fortificato e maggiormente consapevole dei nuovi strumenti tecnologici, per migliorare e rendere più efficiente la politica di comunicazione. Strumenti che dovevano essere al servizio di una maggiore trasparenza delle Istituzioni europee.

Si capì che un modo utile per evitare quei filtri nazionali, responsabili di diffondere un’immagine distorta e inefficiente dell’Unione, era rappresentato dall’utilizzo della Rete per raggiungere e comunicare con i cittadini in maniera più diretta e interattiva. I dibattiti sull’Unione europea e l’informazione delle sue politiche, entravano direttamente nelle case degli europei.

Infatti il lancio, nei primi mesi del 2008, di una rinnovata versione del forum “*Debate Europe*”<sup>196</sup> è stato il primo passo in questa direzione. Le conversazioni sono state maggiormente incentrate sulle priorità decise dalla Commissione, ed è stata garantita una reale interazione con i cittadini, attraverso il regolare coinvolgimento dei Commissari e degli alti funzionari europei nella discussione.<sup>197</sup>

Questa strategia dell’utilizzo di Internet prevedeva anche una maggiore presenza delle Istituzioni europee negli ambienti di discussione e di confronto online; si dimostravano pronte loro stesse a rispondere direttamente alle domande o alle critiche dei cittadini.

Non dovevano esserci più filtri tra l’Europa e il popolo; le Istituzioni comunitarie dovevano comunicare in maniera diretta.

Si iniziava a creare così, grazie all’iniziativa di *Debate Europe*, un’ampia gamma di forum di discussione e di blog in Rete su ogni genere di tematiche, mentre le versioni online dei principali quotidiani e canali

---

<sup>195</sup> Fonte da Eurolex: [http://focus.formez.it/sites/all/files/politica\\_comunicazione\\_ue\\_2000-2016.pdf](http://focus.formez.it/sites/all/files/politica_comunicazione_ue_2000-2016.pdf)

<sup>196</sup> Per ulteriori approfondimenti, si rimanda a: <http://europa.eu/debateeurope/>

<sup>197</sup> Fonte tratta da Eurolex: [http://focus.formez.it/sites/all/files/politica\\_comunicazione\\_ue\\_2000-2016.pdf](http://focus.formez.it/sites/all/files/politica_comunicazione_ue_2000-2016.pdf)

televisivi fornivano ormai al pubblico la possibilità di commentare online le notizie, le opinioni, gli articoli e gli editoriali.

I temi di discussione presenti in Internet spaziavano dai più vari argomenti; erano però i cittadini a deciderli: era un nuovo modo di portare l'Europa "on demand"; erano gli europei a decidere quali erano i temi, di cui avevano maggior interesse a discutere. Era un'Europa del "fai-da-te" quella che voleva presentarsi online.

Si parlava così di cambiamento climatico, di energia, di ricerca, di scienza, di sviluppo delle tecnologie dell'informazione, di immigrazione, di temi sociali ed economici e di globalizzazione; si arrivava anche a parlare della stessa UE e della sua legittimità.

Questa totale libertà insita nel mezzo Internet, nel corso degli anni, portò al rovesciamento della medaglia: si sarebbero utilizzati i forum dedicati all'Unione, per alimentare la visione "euro-scettica".<sup>198</sup>

Sembrava una situazione totalmente rinnovata, un nuovo spirito per la politica di comunicazione. Una ventata d'aria fresca con nuovi mezzi e una strategia più diretta e interattiva.

Tuttavia è evidente che l'annuncio di una nuova politica, non raggiunse lo sperato riavvicinamento dei cittadini all'Unione e la rinnovata fiducia nel progetto.

Infatti, nonostante la consistente presenza della Commissione nei dibattiti e nelle conferenze organizzate in ambiente reale, le attività di quest'ultima in Rete, si limitarono per lo più alla gestione del sito *Europa*<sup>199</sup> (sempre comunicazione ad una via), mentre la sua politica di consultazioni online, tendeva a rimanere eccessivamente statica, e non attirava un numero significativo di navigatori.

La Commissione non ha smesso, però, di sperimentare nuovi canali in Internet. È come se, con l'avanzare delle strategie comunicative, si sia proceduto verso un'ulteriore ricerca di nuove metodologie, di nuovi strumenti per migliorare la sua politica di comunicazione europea in efficienza. Si può affermare che "si compravano nuove redini, senza cambiare il cavallo": non ci si concentrava nel voler, dapprima, risolvere le problematiche di fondo, responsabili della non efficienza della politica di comunicazione.

Oltre a dedicarsi alla creazione del canale *EUTube* sul noto sito YouTube<sup>200</sup>, la Commissione intraprese una politica di iniziali contatti con alcuni siti web più attivi nell'ambito delle questioni europee. L'intento era quello di esplorare le possibilità di nuovi partenariati online e di sviluppare una rete di siti, gestiti dalla società civile e dal settore pubblico e privato, al fine di promuovere il contatto tra i cittadini e stimolare il dibattito sulle politiche europee.

A questo scopo, la Commissione ha lanciato uno studio per individuare i principali siti web dedicati agli affari europei e organizzare incontri periodici tra i principali stakeholder, al fine di stabilire una prima rete di accordi online.<sup>201</sup> L'Europa non si arrese mai, ma forse stava procedendo alla cieca, senza individuare i veri problemi che non permettevano alle strategie comunicative europee adottate fino ad allora di funzionare.

---

<sup>198</sup> Cfr. Il parte cap.2.

<sup>199</sup> Per consultazioni, si rimanda a: [https://europa.eu/european-union/index\\_it](https://europa.eu/european-union/index_it)

<sup>200</sup> Per ulteriori approfondimenti, si rimanda a: <http://youtube.com/eutube>

<sup>201</sup> Fonte tratta da Eurolex: [http://focus.formez.it/sites/all/files/politica\\_comunicazione\\_ue\\_2000-2016.pdf](http://focus.formez.it/sites/all/files/politica_comunicazione_ue_2000-2016.pdf)

La Commissione Barroso decise di inserire lo sfruttamento delle potenzialità della rete, in un nuovo Documento, che non solo dava avvio al forum, visto precedentemente, ma riprendeva in mano il Piano D della Wallstroem, potenziandolo con il rafforzamento dell'utilizzo dei nuovi strumenti tecnologici.

Si riprese in mano il *Piano D*, ideato della Vice-Presidente della Commissione e, nell'aprile del 2008, si pensò di implementarne le funzioni e le possibilità, nel tentativo di unire alle sue vecchie proposte una maggiore trasparenza e interattività, accrescendo la partecipazione dei cittadini al processo decisionale dell'UE. Venne pubblicato un nuovo Documento: "***Debate Europe – valorizzare l'esperienza del Piano D per la democrazia, il dialogo e il dibattito***"<sup>202</sup>.

In questo documento, venne prospettato un insieme di azioni future volte a promuovere tra i cittadini di ogni ceto sociale, un dibattito generalizzato e permanente, sia a livello nazionale che a livello europeo, sul futuro dell'Unione.<sup>203</sup>

Il nuovo Piano si basava sul dato di fatto che ci si poteva lamentare, ma non si poteva più tornare indietro nel processo di integrazione; sempre più politiche dell'UE si ripercuotevano e avevano numerosi impatti nella vita di ciascuno. I cittadini dovevano raggiungere questa consapevolezza, e il compito di diffusione di questi messaggi e d'informazione degli impatti delle politiche europee nelle vite quotidiane, spettava agli attori politici nazionali ed europei, sempre nel rispetto delle tradizioni democratiche nazionali.

Non si poteva più rimandare, era necessario discutere di queste politiche appartenenti all'UE che avevano maggior impatto nelle vite quotidiane del popolo; bisognava discuterne ovunque, secondo il nuovo documento: *in municipio, nelle assemblee regionali, nei parlamenti nazionali, nelle trasmissioni televisive o su internet.*

L'implementazione di questi dibattiti pubblici doveva naturalmente essere finanziata e sostenuta economicamente. La Comunicazione fu affiancata quindi da un co-finanziamento emanato dalla Commissione tra il 2008 e il 2009, riguardante diversi progetti relativi alla società civile, sia a livello europeo che a livello nazionale.

Naturalmente l'UE non si limitò a riprendere in mano unicamente vecchi progetti, quali il piano D. A partire dal 2006 la Commissione ha invitato i suoi funzionari, le altre Istituzioni europee, gli Stati, le Rappresentanze e i vari Uffici a presentare nuove proposte in relazione a possibili nuovi progetti.

*Debate Europe* si è rivelata un'iniziativa capace di andare oltre, e aggiungere qualche tassello ulteriore al precedente piano D. All'atto pratico il documento di proponeva di:

- *Cofinanziare progetti di consultazione dei cittadini su scala europea, gestiti da organizzazioni della società civile;*

---

<sup>202</sup> Per ulteriori approfondimenti, si rimanda a: La tribuna di discussione on-line Debate Europe:  
<http://europa.eu/debateeurope/>

<sup>203</sup> Fonte "Le politiche di comunicazione europee: le principali tappe dal 2000 al 2016" di Europe Direct Roma.

- *Promuovere azioni a livello di paese, per consentire ai cittadini di dibattere i loro punti di vista, e discuterli con i decisori politici locali, integrando altri programmi ed eventi della Commissione europea, che incoraggiavano la partecipazione attiva dei cittadini nel processo legislativo e decisionale a livello dell'UE;*
- *Offrire un'impalcatura di cooperazione tra la Commissione e altre Istituzioni dell'UE, in modo da aprirsi ai cittadini, per sormontare il gap tra le politiche europee e quelle nazionali;*
- *Avviare reti on-line per riunire i rappresentanti eletti dai cittadini a livello europeo, nazionale e regionale, giornalisti e altri opinion-maker europei per condividere informazioni, conoscenze e idee sull'UE;*
- *Sviluppare spazi pubblici europei nelle capitali degli Stati membri, nei quali la Commissione e il Parlamento europeo potevano organizzare esposizioni, dibattiti, seminari e sessioni di informazione su questioni europee;*
- *Prestare maggiore attenzione alla dimensione locale, facendo partecipare funzionari dell'UE ad attività a livello regionale e locale; e valorizzare il potenziale della tribuna di discussione on-line "Debate Europe" tra gli utenti di Internet.*

*Debate Europe* è stata quindi parte di un'iniziativa volta ad allargare il dialogo bidirezionale preconizzato dal Piano D, in vista delle elezioni europee del giugno 2009.

Questo dialogo bidirezionale ha inteso promuovere un dibattito generale e permanente sul futuro dell'Unione europea tra i cittadini di ogni ceto sociale, sia a livello nazionale che a livello dell'UE.

Si inserì pienamente nelle iniziative, proposte dal 2006 in poi, atte a creare una comunicazione maggiormente interattiva e trasparente, dotandosi anche di nuovi strumenti. Si limavano, come si è detto all'inizio di questo paragrafo, le vecchie strategie, aggiungendo nuovi particolari e utilizzando mezzi direttamente più a contatto con i cittadini.

Si inserisce perfettamente in questo discorso, l'uso più assiduo e rafforzato degli audiovisivi. Fino ad ora si è visto un impegno dell'Europa nello sfruttamento di vecchi e nuovi media per promuovere le sue politiche agli occhi dell'opinione pubblica e migliorare la sua vicinanza ai cittadini.

Accanto all'implementazione dell'uso di Internet, dal 2006 in poi, si cercò, con l'intento di essere più vicino al popolo, di ritornare e riformare il vecchio sistema mediatico, quello che più di tutti, dagli anni cinquanta in poi, era ospite assiduo nelle case dei cittadini: la televisione.

Nella seconda metà di aprile del 2008 la Commissione europea, nel tentativo di migliorare la sua comunicazione con i cittadini europei e, appunto, nel tentativo di coinvolgerli, informarli e divertirli, decise di spostarsi verso la televisione, emanando una nuova comunicazione dal titolo ***"Comunicare l'Europa***



*tramite gli audiovisivi*<sup>204</sup>, nella quale vennero annunciati interventi volti ad assicurare una maggiore copertura degli affari UE sui canali televisivi e radiofonici e sulle piattaforme multimediali.

L'obiettivo esplicitato era quello di incoraggiare gli operatori professionali degli audiovisivi a creare reti audiovisive europee e a parteciparvi.

In particolare, venne proposta la creazione di una rete di stazioni televisive da integrare e affiancare alla rete di stazioni radio già avviata il 1° aprile 2008.

La Commissione annunciò la sua intenzione di incrementare sia la quantità di materiale audiovisivo grezzo da fornire a titolo gratuito agli operatori professionali, sia la propria produzione di video, per illustrare o spiegare le sue politiche.

Una nuova proposta che andava in due direzioni, per l'uso di audiovisivi: *una*, attraverso l'intermediazione dei professionisti e delle stazioni nazionali; *un'altra*, più immediata e direttamente gestita dall'Unione.

Questo incremento di un'informazione più diretta attraverso i vecchi media fu la conseguenza di una serie di ricerche effettuate nel corso degli anni.

Da vari sondaggi era emerso che i cittadini sentivano il bisogno di informazioni sulle questioni europee che li riguardavano, e che, però, preferivano riceverle attraverso le loro stazioni televisive e radiofoniche preferite (come anche attraverso i loro siti web preferiti).

Inoltre era risultata evidente, dal successo del canale *EUtube*, una voglia di informarsi in maniera più diretta sull'UE. I suoi video informativi erano stati visitati più di dieci milioni di volte dopo il suo avvio nel luglio 2007.<sup>205</sup>

Nonostante da indagini dell'Eurobarometro emerse che, nel 2007, una maggioranza di cittadini ancora non era ben informata sull'UE, sulle sue politiche, sui suoi funzionamenti, sulla sua struttura e sulla sua storia (il 64% di europei erano scarsamente informati, conformemente all'indagine *Eurobarometro* del marzo 2007), si rilevò che gli stessi europei mostravano un grande interesse a sentire notizie relative all'Unione.

L'Europa avrebbe dovuto giovare di questo interesse mostrato dai cittadini di informarsi, e ne avrebbe dovuto approfittare, utilizzando quei media che raggiungevano meglio le loro case, gli audiovisivi appunto.

I canali televisivi e radiofonici rimanevano lo strumento d'informazione preferito dalla maggior parte delle persone. Eppure, fino ad allora, queste potenzialità non erano state sfruttate: dalle ricerche effettuate sui mezzi di comunicazione risultava, infatti, che alle informazioni relative all'UE, fornite dai media audiovisivi nazionali, era consacrato un tempo pari a meno del 10% di quello dedicato alle notizie nazionali.<sup>206</sup>

---

<sup>204</sup> Per ulteriori approfondimenti, si rimanda a altri siti web utili:

[http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/wallstrom/](http://ec.europa.eu/commission_barroso/wallstrom/); <http://ec.europa.eu/dgs/communication/>;

<sup>205</sup> Per ulteriori approfondimenti, si rimanda al sito: <http://ec.europa.eu/avservices/>

<sup>206</sup> Fonte tratta da Eurolex: Per ulteriori approfondimenti sul Servizio Audiovisivo della Commissione europea si rimanda a: <http://ec.europa.eu/avservices/>. Per visitare il Canale EU tube della Commissione europea, si rimanda a: <http://youtube.com/eutube>



L'obiettivo del piano d'azione emanato per gli audiovisivi era proprio quello di delineare programmi per assicurare una copertura più ampia e più sostenibile degli affari dell'UE sui tradizionali canali mediatici esistenti e per incoraggiare la costituzione di Reti tra le emittenti europee. Tra le azioni proposte quindi vi erano:

- *La Creazione di una rete di canali televisivi da attuare tra il 2009 e il 2010;*
- *Il Mantenimento della rete radiofonica europea – EuRaNet, estendendone la portata e la copertura linguistica;*
- *Il Mantenimento del sostegno a Euronews che nel luglio 2008 aveva dato vita ad un servizio in arabo;*
- *Un Aumento del contenuto informativo di “Europe by Satellite (EbS)” e un raddoppiamento della sua capacità;*
- *Il Rafforzamento del ruolo della libreria audiovisiva quale memoria della Commissione e punto d'accesso centrale per tutte le produzioni audiovisive della Commissione;*
- *Un Aumento della produzione del contenuto audiovisivo da parte della Commissione e un miglioramento della distribuzione tramite diverse piattaforme tecnologiche, come ad esempio EUTube;*
- *Avvio, nel giugno 2008, di un calendario on line di eventi UE e promozione del suo uso ad opera degli operatori professionali.*

La Comunicazione si presentava come un incentivo al miglioramento e all'aumento di strumenti e programmi, per implementare il servizio “audiovisivi”, il quale veniva così trasformato in un'inesauribile fonte di informazioni, e che si concretizzava attraverso due canali dell'Agenzia audiovisiva *Europe by Satellite - EbS ed EbS+*.

Ciò permetteva anche a quotidiani che non avevano la disponibilità economica per avere dei corrispondenti dall'estero, di informare direttamente i loro impiegati.

Infatti i giornalisti che si trovavano fuori Bruxelles, potevano ugualmente seguire i briefing della Commissione europea, che si tenevano quotidianamente a mezzogiorno nella capitale belga, in diretta, oppure attraverso le registrazioni disponibili su Internet.

***Europe by Satellite (EbS)***,<sup>207</sup> in particolare, trasmetteva in diretta il briefing quotidiano per i giornalisti con accesso wireless ad alta velocità e un software multimediale standard. *EbS* copriva anche le sessioni del Parlamento europeo e alcune delle conferenze stampa del Consiglio dei Ministri. Un tipo di informazione diretta e gratuita, così da incentivare le varie compagnie televisive nazionali ad aumentare il numero di notizie relative all'Unione.

---

<sup>207</sup> Per ulteriori approfondimenti, visitare: Europe by Satellite - EbS ed EbS+ :  
<http://ec.europa.eu/avservices/ebS/schedule.cfm?page=1>

Attraverso questi canali, la Commissione europea forniva informazioni personalizzate ai professionisti della comunicazione e ai media, attraverso la copertura degli avvenimenti in tempo reale in tutto il mondo, via Internet e via Europe by Satellite.

Aveva implementato e migliorato i suoi strumenti a disposizione; riusciva ora ad offrire una copertura video, audio e fotografica delle notizie europee, ampia abbastanza da poter offrire un'informazione continua sui più svariati temi ai cittadini europei.<sup>208</sup>

Erano strumenti<sup>209</sup>, però, difficilmente accessibili e usufruibili da parte dei cittadini; erano maggiormente rivolti a specialisti, che rivestivano nuovamente il ruolo di filtro. Ci si iniziò a rendere conto del paradosso della comunicazione europea: era difficile comunicarla in maniera semplice e diretta. Era difficile quindi essere trasparenti. Ci si preoccupava più della quantità delle notizie trasmesse, relative all'Unione, che alla qualità delle stesse.

Si nota come l'UE non si sia mai fermata nel cercare di generare nuove iniziative, relative alla politica di comunicazione; ma è necessario precisare l'emergere di un'altra faccia della medaglia: nonostante la sua voglia di promuovere nuovi progetti ed andare oltre, la Commissione europea ha trovato sempre ostacoli che le si frapponavano, nel suo voler far funzionare e mettere in pratica efficacemente le strategie di comunicazione. problemi, dovuti maggiormente all'utilizzo di vari filtri sotto il controllo statale.

Anche L'Europarlamento tentò la strada dell'uso della Televisione per aumentare la trasparenza delle sue azioni: il 17 settembre 2008 è andato online con un suo canale Tv disponibile in 22 lingue.

Fu istituito quindi *EuroparlTV*<sup>210</sup>, il canale televisivo online del Parlamento europeo, che forniva informazioni ai cittadini sulle sue attività e illustrava in che modo i suoi membri determinavano l'evoluzione della situazione politica, attraverso l'adozione di atti legislativi che influenzavano la vita quotidiana di ciascun cittadino in Europa.

Il servizio propose la trasmissione in diretta delle sedute parlamentari e delle riunioni della Commissione, diffondendo, inoltre, programmi di attualità, dibattiti e video educativi. I diversi canali di EuroparlTV, tutti dotati di sottotitoli per tutti i video nelle 23 lingue ufficiali dell'UE, venivano suddivisi in tre categorie principali destinate a un pubblico diverso:

- *L'attualità del Parlamento;*
- *L'Europa dei giovani;*

---

<sup>208</sup> I giornalisti della radio e della televisione che coprono argomenti relativi all'Unione europea possono anche chiedere aiuto al Servizio Audiovisivo sul posto. Nel quartier generale della Commissione, il Palazzo Berlaymont a Bruxelles, sono disponibili due studi TV e due studi radiofonici oltre ad attrezzature per montaggio e copia. È anche possibile avere a disposizione su richiesta e materiale d'archivio.

<sup>209</sup> Cfr. II Parte cap.2.

<sup>210</sup> Per ulteriori approfondimenti, si rimanda a: <http://www.europarltv.europa.eu/it/home.aspx>

- *Alla scoperta del Parlamento.*<sup>211</sup>

Anche l'Europarlamento decise di ricorrere ad operatori esterni<sup>212</sup> per garantire il funzionamento quotidiano del canale televisivo online. Quest'ultimo fu istituito su principi espressi chiaramente su una carta editoriale ed un consiglio consultivo, costituito da deputati di tutti i gruppi politici che vegliavano al rispetto di tale documento.

Si nota una grande ricerca di interattività nelle aspettative dell'Europarlamento: i cittadini potevano guardare *EuroparlTV* in maniera online con un semplice accesso a Internet, e, inoltre, i suoi programmi venivano messi a disposizione da parte di un'ampia rete di partner e gli utenti, a sostegno della tesi di una maggiore interattività, potevano condividere video sui social media o sul proprio sito web con l'aiuto di codici *embed*.<sup>213</sup>

Punto chiave di questa interattività è questo nuovo legame che si viene a rafforzare tra Unione e social network, che rese possibile ai cittadini di esprimere le loro opinioni, e di contribuire alla formazione del contenuto di nuove campagne informative.<sup>214</sup>

Si iniziava così a scoprire le possibilità offerte dal mondo dei social: si sarebbe rivelato un grande passo in avanti per la comunicazione europea, ma con dei risvolti negativi.<sup>215</sup>

Oltre alla Televisione, nella Comunicazione sugli audiovisivi, venne preso in considerazione anche l'altro media "tradizionale": la radio. Furono migliorati *Euranet*, *European Radio Network*, consorzi paneuropei di cui facevano parte 21 emittenti internazionali, nazionali, regionali e locali in Europa. Un unico obiettivo anche per quanto riguarda l'uso delle radio: entrando nelle case dei cittadini, a mo' di chiacchiere al caminetto, si voleva rafforzare la comprensione reciproca tra le differenti culture europee ed implementare una migliore conoscenza delle Istituzioni europee.

È doveroso fare una piccola postilla su *Euronews*.<sup>216</sup> Un progetto che prevedeva, e prevede, di fornire informazioni in un'ottica europea, anziché da prospettive nazionali. Un progetto che ha funzionato nel diffondere notizie di qualità, e direttamente trasmesse da parte delle Istituzioni comunitarie.

Lanciata il 1° gennaio 1993 come prima TV paneuropea d'informazione multilingue, Euronews trasmette tutt'ora, in quasi tutta Europa e complessivamente in 155 paesi in tutto il mondo, via satellite e cavo, e con

---

<sup>211</sup> Per ulteriori approfondimenti si rimanda a EuroparlTV: <http://www.europartv.europa.eu/it/home.aspx>

<sup>212</sup> Scelti sulla base di una gara pubblica aperta organizzata dal Parlamento, due operatori esterni sono responsabili della produzione dei contenuti e degli aspetti tecnici di EuroparlTV.

<sup>213</sup> Fonte tratta da Europe Direct Roma:

[http://focus.formez.it/sites/all/files/politica\\_comunicazione\\_ue\\_2000-2016.pdf](http://focus.formez.it/sites/all/files/politica_comunicazione_ue_2000-2016.pdf)

<sup>214</sup> Cfr. cap.3.

<sup>215</sup> Cfr. II parte cap.2.

<sup>216</sup> Per ulteriori approfondimenti, si rimanda a: <http://it.euronews.com>

trasmissioni terrestri, grazie ad un network di 53 emittenti che irradiano il segnale in apposite finestre di 36 paesi.<sup>217</sup>

Si tratta di un canale televisivo d'informazione, trasmesso in tredici lingue<sup>218</sup>, che copre gli avvenimenti del mondo da una prospettiva europea. Era la televisione che parlava con la voce e gli occhi europei, senza l'utilizzo di alcun filtro nazionale. Non si rinunciava al grande compromesso tra le due anime, ma, attraverso Euronews, si avviava la percezione di una maggiore presa delle redini da parte dell'UE almeno dal punto di vista della diffusione delle notizie.

Questa Rete fu infatti scelta dall'Unione europea per supportarla nella missione di pubblico servizio. Il canale è stato selezionato tra sette candidati per produrre e trasmettere, in diverse lingue, notizie e programmi sull'Unione europea, e per questo ricevette, e riceve ancora oggi, un contributo finanziario; l'importante è rispettare la clausola che il 10% o più della programmazione, sia dedicato a programmi sull'UE.<sup>219</sup>

Si è parlato di come la *Comunicazione sull'uso degli audiovisivi* abbia incentivato lo sfruttamento dei vecchi media nella strategia comunicativa europea; ma la Commissione si guardò attorno, spiando anche i tempi moderni che correvano: partendo dalla constatazione che milioni di europei seguivano le loro serie TV preferite sullo *smartphone*, mentre andavano al lavoro, o che guardavano contenuti online sul televisore del salotto o caricavano sul web contenuti da loro creati, essa ha quindi voluto analizzare la possibilità di entrare nel cellulare o nei tablet, per poter essere maggiormente accessibile, in particolare dalle nuove generazioni. Le cosiddette "TV connesse" erano più di 40,4 milioni e, entro il 2016, sarebbero entrate nella maggior parte delle case europee.

Studiando bene la realtà che aveva attorno e i cambiamenti tecnologici che avrebbero riguardato il futuro, l'Europa capì che, proprio con questi nuovi strumenti, poteva ridurre sempre più la distanza con i suoi consumatori.

Per discutere di questi temi con i suoi cittadini, il 24 aprile 2013 la Commissione europea adottò il nuovo **Libro Verde**<sup>220</sup>[COM (2013)231], con cui si chiude questa prima parte del secondo capitolo. Nel Libro venivano invitate le parti interessate e il grande pubblico a condividere online le loro opinioni sui possibili prossimi programmi che l'Unione, secondo loro, avrebbe dovuto compiere.

---

<sup>217</sup> Fonte tratta da *EuNews*. Per ulteriori approfondimenti, si rimanda a: Euronews <http://it.euronews.com/>

<sup>218</sup> Trasmette simultaneamente in arabo, francese, greco, inglese, italiano, persiano, portoghese, russo, spagnolo, tedesco, turco, ucraino e ungherese.

<sup>219</sup> Fonte tratta da Europe Direct Roma:

[http://focus.formez.it/sites/all/files/politica\\_comunicazione\\_ue\\_2000-2016.pdf](http://focus.formez.it/sites/all/files/politica_comunicazione_ue_2000-2016.pdf)

<sup>220</sup> Per ulteriori approfondimenti, si rimanda a: Libro verde "Prepararsi a un mondo audiovisivo della piena convergenza: crescita, creazione e valori": <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0231:FIN:IT:PDF>

Una serie di nuove domande venne posta ai cittadini, e le risposte sarebbero poi state tenute in considerazione. Domande che quindi riaccendevano la fase di ascolto, promossa dalla Wallstroem, e la inserivano però nel mondo interconnesso, rendendola più interattiva. Era un primo passo per creare un'Unione che partisse dal basso, dal popolo, promuovendo un dibattito online. Le domande riguardavano:

- **Le regole del gioco:** *come creare le giuste condizioni per consentire alle imprese dinamiche dell'UE di affrontare la concorrenza internazionale (soprattutto quella statunitense), tenendo conto in particolare del fatto che le concorrenti possono essere soggette a regole diverse?*
- **La protezione dei valori europei (inclusa la libertà dei media) e degli interessi degli utenti (per es. la tutela dei minori, l'accessibilità per gli utenti disabili):** *i cittadini si aspettavano un livello di protezione maggiore per i programmi TV rispetto ai contenuti internet? Dove stava la linea di demarcazione?*
- **Mercato unico e norme comuni:** *a quanto pare alcuni dispositivi non funzionavano allo stesso modo nei diversi Stati membri. Come promuovere un contesto tecnologico adeguato?*
- **Finanziamenti:** *in che modo la convergenza tecnologica e l'evoluzione del comportamento dei consumatori influenzeranno il finanziamento di film, spettacoli televisivi e altri contenuti? Quale sarà il contributo dei diversi soggetti coinvolti nella nuova catena del valore?*
- **Apertura e pluralismo dei media:** *era opportuno che le autorità pubbliche intervenissero sui meccanismi di filtraggio predefiniti, per esempio nei motori di ricerca? Le attuali pratiche in materia di contenuti di grande richiamo (grandi eventi sportivi o film di successo recenti) erano tali da ostacolare, a livello di prezzi all'ingrosso, l'accesso al mercato e la sostenibilità delle attività delle imprese? Le piattaforme erano sufficientemente aperte?<sup>221</sup>*

I pareri furono discordanti per quanto riguardava il modo di procedere: alcuni chiedevano di modificare subito la normativa; altri si ritenevano per il momento soddisfatti dello status quo; mentre altri ancora auspicavano un sistema di autoregolamentazione e co-regolamentazione.

Si può sottolineare come, ancora una volta, si percepiva il cambiamento della realtà, si cercava di dare ascolto alle voci degli europei, ma non veniva ideata alcuna soluzione pratica e possibile. Teoria buona, ma che rimaneva scritta: una fase di ascolto, che non portava poi conseguenze pratiche. Inoltre un'altra difficoltà era dovuta al fatto che i cittadini non risultavano ancora abbastanza informati sull'Unione e, quindi, non sapevano trovare risposte coerenti ed adeguate. Non erano alfabetizzati al linguaggio europeo, per riuscire a comprendere, in maniera corretta, le domande.

Il Libro verde non prevedeva alcuna azione, ma, aveva lo scopo di fungere da stimolo per la Commissione, nel vagliare diverse risposte normative e politiche, tra cui l'autoregolamentazione.

---

<sup>221</sup> Fonte tratta da Eurolex: Libro verde "Prepararsi a un mondo audiovisivo della piena convergenza: crescita, creazione e valori": <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0231:FIN:IT:PDF>

Si iniziavano a percepire le problematiche riguardanti la comunicazione; si riusciva a capire il perché questa strategia comunicativa delle politiche europee non fosse efficiente.

Si intuiva quindi che, per raggiungere un miglioramento reale, fosse necessario attuare delle modifiche alla legislazione europea, soprattutto relativamente alla direttiva sui servizi di media audiovisivi, il cui scopo era realizzare un mercato unico e garantire la certezza del diritto nel settore televisivo e dei contenuti audiovisivi in Europa, creando pari condizioni di concorrenza per i servizi di radiodiffusione televisiva e i servizi di media audiovisivi a richiesta.<sup>222</sup>

Il nuovo documento annunciava le problematiche, le rendeva evidenti. A partire da questa consapevolezza, si sarebbe dovuti andare alla ricerca di possibili soluzioni per migliorare la politica di comunicazione; quest'ultima non poteva funzionare solo con l'emanazione di nuove strategie, nuovi piani (come era stato fatto nell'arco degli anni); bisognava eliminare le problematiche, gli ostacoli che le sbarravano la strada.

Nella seconda parte del capitolo, si vedranno dunque le problematiche.

Fin qui si è cercato di mettere in luce come, nell'arco degli anni, ci sia stato un cammino verso una maggiore presa di coscienza, da parte dell'Unione Europea, dell'importanza e soprattutto della necessità di avere una buona strategia comunicativa per avvicinare il progetto agli europei. Numerose Comunicazioni, Quadri, nuovi Piani strategici, tutti con la medesima funzione di accrescere sia il coordinamento tra le varie Istituzioni comunitarie e nazionali nella comunicazione e, sia la trasparenza dell'Europa agli occhi dell'opinione pubblica.

Senza comunicazione non esisteva trasparenza, e, senza quest'ultima, all'Europa non veniva garantita legittimità da parte dei cittadini, aggravando così la sua crisi di fiducia, e non permettendole di arrivare ad una completa e più efficiente integrazione politica.

Le strategie hanno apportato delle modifiche nel settore comunicativo, ma non hanno funzionato in toto. Numerose problematiche, che si presentano tutt'ora, hanno frenato e ostacolato la buona riuscita delle suddette.

L'Europa ci ha provato e tenta tutt'ora a comunicare con una voce sola. Ma più che parlare, essa si ritrova, spesso, a balbettare.

---

<sup>222</sup> I contributi sul Libro verde "Prepararsi a un mondo audiovisivo della piena convergenza: crescita, creazione e valori" sono stati spediti per e-mail dal 24 al settembre 2013 ed essi sono disponibili sul sito web della Direzione Generale "Connect" della Commissione europea.

## II PARTE

### LE PROBLEMATICHE DELLA COMUNICAZIONE DELLE POLITICHE EUROPEE ALL'OPINIONE PUBBLICA

*Qui a Bruxelles non si prendono decisioni forti, qui non si prendono decisioni bianche o nere, qui si prendono decisioni grigie, perché si devono fare compromessi. [...] [La Commissione] non assume mai posizioni forti: non batte mai il pugno sul tavolo. E questo è meno “sexy”, perché in televisione c'è bisogno di cose forti, c'è bisogno del bianco o del nero. Qui è tutto grigio.*

*Alessio Cornia*

#### 2.2. STRATEGIE COMUNICATIVE EUROPEE CHE NON FUNZIONANO: I LORO OSTACOLI

«[...] La svolta comunicativa per potersi realizzare dovrà:

- *Avere il consenso di quegli Stati diffidenti verso la comunicazione europea in quanto temono la propaganda e l'autoreferenzialità dell'apparato di Bruxelles;*
- *Riequilibrare dal punto di vista dell'organizzazione e della distribuzione di risorse i profili informativi (portavoce e relazione con i media) e i profili comunicativi (ascolto, interazione, accompagnamento a segmenti articolati di utenza);*
- *Far funzionare realmente un tavolo di coordinamento intergovernativo, attualmente assicurato solo pro-forma da rappresentanze diplomatiche e non da professionisti della comunicazione;*
- *Predisporre un piano teorico che contenga anche parametri per valutare i risultati ottenuti;*
- *Predisporre un piano di formazione per sviluppare le risorse umane necessarie;*
- *Individuare le figure professionali che dovranno operare all'interno delle istituzioni europee e quelle che dovranno operare all'esterno;*
- *Adottare un piano operativo che sappia coniugare comunicazione generalizzata (advertising e relazioni con grandi media) e comunicazione diretta a segmenti specifici, ragionando sempre in termini di marketing sociale;*
- *Diversificare i linguaggi, che l'informazione tende ad appiattire sul burocratese, per adattarli realmente a destinatari diversificati per bisogni e caratteristiche.<sup>223</sup> [...]*

Queste sono le possibili soluzioni che, secondo Stefano Rolando nella sua lettera aperta a Margot Wallstroem, la Commissione doveva intraprendere per rendere la strategia emanata una vera e propria svolta comunicativa.

---

<sup>223</sup> Rolando in Comunicazione Pubblica (2006, p.22).

È evidente, quindi, come da sempre esistessero critiche sull'inefficienza della politica di comunicazione dell'UE (Rolando infatti definì la *mission* della Wallstroem come *impossible*), e si cercassero nuove strategie per superare gli stessi ostacoli che la attanagliano tutt'ora.

Nonostante i vari quadri attuati nel corso degli anni, la politica di comunicazione non raggiunse mai l'obiettivo di creare quel legame di appartenenza con i cittadini. Conoscere le problematiche che non le hanno permesso di funzionare, è però il primo passo per "andare oltre", per superare i propri limiti e cercare nuove ipotesi per il futuro.

In quest'ultima frase è riassunto il prosieguo della disamina: si procederà illustrando dapprima le problematiche che l'Unione si trova ad affrontare dal punto di vista comunicativo, per vedere poi nel terzo capitolo cosa l'UE stia effettivamente facendo per sconfiggerle.

Sono muri, e i muri servono a due cose: o ci si appoggia su essi, o si guarda oltre tentando di scavalcarli.

Già dal 2005 si è visto che la svolta comunicativa ricevette numerose critiche.

Pur riconoscendo i passi avanti fatti dal 2001 al 2004 nell'implementazione della relazione e della cooperazione tra le Istituzioni europee, non si può prescindere dal rilevare altresì le debolezze che paralizzano tutt'ora la politica di comunicazione europea.

Anche quest'ultima, come l'Europa tutta, è stata minata nella sua efficienza da numerose spinte centrifughe, dovute alla grande divisione strutturale delle sue due anime: intergovernativa e sovra-nazionale. Si sottolineerà nuovamente questo parallelismo tra politica di comunicazione e struttura dell'UE.

Le spinte centrifughe hanno paralizzato le strategie di comunicazione, non permettendo loro di costruire quel sentimento identitario e di formare quella sfera pubblica identitaria, i quali avrebbero permesso all'Unione di guarire dalla crisi di fiducia. Il dibattito pubblico europeo risulta ancora troppo ridotto e spento. Non essendo coinvolti nelle discussioni europee, i cittadini vengono pervasi dal sentimento di sfiducia, dovuto alla percezione di straniamento che sperimentano rispetto alle questioni europee.

Che la comunicazione istituzionale non riuscisse a colmare la distanza tra i cittadini e le Istituzioni europee era un dato acclarato sin dal Trattato di Maastricht del 1992, ma l'intensificarsi dell'unione politica, l'allargamento rapido da 15 a 25 e infine a 27 membri<sup>224</sup>, e il dibattito sulla Costituzione, hanno acuito i problemi e aumentato le necessità di riuscire a coinvolgere i cittadini e creare gli europei. Senza il loro consenso, l'Europa non avrebbe mai potuto andare avanti nel cammino, imparando a nuotare, per superare le sfide globali che le si presentavano. Il palazzo sarebbe crollato.

È stato sottolineato che nel 2005 si arrivò alla presa di coscienza dell'importanza della comunicazione europea come politica in sé.

Il Parlamento europeo, avendo approvato la relazione sul Libro Bianco, si era espresso a favore della trasformazione della politica di comunicazione in politica autonoma dotata di propri contenuti. Per dotarla di

---

<sup>224</sup> Escludendo il Regno Unito.



potere, bisognava, però, adottare formule di compromesso che preservavano i vari interessi all'interno dell'Unione: il *Libro Bianco* ammetteva quindi l'esigenza fondamentale di rispettare le singole strategie comunicative nazionali, in modo da creare una sfera pubblica europea che non entrasse in concorrenza su quelle nazionali, ma con esse si integrasse a livello paritario nell'ambito delle rispettive attribuzioni (Parito 2012).

Si è notato come la comunicazione europea abbia subito delle modifiche, delle evoluzioni, adattandosi però sempre a questo compromesso, pur di svolgere le sue attività.

Lo stesso equilibrio, ricercato tra i vari attori istituzionali europei e nazionali, ha impedito alle strategie di comunicazione, adottate nel corso degli anni, di non funzionare in toto e di acquisire più potere.

Parlando con il Dott. Vissol, ho avuto modo di capire come le problematiche, emerse nel corso del tempo, non furono mai prese in considerazione nelle varie strategie emanate: all'interno di quest'ultime non fu mai cercata una possibile soluzione ai problemi, che permettesse alla politica di comunicazione europea di funzionare. Come si vedrà nel prosieguo della disamina, la soluzione migliore sarebbe quella di una riforma strutturale seguita da una rivoluzione comunicativa. È necessario sempre tenere presente il collegamento diretto tra politica di comunicazione europea e struttura istituzionale dell'Unione.

All'inizio del presente elaborato, la discussione si è incentrata sulla teoria esposta da Fabbrini (2017) riguardante quello sdoppiamento tra le due anime dell'UE, che si era andato a creare dopo il Trattato di Maastricht e dopo l'istituzione dei tre pilastri. Fu allora che, secondo lo studioso, si crearono queste due anime politiche; in parallelo, si sdoppiò anche la comunicazione: una voce parlava esprimendo l'anima degli Stati ed era un coro polifonico (quella dell'anima intergovernativa); l'altra era unica, al di sopra di tutti, ma troppo flebile per farsi sentire (quella dell'anima sovra-nazionale).

Parlando con lo stesso Fabbrini (2017), siamo giunti alla conclusione che una comunicazione sdoppiata risulterà sempre inefficiente nel creare un'identità unica europea.

Esiste quindi una discrasia congenita di fondo all'interno dell'Unione europea. È facile intuire che una struttura sdoppiata non può riuscire a comunicare.<sup>225</sup>

Ma, del resto, parlando con il Dott. Santaniello e il Dott. Vissol, sembra anche che l'Europa non voglia comunicare fino in fondo, o meglio, gli Stati membri non vogliono darle i poteri di comunicare; non vogliono perdere le loro voci per metterle in comune nel grande "coro Europa".

Vengono visti come i grandi responsabili dell'afonia europea, non dando al settore della comunicazione i mezzi per poter essere efficace (*bilancio, personale, et alia*). In un'intervista al Dott. O'Connor<sup>226</sup>, è emerso come l'efficacia della comunicazione dipenda dall'atteggiamento degli Stati membri: finché i ministri continuano ad appoggiare le iniziative a Bruxelles, per poi criticarle, una volta tornati nelle capitali, sarà sempre difficile combattere l'euroscetticismo.

---

<sup>225</sup> Si fa qui un'analogia con il "treno Europa" che procede a doppia velocità a causa dello sdoppiamento delle sue due anime. *Cfr cap.1.*

<sup>226</sup> Intervista al Dott. Simon O'Connor, effettuata il 28/09/2017.

Si analizzeranno quindi, uno ad uno, gli ostacoli che non permettono tutt'oggi alla comunicazione europea di raggiungere il suo pubblico. Questo “darà il là” per poter nel terzo capitolo vedere come si stia effettivamente muovendo l'Unione Europea per superarli, e riuscire a trovare un modo per creare l'identità europea attraverso una diversa politica di comunicazione.

Naturalmente, per raggiungere questo obiettivo, è sempre necessario tenere presente anche il problema strutturale che immobilizza l'UE, sia dal punto di vista politico, che da quello comunicativo. Senza una buona Unione Politica, la comunicazione non funziona.<sup>227</sup>

Il primo paragrafo relativo al primo ostacolo delle strategie informative europee, parte dalla questione se esista una vera politica di comunicazione europea. Nel corso degli anni, essa è stata senz'altro oggetto di numerose strategie che le vollero conferire maggiore importanza, con l'obiettivo di renderla una politica dell'UE; eppure essa non venne mai inserita in un quadro giuridico chiaro, che le desse esistenza e vigore come politica in sé.

Come può essere funzionante, se non viene inserita e riconosciuta in maniera chiara in un Trattato dell'Unione?

#### 2.2.1. IL PRIMO PROBLEMA. LA POLITICA DI COMUNICAZIONE EUROPEA “NON ESISTE”: ASSENZA DI UN QUADRO GIURIDICO.

L'assenza di un quadro giuridico vero e proprio, “mette i bastoni tra le ruote” al riconoscimento delle funzioni vitali della politica di comunicazione.

Non le permette di essere vincolante: è come se le sue disposizioni rimanessero quindi in una “nebulosa teorica”, senza poter effettuare concreti atti pratici. Non essendo disciplinata da disposizioni specifiche dei Trattati, essa esiste giuridicamente per “*naturalità*”. La politica di comunicazione discende dall'obbligo naturale che incombe sull'Unione europea di spiegare all'opinione pubblica il proprio funzionamento e le proprie politiche, nonché, più in generale, il significato della «integrazione europea».

È un obbligo morale quello della comunicazione: essa deve esistere per poter appellare uno Stato come davvero democratico e quindi legittimato dal giudizio popolare. Quello dell'informazione trasparente è un diritto che i cittadini devono avere.

L'unico modo per trovarne una qualche forma di base giuridica è sfogliare appunto la *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*. È quest'ultima a garantire a tutti i cittadini il diritto di essere informati sulle questioni europee.<sup>228</sup>

---

<sup>227</sup> Cfr. cap.4: Le Conclusioni.

<sup>228</sup> La nuova iniziativa, istituita formalmente nel 2012, ha consentito ai cittadini europei di partecipare più direttamente all'elaborazione di nuovi atti legislativi e alle questioni europee.

I Trattati non contengano capi o articoli specifici riguardanti la politica di comunicazione. Tuttavia, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>229</sup>, resa vincolante dal trattato di Lisbona, che le ha conferito lo stesso valore giuridico dei Trattati UE, offre a tutte le Istituzioni europee un quadro di riferimento comune per collegare le realizzazioni dell'Unione europea ai suoi valori fondamentali, nella comunicazione con il grande pubblico.

La Carta è la base da cui partire per garantire il diritto “scontato” della comunicazione delle politiche europee ai cittadini. Fra gli articoli pertinenti della Carta che esprimono i diritti dei cittadini di informarsi, e soprattutto di essere informati, rientrano: *l'articolo 11* (libertà di espressione e d'informazione nonché libertà dei media e loro pluralismo); *l'articolo 41* (diritto di ogni persona di essere ascoltata e diritto di accedere al fascicolo che la riguarda); *l'articolo 42* (diritto di accedere ai documenti delle istituzioni europee); e *l'articolo 44* (diritto di presentare una petizione).

Sono appunto diritti *ad personam*; non viene espressa una base giuridica vera, che permetta di rendere rilevante e vincolante una politica di comunicazione a livello europeo. Quest'ultima rimane nell'insieme dei diritti, senza però essere esplicitata come diritto o come politica in sé. Diritti scollegati e pertinenti per lo più al diritto fondamentale della libertà del cittadino di essere informato.

Oltre alla Carta dei Diritti, si può far riferimento al *TFUE, art. 15.3*<sup>230</sup>, per ricercare una qualche forma di obbligo delle Istituzioni di informare sulle loro politiche, e renderle trasparenti ai cittadini. Si sottolinea, anche in questo articolo, l'assenza di vincoli giuridici per attuare la politica di comunicazione europea.

### **Articolo 15**

*(ex articolo 255 del TCE)*

- 1. Al fine di promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile, le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione operano nel modo più trasparente possibile.*
- 2. Il Parlamento europeo si riunisce in seduta pubblica, così come il Consiglio allorché delibera e vota in relazione ad un progetto di atto legislativo.*
- 3. Qualsiasi cittadino dell'Unione e qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di accedere ai documenti delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione, a prescindere dal loro supporto, secondo i principi e alle condizioni da definire a norma del presente paragrafo.*

In ultimo, può essere citato come “pertinente” alla strategia di comunicazione europea, *l'art. 17.1 del TUE*<sup>231</sup>, in cui, descrivendo la Commissione come guardiana dei Trattati, si afferma la necessità di informare

---

<sup>229</sup> Per ulteriori approfondimenti si rimanda a: [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_it.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_it.pdf)

<sup>230</sup> Per ulteriori approfondimenti, si rimanda a:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>

i cittadini sui suddetti; la comunicazione europea viene legata al ruolo istituzionale della Commissione. Quest'ultimo articolo, insieme ai precedenti diritti della Carta e unitamente al *TFUE*, contribuisce alla creazione di un obbligo d'informazione ai cittadini.

Un obbligo morale, ma senza vincoli giuridici. Non esiste alcun riferimento vincolante su come portare ad adempimento questo dovere. Nessun riferimento a qualche strategia di comunicazione unitaria, a livello europeo.

Sono gli Stati a decidere come adempiere alla loro missione di informazione: i padroni della politica di comunicazione.

Nel corso della disamina si cercherà di ricollegare ogni problema, dell'inefficienza della politica di comunicazione a base europea, alla malattia/problematica di fondo che, secondo l'opinione di molti studiosi, paralizza le azioni dell'Unione: la volontà di ogni Stato di prevalere e preservare i propri interessi. Ciò li spinge a non mettere in comune le loro voci, con l'obbiettivo di creare una comunicazione europea e unica, ma a preservare, in ognuno di essi, la gestione della comunicazione delle politiche europee all'opinione pubblica nazionale, secondo i loro criteri.

Ognuno con la propria voce, e a modo suo.

Questa padronanza statale, nell'informare i cittadini, trova la sua legittimazione *nell'articolo 352 TFUE*<sup>232</sup> che recita:

*Articolo 352*

*(ex articolo 308 del TCE)*

***1. Se un'azione dell'Unione appare necessaria, nel quadro delle politiche definite dai trattati, per realizzare uno degli obiettivi di cui ai trattati senza che questi ultimi abbiano previsto i poteri di azione richiesti a tal fine, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, adotta le disposizioni appropriate. Allorché adotta le disposizioni in questione secondo una procedura legislativa***

---

<sup>231</sup> «La Commissione promuove l'interesse generale dell'Unione e adotta le iniziative appropriate a tal fine. Vigila sull'applicazione dei trattati e delle misure adottate dalle istituzioni in virtù dei Trattati. Vigila sull'applicazione del diritto dell'Unione sotto il controllo della Corte di giustizia dell'Unione europea. Dà esecuzione al bilancio e gestisce i programmi. Esercita funzioni di coordinamento, di esecuzione e di gestione, alle condizioni stabilite dai trattati. Assicura la rappresentanza esterna dell'Unione, fatta eccezione per la politica estera e di sicurezza comune e per gli altri casi previsti dai trattati. Avvia il processo di programmazione annuale e pluriennale dell'Unione per giungere ad accordi inter-istituzionali» **Per ulteriori approfondimenti si rimanda a:** <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT>

<sup>232</sup> Articolo 352 (ex articolo 308 del TCE). Per ulteriori approfondimenti si rimanda a: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=CELEX%3A12012E%2FTXT>

*speciale, il Consiglio delibera altresì all'unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo.*

*2. La Commissione, nel quadro della procedura di controllo del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 5, paragrafo 3 del trattato sull'Unione europea, richiama l'attenzione dei parlamenti nazionali sulle proposte fondate sul presente articolo.*

*3. Le misure fondate sul presente articolo non possono comportare un'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri nei casi in cui i trattati la escludono.*

*4. Il presente articolo non può servire di base per il conseguimento di obiettivi riguardanti la politica estera e di sicurezza comune e qualsiasi atto adottato a norma del presente articolo rispetta i limiti previsti nell'articolo 40, secondo comma, del trattato sull'Unione europea.*

Il **punto 1** (in grassetto) è la disposizione centrale che è interessante sottolineare per avvalorare la tesi.

In assenza di un chiaro quadro giuridico, qualora un'azione dell'Unione apparisse necessaria, nonostante non sia stata definita dai Trattati, è il Consiglio a decidere cosa e come fare.

È l'anima intergovernativa quindi a prevalere nella politica di comunicazione. Quest'ultima non essendo stata delineata in alcun Trattato, rimane quindi a competenza dello Stato membro. È quest'ultimo ad esprimere l'ultima parola al riguardo.

Questa assenza di un quadro giuridico chiaro, unita alla preminenza delle voci degli Stati in capitolo, rappresentano problematiche che impediscono alla Commissione di svolgere un'attività accurata per creare una efficace politica di comunicazione a livello europeo. Sono i paesi membri a decidere su come diffondere le notizie relative alla Comunità Europea.

Ciò è sottolineato anche dal *Protocollo N.29 del TFUE sul Sistema di Radiodiffusione Pubblica negli Stati membri*<sup>233</sup>. Insieme all'assenza di un quadro chiaro giuridico, questo Protocollo limita fortemente la capacità d'informazione delle Istituzioni Europee. La politica di comunicazione rimane competenza esclusiva degli Stati membri:

*PROTOCOLLO (N. 29) SUL SISTEMA DI RADIODIFFUSIONE PUBBLICA NEGLI STATI  
MEMBRI*

***LE ALTE PARTI CONTRAENTI,***

***CONSIDERANDO*** che il sistema di radiodiffusione pubblica negli Stati membri è direttamente collegato alle esigenze democratiche, sociali e culturali di ogni società, nonché all'esigenza di preservare il pluralismo dei mezzi di comunicazione,

---

<sup>233</sup> Per ulteriori approfondimenti si rimanda a:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=CELEX%3A12012E%2FTXT>

**HANNO CONVENUTO** le seguenti disposizioni interpretative, che sono allegare al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea:

*Le disposizioni dei trattati non pregiudicano la competenza degli Stati membri a provvedere al finanziamento del servizio pubblico di radiodiffusione, nella misura in cui tale finanziamento sia accordato agli organismi di radiodiffusione ai fini dell'adempimento della missione di servizio pubblico conferita, definita e organizzata da ciascuno Stato membro e nella misura in cui tale finanziamento non perturbi le condizioni degli scambi e della concorrenza nell'Unione in misura contraria all'interesse comune, tenendo conto nel contempo dell'adempimento della missione di servizio pubblico.*

Oltre la sua vaghezza voluta, il Documento sottolinea un aspetto importante per avvalorare la problematica individuata: sono gli Stati a finanziare il servizio pubblico di radiodiffusione, e quindi spetta sempre loro decidere se informare o meno i cittadini sull'UE, e soprattutto come e quanto informarli.

La sola possibilità di aumentare la trasmissione audiovisiva relativa all'UE in uno Stato nazionale, sarebbe chiedere al paese membro di migliorare, e introdurre, nell'accordo tra il Parlamento nazionale e il mondo audiovisivo<sup>234</sup>, l'obbligo di fare dell'informazione per l'Unione Europea, abbastanza sufficiente da creare quella fidelizzazione tra cittadini e Europa, o almeno da riuscire a farla entrare maggiormente nelle case degli europei, non solo per parlare delle sue inefficienze, ma cercando di creare dei servizi intenti ad una vera e propria educazione civica ad essa; ritornare un po' ai tempi del programma "*Non è mai Troppo Tardi*" del Maestro Manzi<sup>235</sup>, e cercare di alfabetizzare i cittadini all'Europa.

Logicamente, per ottenere questo tipo di accordo, occorrerebbe la volontà degli Stati di far avvicinare i loro cittadini all'Europa, cercando di far funzionare una politica di comunicazione a sfondo europeo, non solo creandole un quadro giuridico chiaro, ma anche dandole più "sostentamento": maggiore "benzina".

### 2.2.2. IL SECONDO PROBLEMA. POCO BUDGET: PER COMUNICARE, MENO DI UN CAFFÈ

Si è fin qui visto come non esista una politica di comunicazione stabilita a livello europeo.

---

<sup>234</sup> Ad esempio: La redazione di un contratto di servizio tra Parlamento nazionale e Rai riguardante una maggiore diffusione delle notizie europee.

<sup>235</sup> «*Non è mai troppo tardi. Corso di istruzione popolare per il recupero dell'adulto analfabeta* era un programma televisivo curato da Oreste Gasperini, Alberto Manzi e Carlo Piantoni, che nella sua più conosciuta edizione, dal 1960 al 1968, la RAI ha mandato in onda dal lunedì al venerdì, prima sul Programma Nazionale e poi sul Secondo Programma. La trasmissione era organizzata con il sostegno del Ministero della pubblica istruzione. Il programma era condotto dal maestro e pedagogo Alberto Manzi e aveva il fine di insegnare a leggere e a scrivere agli italiani che non ne erano ancora in grado pur avendo superato l'età scolare. Si trattava di autentiche lezioni, tenute da Manzi a classi formate da adulti analfabeti, nelle quali venivano utilizzate le tecniche di insegnamento moderne, oggi potremmo dire "multimediali", giacché si servivano di filmati, supporti audio, dimostrazioni pratiche, nonché della mano del maestro Manzi che, con rapidi tratti di carboncino, disegnava schizzi e bozzetti su una lavagna a grandi fogli». Fonte tratta da: [https://it.wikipedia.org/wiki/Non\\_è\\_mai\\_troppo\\_tardi\\_\(programma\\_televisivo\)](https://it.wikipedia.org/wiki/Non_è_mai_troppo_tardi_(programma_televisivo)).

Questa politica non viene definita in alcun Trattato istituzionale; l'assenza di un quadro giuridico chiaro, ne limita fortemente la capacità d'azione/informazione.

Per far funzionare un'attività, però, non è sufficiente solo darle una base giuridica; questa deve essere "alimentata"; occorre sostenerla dandole i mezzi necessari alla sopravvivenza. Tra i mezzi per rendere una politica efficiente, si trova, naturalmente, il bilancio.

*In primis*, navigando nei vari siti *Euro-lex* dedicati alla messa in trasparenza dei bilanci dedicati ai vari settori dell'UE, si nota una grande difficoltà nell'analizzarli, in particolare quelli riferiti al settore della comunicazione europea. Questa poca chiarezza è conseguenza diretta della volontà statale di volerli gestire individualmente: nonostante esista la DG Comunicazione, le grosse DG nazionali detengono una linea di credito, nel loro bilancio, dedicata appunto alla comunicazione, e la utilizzano, quindi, in base alle loro esigenze e comodità. Queste DG nazionali sono poco trasparenti nel rendere chiaro il loro bilancio, nel far capire come lo usino e quanto di esso riservino alle azioni di comunicazione ai cittadini.

Questa gestione nazionale dei vari bilanci emessi dall'Unione Europea, è affermata anche nel *Regolamento (UE) n. 1303/2013*, di seguito *RDC*, articolo 1<sup>236</sup>.

In questo articolo si afferma che la gestione dei Fondi Strutturali (inclusa la definizione, la pubblicazione e l'aggiudicazione dei bandi, il monitoraggio dei progetti, l'erogazione dei contributi, ecc.) non spetta alla Commissione europea, ma ad Autorità di Gestione operanti a livello nazionale e regionale: per questo motivo i Fondi Strutturali vengono anche definiti finanziamenti a *gestione indiretta*.

I regolamenti dei fondi strutturali, quindi, obbligano i paesi/regioni che li utilizzano a dedicare un certo ammontare alla comunicazione, ma, essendo fondi gestiti a livello nazionale, si può dedurre facilmente che non si possa essere sicuri che gli Stati riservino realmente delle quote alla politica di informazione, né soprattutto si può sapere con certezza su come lo facciano.

Il settore della comunicazione europea si ritrova quindi in una situazione sfavorevole e immobilizzante. La sua inefficienza è congenita: non ha un quadro giuridico, e quindi non ha quasi diritto di esistere; in più, il suo bilancio è gestito a livello statale, causandone una certa esiguità. Tutto ciò contribuisce a rendere la politica di comunicazione europea inadeguata a tenere in piedi le sue Istituzioni, e le impedisce di incentivare a lavorare le sue risorse umane; si trova a non avere risorse sufficienti per svolgere le sue funzioni. È un palazzo, quello del settore comunicativo europeo, che non si regge in piedi: non ha le basi, né le colonne per sostenersi.

---

<sup>236</sup>Per ulteriori approfondimenti si rimanda a:

[http://europa.formez.it/sites/all/files/regolamento\\_comune\\_fondi\\_sie.pdf](http://europa.formez.it/sites/all/files/regolamento_comune_fondi_sie.pdf).

Navigando nel sito della Commissione europea<sup>237</sup>, ci si imbatte in alcuni dati che confermano l'esiguità del bilancio dedicato alle politiche di comunicazione europee.

Tabella (1), 2.2.2, Bilancio dedicato alla politica di comunicazione europea, <http://eur-lex.europa.eu/budget/data/DB/2018/it/SEC03.pdf>

## TITOLO 16 — COMUNICAZIONE

*Dati in cifre*

Titolo Capitolo	Denominazione	Bilancio 2018		Stanzamenti 2017		Esecuzione 2016	
		Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti
16 01	Spese amministrative del settore «Comunicazione»	128 992 062	128 992 062	127 302 438	127 302 438	130 502	130 502
16 03	Azioni di comunicazione	84 253 000	83 201 000	84 269 000	82 757 000	244,09	244,09
	<b>Titolo 16 — Totale</b>	<b>213 245 062</b>	<b>212 193 062</b>	<b>211 571 438</b>	<b>210 059 438</b>	<b>80 185 507,07</b>	<b>71 394 028,75</b>
						<b>751,16</b>	<b>272,84</b>

In primis, si può vedere come quelle che sono le Spese amministrative del settore (**128 302 438**) siano di gran lunga superiori a quelle relative alle vere Azioni di comunicazione (**84 253 000**).

<sup>237</sup> Dati tratti da: <http://eur-lex.europa.eu/budget/data/DB/2018/it/SEC03.pdf>



## CAPITOLO 16 01 — SPESE AMMINISTRATIVE DEL SETTORE «COMUNICAZIONE»

Dati in cifre

Titolo Capitolo Articolo Voce	Denominazione	QF	Bilancio 2018	Stanziamenti 2017	Esecuzione 2016	2016/2018
16 01	Spese amministrative del settore «Comunicazione»					
<b>16 01 01</b>	<b>Spese relative ai funzionari e agli agenti temporanei nel settore «Comunicazione»</b>	5.2	68 636 396	68 404 916	67 157 967,13	97,85 %
<b>16 01 02</b>	<b>Spese relative al personale esterno ed altre spese di gestione per il settore «Comunicazione»</b>					
16 01 02 01	Personale esterno — Sede	5.2	5 605 608	5 861 231	6 041 070,93	107,77 %
16 01 02 03	Personale esterno — Rappresentanze della Commissione	5.2	18 170 000	17 067 000	17 714 989,54	97,50 %
16 01 02 11	Altre spese di gestione	5.2	2 922 416	2 917 858	3 039 048,71	103,99 %
	<i>Articolo 16 01 02 — Totale parziale</i>		26 698 024	25 846 089	26 795 109,18	100,36 %
<b>16 01 03</b>	<b>Spese relative ad apparecchiature e servizi della tecnologia di informazione e comunicazione, spese relative a edifici e altre spese di funzionamento del settore «Comunicazione»</b>					
16 01 03 01	Spese relative a materiale e servizi della tecnologia di informazione e comunicazione	5.2	4 426 142	4 271 433	5 164 068,97	116,67 %
16 01 03 03	Immobili e spese connesse — Rappresentanze della Commissione	5.2	26 765 500	26 370 000	29 140 264,49	108,87 %
	<i>Articolo 16 01 03 — Totale parziale</i>		31 191 642	30 641 433	34 304 333,46	109,98 %
<b>16 01 04</b>	<b>Spese di sostegno per le attività nel settore «Comunicazione»</b>					
16 01 04 02	Spese di sostegno per azioni di comunicazione	3	1 146 000	1 090 000	1 033 729,82	90,20 %
	<i>Articolo 16 01 04 — Totale parziale</i>		1 146 000	1 090 000	1 033 729,82	90,20 %
<b>16 01 60</b>	<b>Acquisto di informazioni</b>	5.2	1 320 000	1 320 000	1 211 104,50	91,75 %
	<b>Capitolo 16 01 — Totale</b>		<b>128 992 062</b>	<b>127 302 438</b>	<b>130 502 244,09</b>	<b>101,17 %</b>

Le spese amministrative sono quindi nel dettaglio quelle relative alla gestione dello stipendio delle risorse umane e nel mantenimento delle apparecchiature: spese destinate quindi alla gestione della struttura del settore comunicazione. A quest'ultime viene dedicato più budget rispetto a quello relativo alle "Azioni di Comunicazione", ovvero alle attività di informazione dirette ai cittadini, con lo scopo di avvicinarli all'Unione. Si deduce che, a livello europeo, vengono spesi più soldi per mantenere le strutture del settore di comunicazione, che per promuovere azioni di comunicazione delle politiche europee all'opinione pubblica.

## CAPITOLO 16 03 — AZIONI DI COMUNICAZIONE

Dati in cifre

Titolo Capitolo Articolo Voce	Denominazione	QF	Bilancio 2018		Stanziam. 2017		Esecuzione 2016		Pagame nti 2016/20 18
			Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti	
16 03	Azioni di comunicazione								
<b>16 03 01</b>	<b>Fornire informazioni ai cittadini dell'Unione</b>								
16 03 01 02	Informazioni per i media e per le produzioni audiovisive	3	6 190 000	5 900 000	6 177 000	4 958 000	6 245 422,40	5 235 432,95	88,74 %
16 03 01 03	Antenne d'informazione	3	15 500 000	14 600 000	14 700 000	13 642 000	14 523 829,42	14 294 908,47	97,91 %
16 03 01 04	Comunicazione delle rappresentanze della Commissione, Dialoghi dei cittadini e azioni di partenariato	3	18 357 000	17 800 000	17 036 000	14 600 000	15 022 375,37	12 350 538,68	69,39 %
16 03 01 05	Spazi pubblici europei	5.2	1 246 000	1 246 000	1 246 000	1 246 000	1 179 561,49	1 171 000,00	93,98 %
	<i>Articolo 16 03 01 — Totale parziale</i>		41 293 000	39 546 000	39 159 000	34 446 000	36 971 188,68	33 051 880,10	83,58 %
<b>16 03 02</b>	<b>Fornire comunicazione istituzionale e analisi delle informazioni</b>								
16 03 02 01	Visite presso la Commissione	3	4 000 000	3 978 000	3 900 000	3 670 000	3 883 260,62	3 594 679,65	90,36 %
16 03 02 02	Utilizzazione degli studi radiofonici e televisivi e attrezzature audiovisive	5.2	5 600 000	5 600 000	5 700 000	5 700 000	5 623 958,68	5 634 000,00	100,61 %
16 03 02 03	Strumenti di informazione e comunicazione scritta e online	3	21 300 000	21 419 000	23 710 000	26 075 000	23 656 115,44	21 321 378,01	99,54 %
16 03 02 04	Relazione generale e altre pubblicazioni	5.2	2 160 000	2 160 000	2 160 000	2 160 000	2 110 993,41	1 731 090,99	80,14 %
16 03 02 05	Analisi dell'opinione pubblica	3	6 900 000	7 498 000	6 640 000	6 570 000	6 639 990,64	4 611 000,00	61,50 %
	<i>Articolo 16 03 02 — Totale parziale</i>		39 960 000	40 655 000	42 110 000	44 175 000	41 914 318,79	36 892 148,65	90,74 %
<b>16 03 04</b>	<b>Casa della storia europea</b>	3	3 000 000	3 000 000	3 000 000	3 200 000	800 000,00	800 000,00	26,67 %
<b>16 03 77</b>	<b>Progetti pilota e azioni preparatorie</b>								
16 03 77 04	Completamento del progetto pilota EuroGlobe	3	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	0,—	0,—	
16 03 77 05	Azione preparatoria — Share Europe Online	3	p.m.	p.m.	p.m.	936 000	499 999,60	650 000,00	
	<i>Articolo 16 03 77 — Totale parziale</i>		p.m.	p.m.	p.m.	936 000	499 999,60	650 000,00	
	<b>Capitolo 16 03 — Totale</b>		<b>84 253 000</b>	<b>83 201 000</b>	<b>84 269 000</b>	<b>82 757 000</b>	<b>80 185 507,07</b>	<b>71 394 028,75</b>	<b>85,81 %</b>

Nella tabella soprastante sono comprese le pratiche relative alla fornitura delle informazioni ai cittadini. Senza queste azioni, la comunicazione non esiste.

Un esempio per rendere evidente questa esiguità di bilancio dedicata ai progetti europei destinati all'informazione o, in generale, a rendere i cittadini più consapevoli e vicini all'Unione, è ciò che si nota nella figura sottostante, relativa al budget riservato per l'azione *Europe for Citizens*<sup>238</sup>; un programma utile

<sup>238</sup> «Il Programma "Europa per i Cittadini 2014-2020" mira ad avvicinare i cittadini europei all'Unione Europea, proponendosi di colmare la distanza, talvolta dai primi avvertita, dalle istituzioni europee. Coerentemente a tale scopo principale, il Programma supporta economicamente organizzazioni attive nei settori ad esso attinenti e co-finanzia progetti volti al raggiungimento dei suoi obiettivi generali e specifici, di seguito illustrati. Esso, introducendo debite modifiche e innovazioni, si pone a proseguimento del conclusosi Programma "Europa per i Cittadini 2007-2013", rivelatosi di estremo successo a livello europeo e in particolare nazionale. L'Italia, difatti, rappresenta finora una delle nazioni europee con il più alto numero di progetti presentati e selezionati. La Commissione Europea DG – Immigration è responsabile dell'attuazione del Programma. In particolare ne stabilisce il bilancio, i temi prioritari, gli obiettivi e definisce i criteri di selezione dei progetti. La Commissione si avvale dell'Agenzia Esecutiva per l'Istruzione, gli Audiovisivi e la Cultura (EACEA), per l'attuazione pratica della maggior parte delle azioni del Programma. L'EACEA è responsabile anche degli ECPs – Europe for Citizens Points, strutture nazionali stabilite nei paesi partecipanti al Programma che si occupano di una diffusione mirata e capillare delle informazioni sul Programma Europa per i Cittadini, supportando i potenziali

per informare e avvicinare i cittadini all'Unione Europea. Per la sua attuazione viene dedicato annualmente un budget di una cifra complessiva di **21 milioni di euro**.<sup>239</sup>

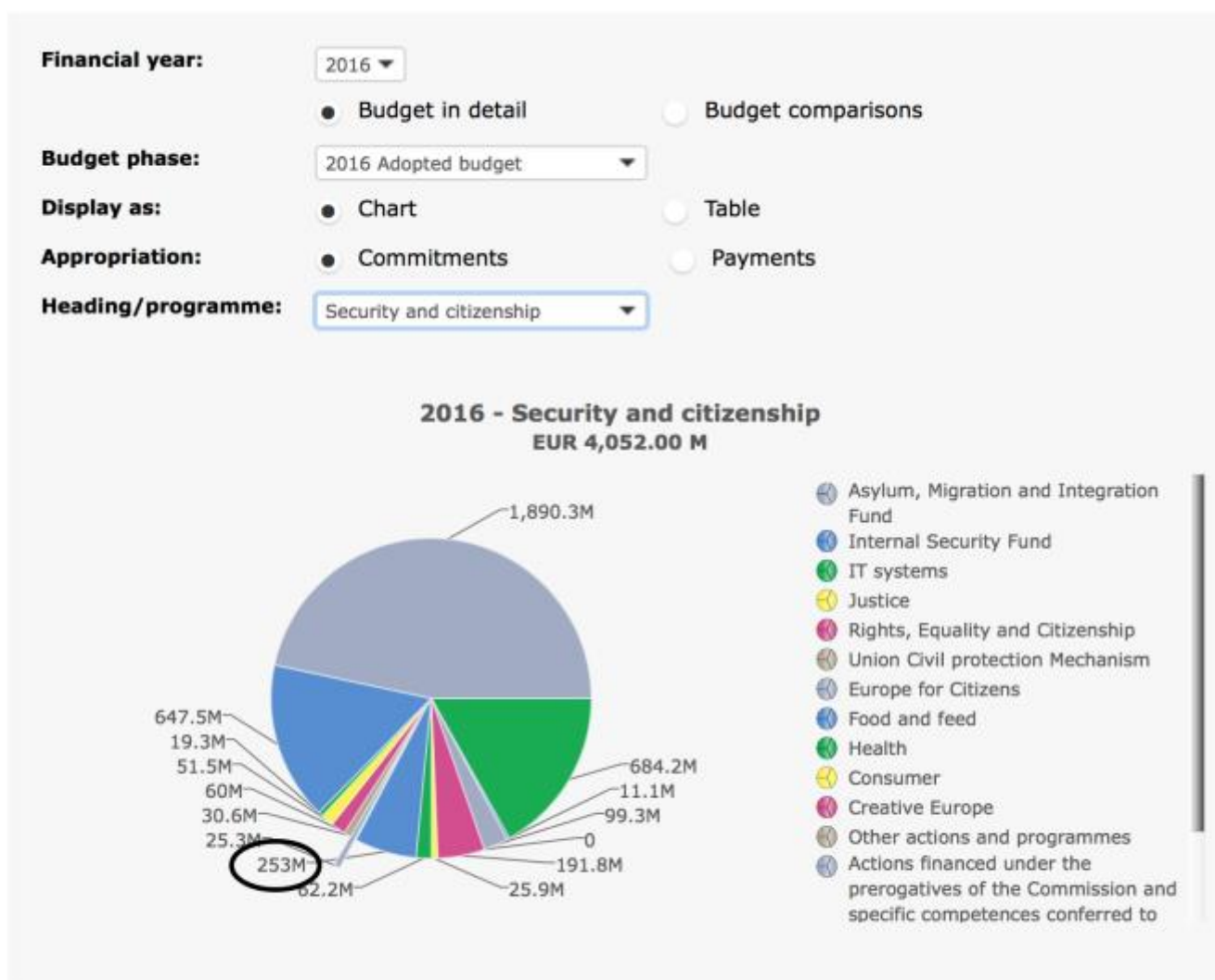


Figura (2) 2.2.2, Budget per "Europe for citizens", [https://europa.eu/european-union/topics/budget\\_it](https://europa.eu/european-union/topics/budget_it)

Ritornando al bilancio complessivo dedicato alle Azioni per la comunicazione, si possono trarre delle conclusioni logiche. Matematicamente è ben visibile l'esiguità del budget di queste attività d'informazione europea: dividendo il bilancio di **84.000.000** di Euro per il numero di abitanti dell'Unione si vede come, all'anno, vengano spesi **16 centesimi** a persona per informare quest'ultima sull'Europa. Sommati alla spesa dedicata a persona per l'amministrazione della comunicazione (**0.25 Euro**), si vede come, annualmente vengano spesi in totale all'incirca **50 centesimi** per comunicare l'Unione ad un cittadino europeo. Meno del prezzo di un caffè.

*beneficiari delle sovvenzioni*». Fonte tratta da: <http://www.europacittadini.it/index.php?it/216/programma-europa-per-i-cittadini-2014-2020>

<sup>239</sup> Dati presi da: [https://europa.eu/european-union/topics/budget\\_it](https://europa.eu/european-union/topics/budget_it)

La politica di comunicazione non ha i mezzi necessari per poter funzionare efficacemente e garantire un servizio di informazione completo per ogni singolo suo abitante. Come può comprare l'attenzione del cittadino, spendendo così poco? Come può un singolo individuo informarsi sull'Unione se egli ha a disposizione 50 centesimi per il suo arricchimento culturale? Come si fa a creare il legame di appartenenza, attraverso una comunicazione che non riesce a garantirsi e a far sopravvivere sé stessa?

Perché allora la Commissione non decide di disporre un maggior budget ad una politica, quale quella comunicativa, necessaria alla sopravvivenza dell'UE?

La risposta è riconducibile, anche qui, al suo problema strutturale: è l'anima intergovernativa a decidere il bilancio dedicabile alle azioni di comunicazione. La Commissione propone solamente il bilancio, poi sono i governi dei paesi membri – mediante il Consiglio dell'UE – e i deputati al Parlamento europeo, eletti direttamente dai cittadini, ad approvare o meno la proposta, che diventerà il bilancio dell'anno successivo. L'ultima parola è sempre quella statale. È una falsa co-decisione. Non solo decidono il bilancio (quanto budget dedicare ad un determinato settore), ma sono sempre gli Stati a gestirlo (quanto budget per ogni azione).

Sono i paesi membri, sia dal punto di vista giuridico che economico (problematiche analizzate fino a questo punto della disamina), a detenere il controllo sull'informazione dei cittadini, riguardante l'Unione Europea. Non solo quanto budget dedicare alle azioni, ma anche come e quando informare i cittadini sull'Unione e le sue competenze, è loro prerogativa. Infatti, come si spiega nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea:

*«La Comunità contribuisce allo sviluppo di un'istruzione di qualità incentivando la cooperazione tra Stati membri e, se necessario, sostenendo ed integrando la loro azione nel pieno rispetto della responsabilità degli Stati membri per quanto riguarda il contenuto dell'insegnamento e l'organizzazione del sistema d'istruzione, nonché delle loro diversità culturali e linguistiche.»<sup>240</sup>*

Ciò riconduce all'altra problematica che blocca l'efficienza delle strategie comunicative europee: esiste una mancanza di informazioni basilari/basic sul funzionamento, sulla storia dell'Unione Europea. Informazioni che potrebbero essere facilmente trasmesse attraverso un'accurata educazione civica, che partisse proprio dalle scuole. Ma anche queste sono gestite, come si vedrà, a livello statale.

---

<sup>240</sup> Articolo 165, TFUE. Per ulteriori approfondimenti si rimanda a:  
<http://unipd-centrodirittiumani.it/public/docs/art165TFUE.pdf>

## 2.2.3. IL TERZO PROBLEMA. AGLI STATI NON PIACE INSEGNARE L'EUROPA: UN ANALFABETISMO EUROPEO

*“Questo clima irrazionale scomparirà con la diffusione della conoscenza”*

*Anonimo*

### Teaching EU

QA3 How important or not do you think it is to teach young Europeans about the EU and how its institutions work?

#### Total Important

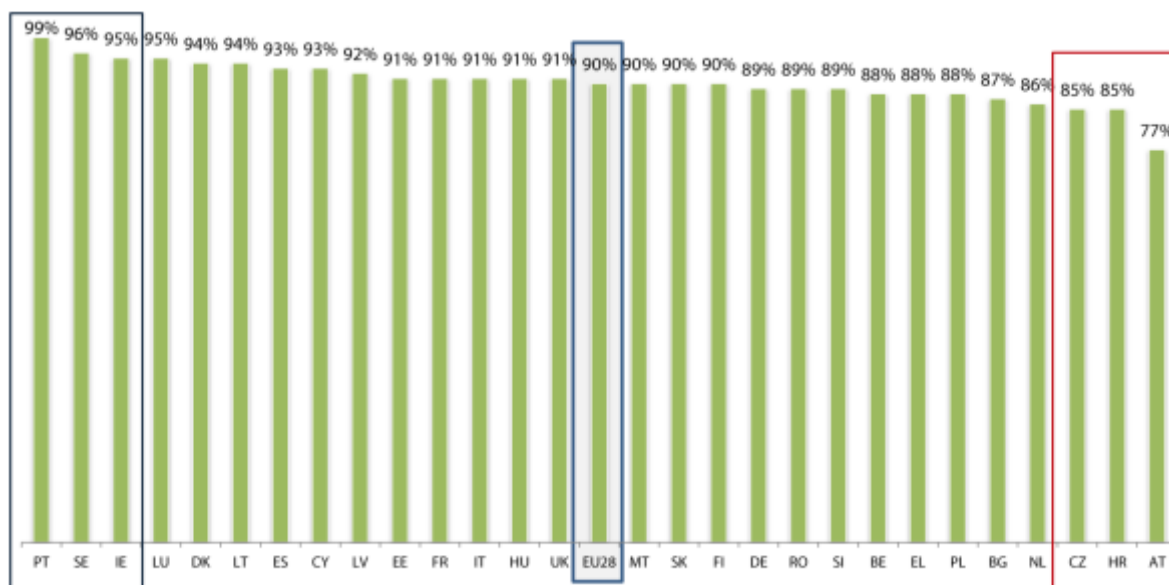


Figura (3) 2.2.3, Sondaggio Eurobarometro "Importanza dell'istruzione sull'Unione Europea", <http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/20160504PVL00110/European-youth-in-2016>

La terza problematica individuata nel bloccare il funzionamento della strategia comunicativa, è la mancanza di un'educazione civica per gli studenti europei. Il paragrafo inizia con un'indagine condotta dall'Eurobarometro nel 2017.<sup>241</sup> Il 90% di giovani europei ritiene fondamentale insegnare l'Unione Europea e il lavoro svolto dalle sue Istituzioni, nelle scuole.

È il primo passo da compiere se si vuole far guarire l'Europa dalla sua crisi di fiducia. Per comunicare bene l'Unione e le sue politiche, è necessaria dapprima una conoscenza di base relativa all'Europa stessa. È difficile semplificare la comunicazione europea delle sue politiche, se non si ha una base informativa adeguata.

Se i destinatari non conoscono l'alfabeto, come si possono comunicare dei messaggi in maniera efficace? Eppure, nonostante questa percezione dell'importanza dell'Istruzione, per superare non solo le problematiche relative alla comunicazione, ma per cercare di mettere un ulteriore tassello verso la creazione di quel legame di appartenenza, l'Europa stenta ancora ad entrare pienamente nelle scuole. Nonostante

<sup>241</sup> Per ulteriori approfondimenti si rimanda a:

<http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/20160504PVL00110/European-youth-in-2016>



l'interesse per l'Unione sia cresciuto negli anni<sup>242</sup>, la conoscenza della sua struttura, del suo funzionamento, delle sue competenze, sembra non evolversi.

Si riportano qui alcuni dati rilevati dal Rapporto "*Public Opinion in the European Union*"<sup>243</sup> per mostrare come gli europei non abbiano ancora una percezione chiara di come funziona l'UE: una larga parte dei cittadini non comprende la modalità di lavoro delle Istituzioni europee, con particolare riferimento ai ruoli di ciascuna, alle relative competenze e ai cicli e processi decisionali. Più del 70% della popolazione europea ritiene insufficiente o inadeguata la propria conoscenza di informazioni di base sull'UE.

Nel Rapporto citato, si sottolinea quanto basso sia il livello di conoscenza dell'UE rilevato tra i giovani di 14 anni: solo il 35% di questi, sa chi vota per l'elezione dei membri del Parlamento europeo.

Mancano le basi di conoscenza, come si vede. E senza queste, non si può procedere nell'implementare una più forte ed efficace politica di comunicazione.

È un circolo vizioso, senza istruzione non si produce conoscenza; senza quest'ultima non si può comunicare, e senza comunicazione non si riesce a rafforzare l'appoggio dei cittadini verso la propria casa Europa, che essi non percepiscono come tale, per i problemi sovra-esposti.

L'ipotesi sottesa in questo paragrafo è che la mancanza di un'educazione civica all'Unione europea, sia un'altra delle problematiche che rendono inefficiente la comunicazione delle sue politiche all'opinione pubblica. Senza possedere informazioni *basic*, non si può fare un tipo di comunicazione che sfondi la "quarta parete" e riesca a coinvolgere i cittadini.

Con un maggior potenziamento dei processi educativi, con particolare riferimento a quelli finalizzati all'apprendimento di contenuti riguardanti l'educazione alla cittadinanza, si potrebbe avere un incremento di consapevolezza e partecipazione, tali da poter garantire un miglior impatto della politica di comunicazione europea.

Con una maggiore educazione civica, si potrebbe mettere la base, per creare nei giovani un senso di appartenenza, istruendoli a partecipare attivamente all'Unione europea. Li renderebbe i perfetti destinatari per le strategie comunicative dell'Unione.

L'apprendimento di contenuti riguardanti l'UE nei contesti scolastici, anche attraverso l'attivazione di risorse non solo nazionali, ma anche di quelle rese disponibili attraverso programmi e dispositivi europei, diventerebbe un mezzo efficace e utile per poi attuare le strategie comunicative. Tutto ciò è palesato dalle indagini condotte dall'Università di Urbino Carlo Bo all'interno di un progetto di ricerca, approvato e finanziato dalla Commissione Europea, denominato "**Apprendere l'Ue a Scuola**". Si tratta di un'indagine doppia che compara al suo interno un campione di 3000 studenti, frequentanti il quarto e il quinto anno di un istituto scolastico secondario di secondo grado di tipo tradizionale (**NES- NON EUROPEAN STUDENTS**)

---

<sup>242</sup> Cfr. cap.1 e le indagini Eurobarometro par.1.3.

<sup>243</sup> Per ulteriori approfondimenti, si rimanda a:

<http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/index#p=1&yearFrom=1974&yearTo=2016>

e di un campione di 260 studenti frequentanti gli stessi anni, ma di un istituto a indirizzo europeo (ES-EUROPEAN STUDENTS).<sup>244</sup>

L'indagine sembra mostrare una maggiore richiesta d'Europa degli studenti rispetto alla media dei cittadini, e, tra i primi, quelli ad indirizzo europeo mostrano chiaramente che affrontare tematiche di rilievo europeo alimenta ulteriore richiesta di conoscenza: il 74% degli ES ritiene che la scuola dovrebbe fare di più, contro un 37% degli altri.<sup>245</sup>

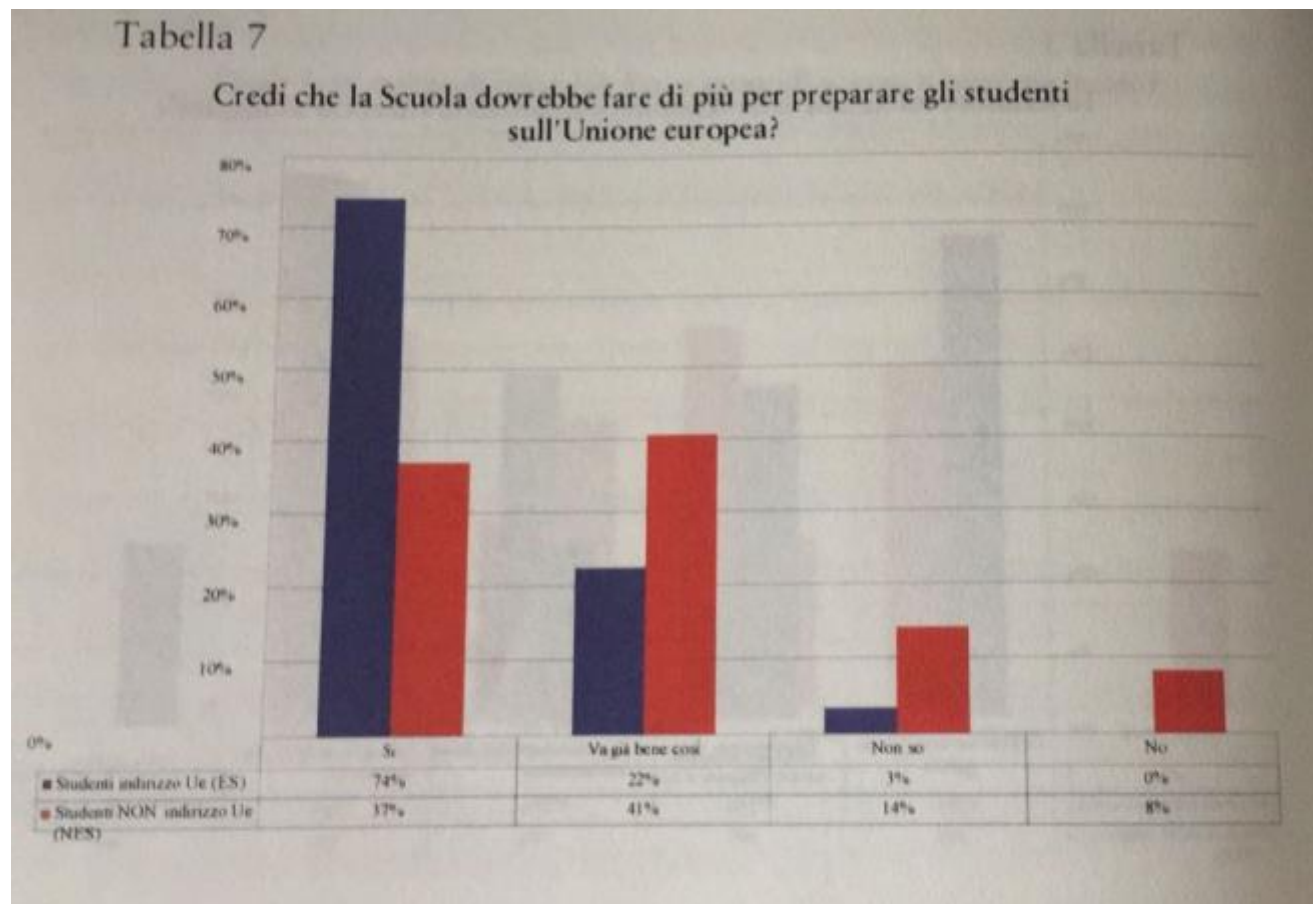


Figura (4), 2.2.3, Sondaggio "Apprendere l'UE a scuola", fonte: Maresi e D'Ambrosi (2016)

L'istruzione, secondo la maggioranza degli studenti, darebbe l'avvio ad un circolo virtuoso: dare informazioni *basic* sull'UE creerebbe maggiore richiesta di conoscenza e, di conseguenza, i cittadini sarebbero spinti ad informarsi ulteriormente su di essa. La comunicazione risulterebbe sbloccata. Secondo Polli, risuonano profetiche le parole pronunciate da Jean Monnet poco prima di morire: «*Se potessi ricominciare, ricomincerei dall'Istruzione e dalla Cultura*». <sup>246</sup> Alla fine della sua vita, colui che diede inizio all'avventura europea, con la Comunità europea del carbone e dell'acciaio e successivamente con la Comunità economica europea, si convinse dunque che non vi sarebbe stata né una vera identità, né una

<sup>244</sup> Pierini in Maresi e D'Ambrosi (2016, pp.95-98).

<sup>245</sup> Grafici tratti da Europe Direct Marche Carrefour europeo- Università degli studi di Urbino Carlo Bo, <http://www.europedirecmarche.it>, 2015.

<sup>246</sup> Monnet ripreso da Pierini in Maresi e D'Ambrosi (2016).

sostenibile costruzione europea, senza mettere alla base una comune politica in materia d'istruzione, formazione e cultura (Polli 2016).<sup>247</sup>

Date queste premesse, è possibile affermare che l'istruzione rappresenti una possibile chiave, dunque, per sbloccare la paralisi comunicativa in cui si trova l'Europa: istruzione e comunicazione sono quindi le *conditio sine qua non* si possa sviluppare un maggiore senso di appartenenza alla Comunità.

Perché allora l'Europa stenta ad entrare nelle scuole?

Dopo un'analisi dei vari progetti, dei vari tentativi provati dall'Unione per creare un'educazione civica ad essa nelle scuole, si è cercato di rispondere a questa domanda. La risposta ritenuta più plausibile da numerosi studi, si ricollega al grande filo conduttore della disamina: l'anima intergovernativa prevale nella decisione di inserire o meno la materia "Europa" nelle scuole, e istruire quindi i suoi cittadini, per decidere se far acquisire loro un'altra ulteriore nazionalità, quella europea. Gli Stati sono i veri maestri a scuola, e non l'Unione.

*In primis* sono gli Stati a decidere che tipo di formazione dare ai loro insegnanti. Esistono infatti delle differenze tra Paesi membri nel dare ai professori le competenze adeguate per insegnare o meno l'Unione ai loro alunni: alcuni paesi non includono, ad esempio, per l'accesso alla professione, la conoscenza di temi europei e, a volte, rinviando l'acquisizione di tali conoscenze alla frequentazione di moduli di aggiornamento professionale durante la carriera (tra l'altro non necessariamente erogati da Università, ma da Agenzie formative e organizzazioni private che operano con contratti di consulenza).

Un'altra differenza tra gli Stati membri relativa all'istruzione sui temi europei, riguarda la disponibilità e la qualità dei supporti didattici utilizzabili nell'insegnamento dei suddetti. Lo Stato non offre finanziamenti adeguati alla scuola per far entrare in essa una materia complessa come quella sull'Unione Europea; non esistono nemmeno libri al riguardo per una corretta e semplice informazione agli alunni delle scuole, e, molto spesso, sono gli stessi insegnanti a dover integrare un'offerta editoriale piuttosto limitata e inadeguata a coprire tutte le esigenze e gli stili cognitivi degli studenti di diverse età.<sup>248</sup>

È lo Stato quindi il principale responsabile di questa scarsa educazione ai cittadini. L'anima intergovernativa regna come una maestra anche a scuola. L'implementazione dei programmi scolastici passa attraverso le disponibilità e le risorse nazionali. Anche quando Bruxelles supporta economicamente progetti pilota e sperimentazioni per l'implementazione dell'istruzione, sono sempre i paesi membri a decidere quanto e come destinare le risorse.

Supporti che sono, del resto, indispensabili e preziosi per migliorare la formazione degli insegnanti, il loro aggiornamento, la qualità dei supporti e delle metodologie didattiche e l'aggiornamento dei percorsi educativi e formativi. L'Europa si è, d'altronde, impegnata attraverso programmi di iniziativa comunitaria,

---

<sup>247</sup> Polli in Maresi e D'Ambrosi (2016, p.122).

<sup>248</sup> Tesi Federico Vitali. Per ulteriori approfondimenti si rimanda a: <http://tesi.eprints.luiss.it/13281/1/vitali-federico-tesi-2014.pdf>



fin dagli anni Settanta, per supportare l'internazionalizzazione dei sistemi scolastici e universitari e sviluppare quelle competenze relazionali e di cittadinanza nei giovani, definite dalla Commissione.<sup>249</sup>

Si è cercato di supportare le Scuole nazionali per quel che riguarda l'educazione civica sull'Unione. Si possono citare, ad esempio, due programmi pilota: i *Programmi Europa dei Cittadini* e il Programma *Jean Monnet*. Tuttavia anche queste iniziative hanno funzionato poco nello sbloccare e rendere efficiente una corretta informazione e comunicazione europea: sono gli Stati a gestirne il bilancio e a monitorarle, non l'Unione.

Ai primi programmi si è fatto riferimento quando è stato citato il Bilancio europeo: il programma "*Europa per i cittadini*" occupa senz'altro un posto di rilievo tra i programmi di comunicazione e di istruzione per lo sviluppo di una cittadinanza attiva, stimolando il dibattito e la partecipazione all'Unione. Il programma co-finanzia azioni volte all'incontro tra cittadini europei provenienti da diverse nazioni, e i suoi progetti dovrebbero favorire lo sviluppo di un'identità europea basata su valori comuni, ma rispettose delle diversità. Però, come è stato messo in luce precedentemente nel paragrafo relativo al bilancio, a questa iniziativa è dedicata una somma esigua, gestita da ogni Stato partecipante, e quindi non adeguata allo sviluppo di dibattiti interculturali.

Altrettanto importante, ma pur sempre con ricadute poco eclatanti nell'ambito della formazione di un'educazione civica europea, è il Programma *Jean Monnet* (PE e Consiglio UE, 2013), attualmente inserito come parte di un più ampio progetto europeo dedicato all'innovazione e allo sviluppo nei processi educativi e formativi come *Erasmus+*.

Il programma, già nel Regolamento che lo introdusse, si prepose come obiettivo quello di contribuire allo sviluppo dell'eccellenza negli studi sull'integrazione europea a livello mondiale, e di rispondere alla crescente necessità di conoscenze e dialogo sul processo di integrazione europea e sui relativi sviluppi. Tutto ciò era perseguibile stimolando l'eccellenza dell'insegnamento, della ricerca e della riflessione in tale settore, attraverso il supporto economico e politico a istituti accademici, o ad associazioni operanti nell'ambito dell'integrazione europea e ad associazioni che perseguivano finalità di interesse europeo (Vitali 2016).<sup>250</sup>

I progetti all'interno di questo programma, dedicato alle scuole, erano variegati e spaziavano dalla realizzazione di materiali didattici, anche multimediali e supportati dalle tecnologie dell'Informazione e della comunicazione, per il trasferimento di conoscenze relative al processo di integrazione europea, fino al trasferimento di competenze utili per la partecipazione a bandi comunitari e alla costruzione di reti transnazionali.

---

<sup>249</sup> «*Erasmus è divenuto un "brand" di successo e ha contribuito alla formazione di più di tre milioni di giovani europei; Comenius ha consentito a insegnanti e alunni della scuola primaria e secondaria inferiore di costruire reti e partenariati interscolastici transnazionali; Leonardo da Vinci ha finanziato l'elaborazione di percorsi formativi innovativi per garantire una formazione professionale in dimensione europea, la produzione di materiali didattici e la promozione di nuovi canali e modalità di distribuzione e fruizione di contenuti educativi e formativi*». **Fonte** tratta da: <http://tesi.eprints.luiss.it/13281/1/vitali-federico-tesi-2014.pdf>

<sup>250</sup> Tesi Federico Vitali. Per ulteriori approfondimenti si rimanda a: <http://tesi.eprints.luiss.it/13281/1/vitali-federico-tesi-2014.pdf>

Si può segnalare anche il progetto *Scuola Ambasciatrice del Parlamento Europeo (EPAS)* promosso dal Parlamento europeo e giunto, con l'anno scolastico 2016/2017, alla sua seconda edizione in Italia. Il progetto è incentrato sul coinvolgimento delle scuole per una corretta informazione ed educazione ai temi europei, in particolare sulla storia dell'integrazione europea e sul funzionamento delle Istituzioni dell'Unione, Parlamento europeo in primis. Lo scopo è quello di *“far comprendere ai ragazzi cosa significhi concretamente essere cittadini europei, renderli consapevoli di quale sia il ruolo del Parlamento nel processo decisionale e legislativo, e fargli capire quanto importante sarà il voto dei giovani alle prossime elezioni europee della primavera del 2019”*. EPAS mira a trasformare le scuole coinvolte in delle vere e proprie “ambasciatrici” dell'UE, tramite un percorso di formazione e di informazione rivolto a studenti e docenti. In questo modo, il Parlamento europeo promuove un'educazione civica pro-attiva, messa in moto dagli stessi studenti. Nell'ipotesi alla base del progetto si pensa che l'impegno dei ragazzi, nel rinvenire e diffondere una corretta informazione sulla realtà europea che li circonda, si presenti come un passaggio fondamentale della loro formazione come cittadini europei, secondo Castaldi (2017). Partecipare alla vita democratica non può infatti essere disgiunto dall'impegno personale che ognuno mette nell'informarsi in merito alla stessa. Su questa stessa filosofia si muove il concorso promosso nel quadro del progetto *Jean Monnet EUMAN - Arts and humanities for an inclusive EU* che invita gli studenti a creare delle opere artistiche sul tema dell'UE e della crisi dei rifugiati coinvolgendoli a riflettere su una delle sfide contemporanee più rilevanti.<sup>251</sup> Progetti che vogliono partire dai banchi di scuola ed essere stimolati dagli studenti stessi.

Numerose attività promosse, ma il cui budget è spesso contenuto, andando dai **25.000 ai 60.000 euro**, e il cui tempo a disposizione per attuarle è limitato: molto raramente si superano i 18 mesi. Inoltre sono iniziative che non hanno ampia diffusione e risonanza mediatica, perché non entrano nello specifico della vera istruzione, ma rimangono attività di superficie, essendo progetti *in plus* che non insegnano l'Unione come materia, riservandole ore settimanali di lezione di educazione civica ad essa. Con quel budget limitato non riescono poi ad essere efficaci in tutti gli Stati membri. Hanno quindi dei grossi limiti per funzionare e creare, attraverso l'istruzione, una cittadinanza attiva per l'Europa. Sono programmi, progetti secondari. Non agiscono a livello scolastico, promuovendo ore di lezione dedicate all'Europa come materia di studio. Rimangono progetti di “nicchia” e non accessibili a qualsiasi studente.

Un'istruzione che manca e che non dipende dalla scarsa volontà dei cittadini di mettersi in gioco.

È stato più volte sottolineato come il momento sia propizio per agire a livello comunicativo e investire in questa politica e nella scuola. La Marcia per l'Europa, dello scorso 25 marzo, ha mostrato che i cittadini europei hanno a cuore il futuro dell'Unione Europea, e che si rendono conto di quanto quest'ultima sia

---

<sup>251</sup> Dall'art. di Roberto Castaldi da L'Espresso 11/04/2017. Per ulteriori approfondimenti si rimanda a: <http://castaldi.blogautore.espresso.repubblica.it/2017/04/11/conoscere-per-deliberare-l'importanza-dell'educazione-civica-europea/>

sempre più importante nella loro vita quotidiana. Da indagini precedentemente citate dell'Eurobarometro, è emersa la volontà “degli europei” di informarsi maggiormente, e, soprattutto, è stata resa visibile la loro voglia di capire come funzioni questa grande macchina comunitaria di cui fanno parte.

Tale interesse è stato suscitato anche da vicende traumatiche come il referendum sulla *Brexit*, che ha mostrato l'importanza di una buona alfabetizzazione generale sull'argomento (come è noto molti cittadini d'oltremarica si sono messi a cercare informazioni sull'UE, solo dopo aver votato al referendum in questione).<sup>252</sup>

Dal canto suo, la Commissione Juncker ha fissato tra i suoi obiettivi fondamentali proprio quello della promozione dell'Educazione civica, al fine di aumentare il livello di consapevolezza dei cittadini riguardo al funzionamento delle Istituzioni europee.

Questo sforzo trova sfortunatamente i suoi limiti nell'esiguo ammontare del bilancio dell'Unione e nell'assenza dell'Educazione civica Europea nei programmi e nelle pratiche d'insegnamento di molte realtà nazionali.

Volontà statale e Budget limitato bloccano il cammino sia verso un'integrazione dal punto di vista politico e decisionale, sia verso la costruzione di un'identità europea, grazie alle strategie comunicative.

Un particolare esempio di questa predominanza dell'anima intergovernativa per quel che riguarda il cammino dell'implementazione dell'istruzione e del rafforzamento della comunicazione, può essere rappresentato bene dall'Italia.

All'interno del nostro paese, infatti, negli ultimi anni è andato delineandosi un progetto inter-istituzionale promosso congiuntamente dal Ministero dell'Istruzione Università e Ricerca (MIUR), dal Dipartimento Politiche Europee della Presidenza del Consiglio, dalla Commissione Europea e dal Parlamento Europeo, che ambisce a inserire in modo strutturale la dimensione europea nell'insegnamento di “*Cittadinanza e costituzione*” nel sistema scolastico italiano. Il progetto pilota si è concluso con la predisposizione, la sperimentazione e la validazione di un percorso di formazione dei docenti delle scuole di ogni ordine e grado.

Tocca ora al MIUR trovare le modalità più idonee per raggiungere gli oltre 230.000 docenti, identificati come target potenziale del progetto a regime. Un'azione in tal senso è fondamentale, secondo Castaldi che afferma:

«[...] il fatto che nel corso delle ultime riforme sia scomparsa l'ora di educazione civica, e “*Cittadinanza e costituzione*” sia divenuto un tema trasversale alle varie discipline, è molto grave per un Paese che non brilla certo per senso civico ed etica pubblica» (Castaldi 2017).

Al contrario, investire sul tema della cittadinanza attiva multi-livello è cruciale. In questa direzione si muove il progetto *Erasmus+ AwarEU – Consapevolezza Europea*, in cui verranno realizzati quattro diversi corsi

---

<sup>252</sup> Dall'art. di Roberto Castaldi da *L'Espresso* 11/04/2017. Per ulteriori approfondimenti si rimanda a: <http://castaldi.blogautore.espresso.repubblica.it/2017/04/11/conoscere-per-deliberare-l'importanza-dell'educazione-civica-europea/>

gratuiti a distanza per studenti, docenti, giornalisti, e uno molto breve per gli altri cittadini, con lo scopo di aiutare a studiare, insegnare, comunicare, comprendere l'UE e la cittadinanza multi-livello.<sup>253</sup>

Si è sottolineata l'importanza del MIUR nel far procedere questi progetti e portare a compimento certi obiettivi, o almeno tentare di raggiungerli.

Eppure, in un'intervista al Dott. Santaniello, è emerso come il nostro Ministero non abbia dato il suo grande contributo al rafforzamento di un'educazione civica all'Unione, primo passo verso una politica di comunicazione europea più efficiente. Non ha nemmeno "sfruttato" i contributi che la società civile stava e sta continuando a dare: con la promozione e l'attiva partecipazione a diversi concorsi sui temi europei, manifestando così la sua voglia di imparare e conoscere l'Unione.

Sarebbe auspicabile che il MIUR si facesse carico di una ricognizione e di una promozione di tutte queste iniziative, che, nel loro insieme, contribuiscono a sanare in minima parte l'assenza di un'adeguata educazione civica europea. Ancora il Ministero non ha iniziato questo percorso.

È lo Stato, capo del MIUR d'altronde a decidere. Nel corso della disamina continuerà ad emergere come problema di fondo, che blocca la comunicazione delle politiche europee all'opinione pubblica, ovvero il rapporto complicato tra Stati/governi e Unione europea.

In conclusione, si è cercato di sottolineare in questo paragrafo come l'assenza di un'istruzione sull'Unione europea, e, quindi, di una conoscenza basilica dei cittadini riguardo quest'ultima, sia una delle problematiche che impediscono ad una strategia di comunicazione non solo di funzionare, ma anche di sopravvivere. Come affermava Einaudi "*conoscere per deliberare*", è un monito che risulta più attuale che mai. Se l'opinione pubblica non sa, e quindi non è alfabetizzata, come può capire le notizie? O come può discernere quelle buone, da quelle falsificate, non avendo gli strumenti per farlo?

In assenza di programmi funzionanti d'istruzione ai cittadini, i media potrebbero svolgere la loro funzione di filtro semplificatore nella trasmissione delle notizie dall'Europa ai cittadini. Dovrebbero essere loro non solo gli artefici della semplificazione, ma dovrebbero professionalizzarsi nell'attività di giusti informatori, diffondendo quindi notizie corrette e complete sulle politiche europee all'opinione pubblica.

Eppure, nel corso degli anni, il rapporto tra media e Unione si è incrinato, rendendo difficile perseguire una giusta politica di comunicazione. La comunicazione europea, molte volte, ha trovato e riscontra tutt'oggi il suo più acerrimo nemico, responsabile della distorsione delle informazioni europee all'opinione pubblica, paradossalmente, nei media tradizionali e nel loro modo di riportare le notizie relative all'Unione.

---

<sup>253</sup> Dall'art. di Roberto Castaldi. Si rimanda a:

<http://castaldi.blogautore.espresso.repubblica.it/2017/04/11/conoscere-per-deliberare-l'importanza-dell'educazione-civica-europea/>

#### 2.2.4. IL QUARTO PROBLEMA.

##### MEDIA ED EUROPA: UN RAPPORTO DIFFICILE E UNA COMUNICAZIONE SENZA "SALE"

*"Nove giornalisti su dieci, qui a Bruxelles, vivono completamente inseguiti dall'agenda, soffocati dal flusso dell'informazione: non c'è tempo di approfondire [...] il giornalista, specialmente quello delle agenzie, è una sorta di "portantino della notizia". [...] Questo è un imbarbarimento del giornalismo, perché per seguire le scadenze, per seguire il flusso, per avere più titoli sulla rete, non si approfondisce, si fa semplicemente un lavoro di rimpallo delle notizie che girano, senza dare quel "di più" che può dare un corrispondente".*

**Anonimo giornalista d'agenzia**

Sempre più frequentemente le decisioni provenienti da Bruxelles hanno un impatto nella vita quotidiana dei cittadini europei, eppure l'Unione Europea fatica ancora a trovare visibilità, o meglio riscontra delle difficoltà ad essere percepita nella giusta maniera, all'interno dei media tradizionali. Un altro ostacolo che quindi la strategia di comunicazione delle politiche europee si trova ad affrontare tutt'oggi è il suo rapporto difficile con i media.

Molti studiosi, tra cui Alessio Cornia (2012), riconducono proprio a questo deficit di comunicazione da parte dei mezzi di comunicazione la disaffezione dei cittadini per Bruxelles. Per i sostenitori di quest'ultima ipotesi, la scarsa visibilità mediale delle decisioni prese dall'Europa è una delle maggiori cause dell'indebolimento della democraticità dell'ordinamento europeo.

La comunicazione delle politiche europee, attraverso i media tradizionali, non funziona.

Quest'ultimi costituiscono molte volte un grande problema per la comunicazione europea; le mettono i "bastoni fra le ruote", causandone un malfunzionamento, rallentandone il procedimento verso la costruzione di un'identità europea. Le fanno prendere un percorso deviato: o dedicano troppo poco spazio alla cronaca di ciò che accade a Bruxelles, incentrando eccessivamente la loro copertura sulla dimensione nazionale degli eventi europei, oppure strumentalizzano l'Europa, rendendola il capo espiatorio di tutte le crisi che colpiscono gli Stati nazionali, unicamente per preservare gli interessi del loro paese e aumentare l'audience della testata: la notizia cattiva attrae di più rispetto a quella buona.

Nei giornali nazionali sembra sempre essere tutta colpa dell'Europa.

## 1. INFORMAZIONI SUL PARLAMENTO EUROPEO

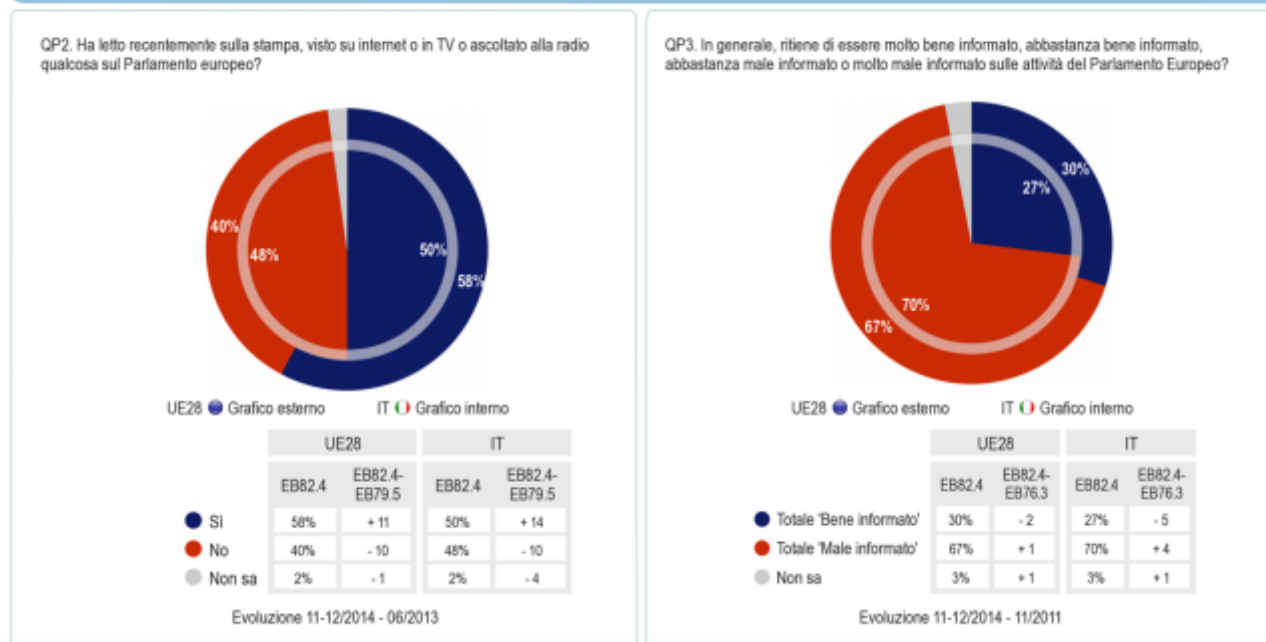


Figura (5) 2.2.4, Sondaggio Eurobarometro sull'informazione dei cittadini sul Parlamento Europeo, fonte: [http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2015/2014parlemeter/eb82\\_4\\_parlemeter\\_analytical\\_overview\\_it.pdf](http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2015/2014parlemeter/eb82_4_parlemeter_analytical_overview_it.pdf)

Si parla poco e male di Unione. Analizzando i dati delle recenti interviste condotte dall'Eurobarometro<sup>254</sup>, il 67% della popolazione europea si considera male informata, ad esempio, sulle attività del Parlamento Europeo, che dovrebbe essere invece l'Istituzione più vicina ai cittadini, verso cui, quindi, loro dovrebbero nutrire un legame di appartenenza più forte.

Perché i giornali creano questi problemi alla comunicazione delle politiche europee? La risposta a questa domanda è complicata: numerosi elementi deviano il rapporto Europa-Giornali, causando inefficienze della comunicazione delle politiche europee.

*In primis* non tutti i giornali hanno i mezzi necessari per informare più dettagliatamente sulle notizie provenienti da Bruxelles; non tutti decidono infatti di avere corrispondenti all'estero. A volte, per i quotidiani più piccoli in particolare, per mancanza di budget, molte altre volte spinti da una scelta di marketing. Infatti, secondo Cornia (2012), le organizzazioni giornalistiche hanno visto che essere presenti nel *beat europeo* produce senz'altro un ritorno specifico per l'importanza e l'autorevolezza della testata, ma non genera dei risultati soddisfacenti in termini di attrazione per il pubblico.<sup>255</sup>

Si nota quindi una prima teoria di fondo che guida i giornali nell'ostacolare la comunicazione europea delle sue politiche: l'assunto condiviso da tutte le maggiori testate europee è che l'Unione Europea è considerata un tema importante per il prestigio dei giornali, ovvero quest'ultimi sanno che è giusto e doveroso informare

<sup>254</sup> Dati presi da:

[http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2015/2014parlemeter/eb82\\_4\\_parlemeter\\_analytical\\_overview\\_it.pdf](http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2015/2014parlemeter/eb82_4_parlemeter_analytical_overview_it.pdf)

<sup>255</sup> Cornia (2012, p.120).

i cittadini sulle attività dell'Istituzione comunitaria, ma, d'altro canto, considerano gli stessi temi europei poco interessanti per il grande pubblico. Questione di audience, quindi.

Il marketing si inserisce nel porre ostacoli alle strategie di comunicazione europee attraverso i media nazionali. Non si parla di politiche e decisioni europee, perché sono poco interessanti per il pubblico, risultando troppo complicate e confusionarie. Ma meno se ne parla, meno i cittadini saranno informati, e meno si sbloccherà la comunicazione nel suo obiettivo di dar vita al legame di appartenenza tra Europa e pubblico.

Questo circolo vizioso è conseguenza del difficile rapporto tra mass media e Unione Europea, posto da molti studiosi all'origine del malfunzionamento del processo di formazione delle opinioni e degli atteggiamenti verso la costruzione europea. Secondo lo studioso Cornia (2012), procedendo sotto l'influenza del marketing, i media non diffonderanno mai correttamente la comunicazione delle politiche europee all'opinione pubblica, impedendo così la formazione di un'unica sfera pubblica europea. Secondo Marletti (2012), quindi, gli ambienti giornalistici non sono esenti da responsabilità nella mancata europeizzazione della sfera pubblica.

Ma anche le stesse Istituzioni europee hanno le loro "colpe" nel malfunzionamento della comunicazione delle politiche europee attraverso i filtri-media.

Si analizzeranno nel paragrafo le varie responsabilità che, sia i diversi organi dell'Unione Europea, sia i media tradizionali, hanno nel bloccare l'efficacia delle strategie comunicative europee.

Si metterà in luce il rapporto complesso che si è andato a creare tra Europa e strumenti mediatici.

*In primis* è facile affermare, dopo alcuni indagini, come la Commissione dia tante informazioni ma poca politica.

È Lei il principale referente istituzionale dei corrispondenti a Bruxelles ed è lei a produrre il più abbondante flusso di informazioni per i giornalisti. È sempre la Commissione ad influenzare negativamente e a bloccare molte volte la strategia comunicativa dell'Europa, presentando diverse problematiche nel modo in cui decide di comunicare.

Essa lo fa attraverso il servizio dei *portavoce* e dei *commissari*, ma le informazioni, che essi veicolano, risultano molto dispersive, di carattere eccessivamente tecnico e ufficiale, e quindi fredde; spesso essi si ritrovano a descrivere in maniera confusionaria procedure decisionali estremamente complesse.

Inoltre queste informazioni si presentano prive di quell'elemento di conflittualità, di quel "sale" che costituirebbe elemento di attrazione per il pubblico.

Il **primo problema** appunto che i giornalisti cercano di superare, per riuscire a parlare di Unione Europea, è la sovrabbondanza di informazioni complicate date loro dalla Commissione. Chi scrive per i giornali si trova ogni giorno a dover individuare una rotta tra un'immensa mole di comunicati stampa, di incontri con i portavoce e di briefing tecnici.

La grande quantità di informazioni rischia di disorientare i giornalisti nell'opera di *newsgathering* e *newsmaking*. Non riescono a svolgere in maniera efficace il loro lavoro di comunicazione. Molte volte, non avendo una conoscenza dettagliata di come funziona l'Unione, e di tutte le sue competenze, trovano innumerevoli difficoltà nel formarsi un quadro d'insieme e un'idea chiara su quali siano le priorità dell'agenda europea da affrontare e comunicare. Quali siano le informazioni necessarie da far entrare nel cancello della comunicazione e quali, quindi, da diffondere alla conoscenza dei cittadini.

Questa difficoltà nel percepire quali notizie comunicare e quali tralasciare, è collegata causalmente al "problematico processo decisionale" caratterizzante l'Unione in toto: una Istituzione lenta nel prendere decisioni, che porta la comunicazione delle stesse ad essere inefficace, secondo Cornia (2012).

Esiste una lentezza insista, fissata nella burocrazia che rallenta l'Unione Europea, nel prendere decisioni; il rallentamento porta inevitabilmente delle difficoltà per il giornalista, o comunicatore in generale: non riesce a capire quali informazioni siano rilevanti e meritevoli di pubblicazioni, e quali invece potranno essere utilizzate solo in futuro, per comprendere i retroscena di processi istituzionali ancora in divenire (Cornia 2012).

I giornalisti quindi, molte volte, si trovano a contatto con informazioni relative a decisioni che ancora non esistono, e, spesso, non sanno nemmeno se le stesse verranno alla luce e in quale maniera.

È il normale ciclo legislativo europeo che non permette di vendere la notizia: del resto, si vende solo quello che si ha.<sup>256</sup>

Prima di parlare più nel dettaglio di questo problema strutturale del ciclo legislativo europeo, che causa una discrasia temporale tra quando verranno prese le decisioni e quando verranno comunicate, è doveroso ritornare alla problematica della complessità, insita nel modo di comunicare delle Istituzioni europee, per sottolineare come ne alteri l'efficienza del settore di informazione europeo.

Nella prima parte di questo capitolo sono stati analizzati i vari piani adottati, dagli anni 2000 in poi, che avevano l'obiettivo di semplificare il linguaggio delle informazioni europee. Scopo che non è stato raggiunto.

Da numerose testimonianze di corrispondenti da Bruxelles emerge come il carattere eccessivamente tecnico delle comunicazioni fornite dalla Commissione, ne pregiudichi l'efficacia nel saper "colpire" i cittadini. Il linguaggio risulta complesso, non comprensibile e difficile da semplificare soprattutto. I giornalisti infatti, molto spesso, non abbastanza familiarizzati come è stato affermato<sup>257</sup> con il funzionamento della macchina comunitaria, si ritrovano davanti ad un gergo estremamente specialistico, non solo difficilmente comprensibile per loro, ma anche difficilmente spiegabile e semplificabile al pubblico (Cornia 2012). O non riuscivano a cogliere la notizia dietro i numeri e i tecnicismi, o, quando la vedevano, non erano in grado di comunicarla, secondo Cornia (2012).

Troppo complicati i comunicati dell'Unione, o complicati da capire, o complicati da comunicare.

---

<sup>256</sup> Cfr. *ibidem* par. 2.1.5.

<sup>257</sup> Non esistono corsi appositi per istruire i giornalisti sul funzionamento e le competenze dell'Unione Europea.



I comunicatori delle politiche dell'Unione europea, non riescono a volte a volgarizzare la materia: le informazioni provenienti dalla Commissione, dall'Unione in generale, qualora comprensibili, risultano però spesso inutilizzabili per la difficoltà di trasporle in un linguaggio che possa essere capito dal grande pubblico.<sup>258</sup>

Il giornalismo quindi o parla poco, o parla male di Unione, perché non la comprende e non le viene spiegata adeguatamente.

Il problema della mole spropositata e della complessità delle notizie è conosciuto dai portavoce della Commissione, che hanno perciò incentivato la promozione di un documento interno ad essa: delle *Linee Guida per la redazione e la presentazione delle note stampa*.

In questa guida si legge che i comunicati stampa della Commissione devono qualificare in modo sintetico l'importanza della notizia e devono essere scritti con un linguaggio chiaro, semplice, conviviale e il più possibile distante da quello burocratico-amministrativo, che di solito caratterizza le comunicazioni interne di questa Istituzione (Cornia 2012).<sup>259</sup>

Gli Organi europei, consapevoli a tal punto di questa difficoltà del linguaggio della comunicazione europea che ne impedisce l'efficacia, arrivano così a proibire con la guida lo stesso gergo comunitario. Almeno all'esterno dell'Istituzione, esso deve semplificarsi.

Nonostante questa presa di coscienza, quest'obbligo non viene quasi mai ottemperato; questi buoni propositi, per il miglioramento e per una semplificazione della comunicazione europea, vengono nuovamente disattesi.

Lo studioso Alessio Cornia (2012) fa notare che spesso le note stampa vengono paracadutate in sala stampa direttamente dai Gabinetti dei Commissari, e i Portavoce competenti, per le aree di volta in volta interessate, non trovano il tempo o la voglia di intervenire. A primo impatto potrebbe sembrare una mancanza dei Portavoce nell'ottemperare i loro doveri di semplificazione del linguaggio, e quindi una mancanza di volontà da parte della Commissione di rendere la comunicazione delle politiche dell'Europa davvero efficiente. A primo impatto, però.

Si cercherà di mettere in evidenza successivamente come una possibile spiegazione di questa mancanza di semplificazione sia sempre collegata alla logica istituzionale, secondo la quale la Commissione è costretta ad agire e a comunicare: l'approccio intergovernativo.

Questo linguaggio estremamente ufficiale e poco malleabile non fa altro che allontanare i media e, di conseguenza, i cittadini dalla comprensione delle decisioni assunte dalla Commissione e dall'Unione in generale.

Questa complessità e formalità della diffusione di notizie europee sono collegate al **secondo problema** riscontrato nel modo di comunicare della Commissione, e che ostacola anch'esso l'efficienza delle sue

---

<sup>258</sup> Si fa riferimento alla non alfabetizzazione del pubblico europeo, altrimenti il linguaggio dell'Unione sarebbe più facilmente comprensibile.

<sup>259</sup> Estratto dal documento presente in Cornia (2012, p.85).

strategie comunicative: l'appiattimento della comunicazione. Quest'ultimo non permette alla comunicazione europea di essere accattivante agli occhi dei media e, quindi, non li invoglia a comunicare i temi relativi all'Unione ai cittadini.

Secondo Alessio Cornia (2012) l'Europa e il suo modo di comunicare asettico, senza emozioni, senza sale, ha scarso *appeal* per il suo popolo cosmopolita. Questo appiattimento della comunicazione verso la versione ufficiale e tecnica, da parte dei Portavoce europei, fa rivolgere loro anche la critica di un eccessivo "abbottonamento" e rigidità nel comunicare le decisioni della Commissione. Comportamento che fornisce un'informazione certo ineccepibile, ma a dir poco scarsamente utilizzabile, se si vuole approfondire un evento e trasmettere un sentimento.

È come se la comunicazione dell'Unione Europea e della Commissione, nonostante le prese di coscienza dagli anni duemila in poi, sia rimasta ad una fase preliminare: quella dell'informare, ma senza arrivare al comunicare.

La mancanza di sentimento nelle comunicazioni dell'Europa, contribuisce a renderla fredda e ad alimentare l'immagine di un progetto lontano dai suoi cittadini, secondo l'opinione di molti corrispondenti di testate giornalistiche all'estero.

Il malcontento provocato dall'arroccamento comunicativo della Commissione, è un sentire comune di tutti i comunicatori delle sue decisioni e di tutti i giornalisti: quest'ultimi, ogni giorno, come spiega Marisa Ostolani (2012), si recano al *middle briefing*, alla messa quotidiana della Conferenza stampa che la Commissione organizza, a caccia di notizie, informazioni, commenti, ma sempre più spesso escono da questo appuntamento con un magro bottino e un senso di frustrazione crescente.<sup>260</sup> Notizie, complesse, piatte e "arroccate" sulla versione ufficiale, difficile da vendere:

*«Ho notato che ci sono delle settimane in cui a tutte le domande dei giornalisti vengono fornite delle risposte standard da parte dei portavoce: "I'll come back to you". "I have to check again", "lasciami il tempo di verificare" o "su questo non posso dire niente". Queste risposte rendono il briefing di mezzogiorno una cosa inutile.»<sup>261</sup>*

Per gestire al meglio il rapporto difficile e tormentato tra media nazionali e Unione Europea, e, quindi, cercare di sbloccare la comunicazione dalla sua fase di stallo e renderla maggiormente efficace, è necessario partire dalla risoluzione di questo modo freddo e asettico di comunicare della Commissione ai media: bisogna sconfiggere la sua tendenza a tacere sempre e, diffondendo le informazioni con un registro eccessivamente formale, ad evitare di esprimere posizioni forti.

Molti studiosi hanno sottolineato come siano problematiche di non facile soluzione, e soprattutto non superabili solo con modifiche riguardanti specifiche tecniche di comunicazione.

---

<sup>260</sup> Ostolani ripresa da Cornia (2012).

<sup>261</sup> Ostolani in intervista presa da Ansa, inserita in Cornia (2012, p.93).

Il problema è più profondo. L'affermazione che l'Europa sia un buon prodotto, ma difficile da vendere è vera, secondo Cornia (2012); ma non deve essere solo compito dei giornalisti svolgere quest'opera di marketing e riuscire a far acquistare il "progetto-Europa". Deve essere l'Europa stessa a sapersi vendere. A saper vendere i suoi contenuti. I media, che fungono da filtri per la comunicazione europea, non riescono a trasformare in qualcosa di accattivante ciò che giunge loro in forma di "comunicati noiosi", redatti soprattutto da Istituzioni eccessivamente caute nel pubblicizzare decisioni che non esercitano o non eserciteranno effetti immediati sui cittadini (Cornia 2012).

La problematica che rende inefficiente la strategia comunicativa dell'Unione, le sue strutture, i suoi uffici, non riguarda solamente la modalità con cui la Commissione comunica, ma anche ciò che comunica.

L'Unione, per molti studiosi, comunica male per un semplice motivo: non ha nulla da comunicare.<sup>262</sup> Si rende visibile quindi il **terzo problema** relativo al rapporto tra i media e l'Europa che paralizza l'efficacia comunicativa.

L'Unione comunica cose che ancora non esistono, o decisioni che, alla fine del percorso legislativo, si modificheranno e non saranno uguali a quelle preannunciate inizialmente.

Si ritorna quindi al problema che blocca l'UE sia nel suo processo di integrazione, sia nelle sue politiche di comunicazione: la sua struttura a due anime e la lentezza burocratica, insita al processo legislativo, che caratterizzano la complessa configurazione istituzionale europea.

Proprio la sua complessità e la frammentarietà del processo decisionale sono cause del difficile rapporto con i media e dell'inefficienza della comunicazione attraverso filtri mediatici.

I suoi tre organi d'altronde (Commissione, Consiglio, Parlamento) rappresentano diversi interessi: quello generale dell'Unione, quello degli Stati membri e quello dei cittadini.

Per adeguarsi a questa complessità, l'Europa ha dovuto cedere a diversi compromessi per mettere d'accordo i suoi diversi organi, in particolare dal punto di vista legislativo: ciascun atto deve seguire dunque una specifica procedura decisionale che varia a seconda dell'interesse che è considerato prevalente in quella materia (se quello dell'Unione, degli Stati o dei cittadini).<sup>263</sup> Una procedura quindi complessa e laboriosa (Cornia 2012).

*«La procedura che sta dietro le notizie europee è sempre così complessa e lunga. Bisogna spiegare tutto l'iter procedurale, che non è mai di immediata comprensione. Si annuncia un accordo, prima è un accordo politico, poi è un accordo vero, poi è un accordo parlamentare... insomma, è molto laborioso.»<sup>264</sup>*

---

<sup>262</sup> Cornia (2012, p.90).

<sup>263</sup> Cornia (2012, p.80).

<sup>264</sup> Majone (2003).

L'iter procedurale è troppo lungo per interessare immediatamente i cittadini. Un tema, una decisione europea può diventare comunicazione effettiva unicamente se sa coinvolgere l'opinione pubblica, se è per essa interessante. Per esserlo, naturalmente, la decisione europea deve avere effetti immediati nella vita quotidiana, deve esistere e, a causa di questo lungo e complesso percorso legislativo, una comunicazione europea, prima di diventare reale ed effettiva, deve percorrere un lungo cammino, passando attraverso la ratifica delle tre Istituzioni che formano l'Unione.

Questa lentezza burocratica e strutturale nel prendere decisioni e nel renderle effettive, non permette di comunicare cose già esistenti, ma solo disposizioni che potranno modificarsi a fine ratifica, oppure che potranno non esistere a fine ciclo legislativo ed essere quindi annullate.

Tutto questo complica la comunicazione delle politiche europee all'opinione pubblica, ma soprattutto rende quest'ultima diffidente: inizia a non credere più nell'efficacia di una decisione presa a livello comunitario; sa che a fine ciclo questa potrebbe essere annullata.

Nessuna comunicazione efficiente e subito attuabile, e quindi nessun popolo europeo creabile.

*«I procedimenti europei sono talmente lenti che una volta che si prende un accordo passano molti mesi prima che la legge venga recepita, poi i parlamenti nazionali ci possono mettere anche anni. Il problema di Bruxelles sono i tempi, che sono lunghissimi. Nella comunicazione tu invece devi dare notizia di qualcosa che avviene domani. L'impatto della notizia europea è una tragedia invece!»<sup>265</sup>*

Esiste un problema di differente velocità di tempi tra procedimento legislativo europeo e comunicazione: una lenta, e l'altra per sua natura veloce. Annunci relativi a decisioni non ancora compiute, e quindi non ancora efficaci, indeboliscono la "notiziabilità" e quindi l'efficacia degli stessi comunicati delle attività istituzionali della Commissione all'opinione pubblica.

Secondo Alessio Cornia (2012) la lentezza burocratica del ciclo legislativo non è compatibile con i tempi della comunicazione e con i suoi obiettivi: quest'ultima deve diffondere un messaggio, una decisione che esiste per i cittadini, che abbia un impatto reale e subitaneo nelle loro vite.

Non qualcosa che potrebbe modificarsi o non esistere in futuro. Lentezza legislativa e rapidità comunicativa comportano il rafforzamento della crisi di fiducia del popolo verso l'Unione. Quest'ultima, spesso, comunica male perché non ha mai niente da comunicare, secondo gli stessi cittadini e molti giornalisti.

L'impatto delle decisioni comunitarie sulla vita quotidiana dei cittadini, è un criterio di "notiziabilità" imprescindibile, dal quale dipende la visibilità mediale delle attività istituzionali europee e quindi la stessa efficacia delle strategie comunicative dell'Unione.<sup>266</sup>

---

<sup>265</sup> Cornia (2012, p.95).

<sup>266</sup> Cornia (2012, p.90).

La Commissione è consapevole anche di questa problematica: nella già citata guida interna alle Istituzioni comunitarie, è sottolineato come compito della comunicazione europea sia quello di evidenziare il legame diretto tra le decisioni prese o annunciate e la vita privata e/o professionale del cittadino. La comunicazione delle politiche europee deve inevitabilmente avere dei risvolti pratici, o meglio deve comunicare politiche e progetti che abbiano un impatto immediato nella vita degli europei.

Raccomandazioni che, seppur conosciute dall'Unione, e affermate nelle sue varie strategie comunicative prese nel corso degli anni, vengono spesso disattese.

Consapevolezze che si scontrano con il prevalere dell'anima intergovernativa. È quest'ultima a causare il rallentamento burocratico dell'Unione: l'ultima parola nel processo legislativo è degli Stati, che possono modificare le decisioni a loro piacimento, approvandole o non ratificandole.

Anima intergovernativa che frena il processo di integrazione, e blocca l'efficacia della comunicazione europea, complicando anche il rapporto con i media tradizionali.

L'esistenza di quest'anima è la problematica da tenere sempre in considerazione per tutto lo svolgimento della disamina.

La Commissione non ha nulla da comunicare, secondo lo studioso di comunicazione pubblica Alessio Cornia<sup>267</sup>, e, quando ce l'ha, non lo riesce a vendere in maniera interessante, con un linguaggio semplificato e attraente, ai media e ai cittadini, di conseguenza. Questo porta i giornalisti a privilegiare le “*negative news*”; notizie incentrate sui conflitti, tensioni e fallimenti. La Commissione ha sempre preferito nascondere i contrasti esistenti al suo interno, tra i suoi funzionari, mentre veniva adottata qualsiasi decisione.

Questo modo di procedere nella comunicazione, senza conflitti, adottato dalla Commissione, è sempre stato giudicato negativamente da parte dei giornalisti e dai professionisti della comunicazione: nascondere il contrasto che si è verificato, durante il raggiungimento di una determinata decisione, è manipolazione e falsità; non produce emozioni e incentiva il sentimento di sfiducia dei cittadini, secondo Cornia (2012).

Quest'ultimi non credono alle favole prive di guerre. Il **quarto problema** che rende difficoltoso il rapporto tra media e Europa e causa una comunicazione delle politiche flebile e poco efficace è, appunto, questa mancanza di veridicità e trasparenza, dovuta all'atteggiamento della Commissione nel comunicare ai mezzi di comunicazione le sue decisioni.

Spesso l'Istituzione principe dell'UE, nella comunicazione delle sue politiche, persiste nell'aver un tono da propaganda, ritenendo di dover persuadere i giornalisti e, di conseguenza, i cittadini, della bontà e dell'importanza delle proprie iniziative, prescindendo dalla loro reale effettività. Propaganda fine a sé stessa, che naturalmente non riesce a coinvolgere emotivamente. Propaganda che, nascondendo i conflitti, non riesce a scaldare i cuori dei popoli.

Infatti dalla dichiarazione di un giornalista d'agenzia a Bruxelles emerge che:

---

<sup>267</sup> Cornia (2012, p.90).

«[...] è assolutamente inutile provare a domandare ai portavoce chiarimenti su una vicenda che ha portato ad un conflitto interno alla Commissione. Tutti i portavoce negano il conflitto. Quando a un commissario sfugge una dichiarazione differente dalla linea della Commissione, i portavoce tendono a smussare il tutto». <sup>268</sup>

Si nascondono dietro la versione ufficiale, senza approfondire ai media i retroscena che stanno dietro quella particolare decisione. Innumerevoli *no comment*, che esprimono questa tendenza a non parlare di questioni controverse, che, magari, non riguardando le loro competenze specifiche, potrebbero mettere in luce l'esistenza di conflitti all'interno della Commissione.

I Portavoce devono invece sempre far passare agli occhi dell'opinione pubblica un'immagine edulcorata dell'Istituzione. Questo modo di comunicare, tendente alla scarsa *notiziabilità*, da parte dell'Europa, è problematico e frustrante per i media e per i giornalisti, che vorrebbero attrarre il pubblico a leggere il proprio giornale.

D'altronde questo "pepe", fatto di conflitti e veridicità, porterebbe un più forte avvicinamento tra europei e Unione. Porterebbe a far capire al popolo che, dentro l'Istituzione, esistono dei contrasti e che si lavora ardentemente per approdare a politiche efficienti. Invece, difficilmente, le Istituzioni comunitarie "ti fanno scrivere grandi notizie"<sup>269</sup>: quando vengono chiesti ai loro portavoce chiarimenti su questioni controverse, la risposta è diplomatica e si affronta il rischio di ripetere la "pappardella" dall'inizio (Cornia 2012).

A volte sono gli stessi giornalisti ad aggiungere un po' di "sale" alla notizia, un po' di conflitto, oppure si ritrovano a privilegiare le *bad news* sull'operato dell'Unione; le notizie quindi più "cattive" e perciò accattivanti agli occhi dell'opinione pubblica.

L'Europa, dovendo accettare il compromesso tra i vari interessi in contrapposizione, non prende parte mai alle dispute, ed evita di rispondere quindi in maniera "calorosa". Tutto ciò produce scarsa *notiziabilità*, rende inefficace la comunicazione e allontana l'opinione pubblica.

Secondo il giornalista Jozsef (2017), la Commissione potrebbe fare un primo passo verso un più efficace impatto della comunicazione delle politiche europee all'opinione pubblica se (nonostante non possa rispondere in maniera forte alle critiche ad essa rivolte, per dover preservare l'equilibrio fra i vari interessi in gioco), per lo meno, tentasse di mostrare ai cittadini e ai mass media, il conflitto e la maggior emozione, che si nasconde dietro le sue decisioni.

Trasparenza non solo nel rendere chiare le decisioni una volta prese, ma anche nel comunicare il processo che ha portato alla loro formazione.

La conflittualità è un valore notizia importante.

---

<sup>268</sup> Opinione di un corrispondente anonimo ripreso da Cornia (2012, p.91).

<sup>269</sup> Cornia (2012).

Essa e il conflitto tra posizioni diverse danno vita all'Istituzione europea; se comunicati, questi valori farebbero capire all'opinione pubblica il movimento che si crea e arde all'interno dell'Europa. Farebbero svanire l'immagine di un'Unione in fase di stallo nel prendere decisioni forti, secondo Cornia (2012).

Non è vero che l'Europa sia esente dai conflitti; la conflittualità a Bruxelles è presente, ma non viene teatralizzata, anzi viene dissimulata. C'è un appiattimento volutamente ricercato dalla Commissione e dalle altre Istituzioni. Secondo Alessio Cornia (2012), qui giace la loro responsabilità principale dal punto di vista comunicativo: rendono noiosa l'informazione dei processi che portano alle decisioni europee.

Si appiattiscono nel comunicare unicamente la versione ufficiale, senza far percepire i colori al loro interno. Le loro notizie sull'Unione, quindi, non si vendono.

Precedentemente è stato affermato che, spesso, sono i media stessi ad aggiungere "pepe" alla notizia, per trovare una possibile soluzione allo scarso *appeal* delle informazioni relative all'Unione. Questa procedura attuata dai mass media, naturalmente, può approdare all'effetto opposto e controproducente nella percezione dei cittadini dell'immagine "Europa".

Cornia (2012) afferma che i corrispondenti a Bruxelles, infatti, per non soffrire di una certa sindrome dell'abbandono dovuta al fatto che le loro notizie attraggono solamente una piccola porzione di pubblico, cercano pratiche, tecniche, capaci di rendere più vicine le Istituzioni comunitarie e l'Europa in toto; si rendono artefici loro stessi nel voler creare quell'attrazione nei confronti dell'Unione, a volte nazionalizzando le notizie e i temi discussi da essa.

Producono notizie conformi alle aspettative dei superiori e in linea con gli interessi del pubblico, per avere maggiore possibilità di una copertura mediatica più vasta.

Nazionalizzando le notizie europee, ovvero riportandole in patria, essi creano maggior interesse: i temi discussi a Bruxelles sembrano avere maggiore impatto nelle case statali, agli occhi dell'opinione pubblica.

Tra i tanti argomenti, si tende a selezionare quelli che possono essere trattati con una chiave di lettura nazionale.

A primo impatto sembra essere una pratica utile per creare quel legame di appartenenza, attraverso la comunicazione: i media trasmettono le notizie che interessano di più i cittadini e, nazionalizzando appunto i temi europei, riescono a creare maggiore interesse e vicinanza all'Unione.

A primo impatto però. Questa strategia mediatica ha dei risvolti negativi, ed è causa di una **quinta problematica** riguardante il rapporto dell'UE e i media: la ricerca di audience e l'estremizzazione della notiziabilità, portano a privilegiare la notizia negativa o solamente quella che può essere utile e ricondotta all'interno del recinto statale; un rafforzamento delle cattive notizie o una nazionalizzazione, sono procedimenti che causano freni e ostacoli alla creazione di una unica comunicazione europea. Allontanano il raggiungimento di una sola voce che parla per l'Europa tutta, e che preserva gli interessi di quest'ultima e non quelli statali.

Si tende molte volte a storpiare il quadro d'insieme delle notizie sull'Unione Europea: la possibilità di nazionalizzare un evento europeo costituisce uno specifico criterio di *notiziabilità* adottato dai giornalisti che coprono le attività delle Istituzioni comunitarie (Cornia 2012).

Questa pratica di nazionalizzazione della notizia europea non viene applicata solo nella fase di selezione, preliminare e non nociva, e anzi utile per identificare quelle notizie che interesserebbero maggiormente i cittadini di un determinato Stato, ma purtroppo, afferma Cornia (2012), anche nella fase successiva di costruzione narrativa: nel momento della stesura dell'articolo, si tendono a privilegiare quegli aspetti che abbiano un legame tra ciò che accade a Bruxelles e le vicende dei personaggi nazionali. A volte questo può portare a sfruttare l'Unione come "*cassa di risonanza*" per dare voce e incentivo al dibattito nazionale su determinate questioni politiche. In questo caso si usa l'UE come sponda, per dare risalto a determinati temi all'interno della propria patria.

Altre volte l'Unione viene utilizzata, dai media e dagli Stati stessi, come capo espiatorio dei problemi nazionali: l'Europa viene comunicata come nemico, dittatore, una prigioniera piena di rigide regole che gli Stati devono rispettare. Essa produce solo cattiva ed inefficiente politica; non risolve problemi e, anzi, ne aggrava la portata ai cittadini dei diversi paesi membri. Una prigioniera vera e propria.

Tutti i problemi statali vengono ricondotti, quindi, alle decisioni prese o non prese dell'Unione. La "nazionalizzazione" dei temi europei e, a volte, l'accentuazione dei loro risvolti negativi all'interno dello Stato, sono pratiche di distorsione, volontarie e involontarie, utilizzate dai giornalisti per rendere più "notiziabile" l'Europa: per aggiungere quel "pepe", di cui si parlava precedentemente.

*«Noi dobbiamo fare i conti con una certa cosa: l'attenzione per il tema nazionale è molto superiore all'attenzione per i temi europei, tranne qualche caso particolare. Allora, spostare l'attenzione sulle cose che succedono qui ma che hanno una rilevanza in Italia è fondamentale per noi, per avere l'attenzione di coloro che poi decidono quali articoli mettere nelle pagine. Perché se io propongo un tema 100% europeo, che ha scarsa rilevanza immediata sulla vita politica italiana, oppure che l'avrà in futuro, ho difficoltà ad ottenere l'attenzione e lo spazio per fare l'articolo».*<sup>270</sup>

I giornalisti nazionali risentono dei problemi che la comunicazione asettica dell'Unione non riesce a risolvere. Cercano di superare la scarsa attenzione e interesse, riconducendo tutto in chiave domestica, e ciò può incentivare la percezione negativa dell'opinione pubblica sull'Europa. È una distorsione involontaria ma pur sempre una distorsione:

---

<sup>270</sup> Cornia (2012, p.166).



«L'Europa viene sempre usata in termini di politica domestica, quello è il più grande vizio dei giornalisti nazionali». <sup>271</sup>

La responsabilità della nazionalizzazione dell'attualità europea, non è da attribuire esclusivamente a chi scrive per i giornali.

Molto spesso sono gli Stati stessi e i loro Governi a sfruttare l'Europa o come sponda, o come *scaricabarile* dei problemi nazionali. Anche le fonti hanno le loro colpe.

Quest'ultime vogliono comunicare le decisioni prese all'interno della Commissione: sono gli Stati a comunicarle ai giornalisti nazionali, a diffondere notizie a modo loro, sottolineandone gli aspetti per loro più importanti e diversi a seconda del paese e della situazione, e non quelli decisi in comunione in seno alle Istituzioni comunitarie.

Questo è visibile, dice Cornia (2012), ad esempio, a conclusione delle negoziazioni in seno al Consiglio europeo: le varie delegazioni diplomatiche nazionali organizzano simultaneamente, e in concorrenza con la conferenza stampa della Presidenza, diversi *briefing* rivolti ai giornalisti del loro paese.

Non ha luogo quindi un'unica conferenza per parlare degli interessi di tutta l'Unione, ma ogni Stato svolge la sua conferenza in cui cerca di orientare la copertura giornalistica a favore del governo nazionale, svalutando inevitabilmente la coesione dell'Europa.

Sono gli attori nazionali a non voler creare un'unica voce europea, ma a mantenere il coro di tante voci simultanee e diverse. Voci che proteggono gli interessi nazionali e generano consenso dell'opinione pubblica verso il proprio Stato, attraverso il favoreggiamento del processo di nazionalizzazione delle notizie.

Tante conferenze stampa tutte diverse, tante voci e ognuna di esse dice la sua.

Ciascun paese membro sceglie i temi a lui favorevoli e utili per difendere sé stesso e il proprio governo, magari scaricando la colpa sull'Unione, utilizzandola come capo espiatorio.

Non solo all'interno del Consiglio, ma anche all'interno della Commissione (Istituzione che dovrebbe essere quella più sovra-nazionale per eccellenza), si verificano gli stessi tentativi di nazionalizzazione della notizia: pratiche che bloccano l'obiettivo della comunicazione europea di procedere verso una maggior coesione.

Nonostante la Commissione, generalmente, sia poco portata a intervenire su questioni controverse che riguardano la vita politica degli Stati membri, a volte, i suoi singoli commissari cercano i giornalisti per rilasciare dichiarazioni su temi al centro dei dibattiti pubblici nazionali.

Commissari che riportano al centro il loro Stato, i suoi interessi.

L'anima intergovernativa causa quindi questa frammentarietà delle conferenze stampa, portando inevitabilmente ogni Paese a difendere sé stesso. La comunicazione è sdoppiata e non funziona. Questi temi in cui intervengono i funzionari della Commissione non fanno parte delle loro aree di intervento e

---

<sup>271</sup> Cornia (2012).

competenza, ma, intervenendo e prendendo posizione su tali questioni, permette loro di mantenere una maggior visibilità mediale nel paese d'origine.

Del resto, loro sanno di non rimanere Commissari a vita, e che, un giorno, dovranno reinserirsi nell'arena politica nazionale, secondo l'opinione dello studioso Cornia (2012).

Una nazionalizzazione delle informazioni che porta la Comunicazione delle politiche europee ad una fase di stallo: il compromesso trovato con l'anima intergovernativa che permette all'Unione di sopravvivere, non le consente, d'altro canto, di comunicare l'impatto che essa ha sulla vita quotidiana dei cittadini, senza passare attraverso il filtro dello Stato.

Non viene permesso alle notizie e alle comunicazioni di ricollegarsi direttamente all'Unione Europea, senza essere prima notizie e opinioni nazionali.

Le informazioni relative all'Europa devono rivestire dapprima il vestito nazionale per poter poi essere accolte.

A testimonianza di questa problematica, è doveroso scrivere dell'esistenza di una nuova figura professionale, nata nel corso degli anni, per rendere possibile l'accettazione del compromesso tra Stati e Europa nella comunicazione delle sue politiche: il *Portavoce Informale*.

Il suo compito è quello di gestire i rapporti con la stampa nazionale, per valorizzare il contributo del Commissario di un determinato paese, nel difendere gli interessi del proprio Stato.

È uno scudiero al servizio del cavaliere: i cittadini devono sapere che, all'interno dell'Europa, i loro interessi, in quanto italiani, tedeschi, francesi, sono stati tutelati. La creazione di questa nuova figura professionale, è stata un escamotage trovato dagli Stati e dai loro Commissari, per evitare i regolamenti interni alla Commissione che vietano – onde evitare la nazionalizzazione delle notizie e per cercare di comunicare con una sola voce - ai funzionari dell'Istituzione, di scegliersi un portavoce originario del medesimo paese (Cornia 2012).

Essi, quindi, hanno trovato la scorciatoia di eleggere una persona tra i componenti del proprio gabinetto, che dovrà gestire informalmente i contatti con i giornalisti.<sup>272</sup>

Il portavoce ufficiale e quello informale rispondono a diversi bisogni conoscitivi.

Sono le rappresentazioni delle due anime diverse che governano l'Unione. Nel caso in cui i giornalisti abbiano bisogno di informazioni tecniche sui dossier e sulle altre pratiche di competenza del commissario di uno Stato, questi si rivolgono al portavoce ufficiale, rappresentante dell'anima sovra-nazionale.

Per tutte le informazioni non ufficiali, in particolare per quelle che vanno al di là delle competenze istituzionali del commissario, e che chiamano in causa il suo ruolo politico, si rivolgono invece al portavoce informale, che rappresenta l'anima intergovernativa.

---

<sup>272</sup> «Questa figura – definita da un corrispondente come il portavoce ombra- non può parlare a nome del suo "datore di lavoro", ma si limita a fornire alla stampa delle informazioni off-the-road ma si limita a fornire alla stampa le informazioni "off the record" e on background». Citazione ripresa da Cornia (2012).

Quest'ultimo ha acquisito sempre più maggior importanza per i giornalisti: il “portavoce ombra” è più disposto a creare la *notiziabilità* della notizia, spiegando le vicende europee con il rispecchiamento sulle vicende nazionali, afferma Cornia (2012).<sup>273</sup>

Riassumendo, una scarsa *notiziabilità* e un poco interesse sulle questioni europee, sono problemi che la strategia comunicativa dell'Europa si trova tutt'ora ad affrontare.

A causa di linguaggi freddi, burocratici e a causa delle logiche del percorso legislativo europeo, le notizie sull'Unione europea non vengono vendute. Queste problematiche innescano un circolo vizioso, incentivando i giornalisti a nazionalizzare le informazioni e a ricercare la *bad news*, o qualche elemento che ne renda manifesto il conflitto, pur di far entrare l'argomento Europa in una pagina di giornale.

La natura degli eventi di Bruxelles viene alterata, per far sì che questi rispondano alle aspettative alle richieste e alle abitudini del pubblico.

Per combattere la scarsa notiziabilità delle decisioni europee, i giornalisti si inventano stratagemmi che possano aumentare l'interesse del lettore, a volte rischiando di causare una distorsione dell'immagine; attraverso un'eccessiva nazionalizzazione, rischiano di trasformare l'UE in male supremo e responsabile ultimo dei problemi che gli Stati si trovano ad affrontare.

Queste distorsioni mediatiche, naturalmente, in un pubblico *analfabetizzato* all'Unione, hanno l'effetto di causare l'indebolimento del sentimento di fiducia e di allontanare ancora di più l'Europa dagli europei.

Date queste premesse, ci si potrebbe chiedere il perché l'UE e la sua Istituzione esecutiva, la Commissione, non prendano le redini e rispondano con coraggio a certe accuse a loro rivolte? Perché non acquisiscono il ruolo di leader per rendere manifeste le falsificazioni sulla sua immagine?

Perché non cercano di superare le problematiche viste, iniziando a prendere provvedimenti relativi ad una semplificazione del linguaggio, o creando una sola Conferenza stampa, e, provando a comunicare in maniera più diretta con il popolo, senza il filtro di giornali o Stati?

Il prossimo paragrafo è quindi dedicato al quinto ostacolo: il più importante nello spiegare l'inefficienza della politica di comunicazione europea.

#### 2.2.5. IL QUINTO PROBLEMA. LA COMMISSIONE, IL CONSIGLIO E LE DUE ANIME: UNA COMUNICAZIONE ALLA RICERCA DEL COMPROMESSO.

Secondo molti illustri studiosi, tra cui Cornia (2012) e Vissol (2017) il problema che impedisce alla Commissione di “prendere le redini” della comunicazione e rispondere in maniera decisa e diretta alle innumerevoli accuse, è rappresentato dai vincoli diplomatici imposti dalla posizione dello stesso Organo all'interno dell'architettura istituzionale dell'Unione Europea, che la portano ad evitare di prendere posizione contro altri attori istituzionali, in particolare contro i governi degli Stati membri.

---

<sup>273</sup> Cornia (2012).

La volontà di questa Istituzione europea di parlare con una sola voce, la conduce a cercare di nascondere i conflitti interni, che vedono coinvolti i diversi commissari o gli altri funzionari. Essa si impegna costantemente a diffondere l'idea di compattezza e di credibilità, tipiche degli organi collegiali, e ad impedire alla gente di ricamare opinioni malsane e fuorvianti sui suoi conflitti interni (Cornia 2012).

Il problema principale che impedisce alla comunicazione europea di avvicinare l'Europa ai cittadini e, che è ritenuto il responsabile principale delle problematiche viste nei precedenti paragrafi, è quello relativo alla struttura istituzionale dell'Unione europea; l'ostacolo rappresentato dalla scissione delle due anime europee.

Il compromesso che deve essere sempre ricercato per tenere insieme questo sdoppiamento, ha bloccato il processo di integrazione e ha frenato, e ostacola ancora oggi, anche la comunicazione europea, rendendola balbettante, in modo da trovare un equilibrio che riesca ad accordare tutti: gli Stati e i loro governi da un lato, e l'Istituzione comunitaria dall'altro. La Commissione, quindi, «non si incazza mai con nessuno» (Cornia 2012).<sup>274</sup>

Quest'istituzione sovra-nazionale vola basso volutamente nel comunicare, non vuole entrare in contrasto con nessuno degli Stati membri.

Quando deve comunicare le sue decisioni all'opinione pubblica su questioni controverse e sensibili per gli interessi dei paesi membri, si trova sempre a dover rispettare il compromesso, che regge in piedi il “palazzo Europa”, tra le sue due anime.

La Commissione mantiene una posizione equilibrata, un basso profilo, che le impedisce di rispondere in maniera diretta alle accuse. È un compromesso strutturale che tiene sì in piedi l'Unione Europea, ma le impedisce di muoversi e di comunicare efficacemente.<sup>275</sup>

Questa ricerca di equilibrio con gli Stati, spinge l'Istituzione esecutiva europea a comunicare arroccandosi sulla versione ufficiale, come è stato messo in luce precedentemente: vengono trasmessi solo numeri e dati tecnici, senza alcun contenuto emotivo.

Un compromesso che paralizza la strategia comunicativa; quest'ultima risulta fredda e tecnica, e l'ostacolo strutturale allontana ancora di più i cittadini dal sentirsi europei, limitando la notiziabilità e l'interesse che potrebbero suscitare le attività istituzionali europee, ad opinione di Alessio Cornia (2012).

Il problema strutturale dell'UE non permette alla Commissione di comunicare efficacemente all'opinione pubblica, nemmeno attraverso il filtro dei media come si è visto.

L'Istituzione si trova perennemente in uno stallo decisionale, e quindi di conseguenza in uno informativo: del resto, come può comunicare efficacemente, ai cittadini, decisioni che non prende mai in maniera netta e decisa, se deve mettere d'accordo i vari interessi che la governano?

---

<sup>274</sup> Cornia (2012, p.91).

<sup>275</sup> *Questo atteggiamento è dimostrato anche dai suoi tanti no comment: Parlando con il Dott. Vissol mi ha raccontato un aneddoto relativo alla sua campagna “Eurofacile”: il “Times” aveva passato una notizia falsa e storpiata riguardo questa sua iniziativa. Quando chiese alla Commissione di rispondere all'attacco subito, ottenne un diniego. “Sarebbe stato controproducente, avremmo solo ricevuto ulteriori attacchi sui quotidiani”, gli fu detto dall'Istituzione europea. Vissol, intervista 05/07/2017.*

*«La Commissione ha fatto un passo indietro rispetto al dibattito politico più acceso sul modo in cui superare la crisi in cui è piombata l'idea stessa di integrazione europea. Se c'è un tema qualsiasi, il commento è: "questo non spetta a noi, questo spetta ai paesi". Il che è vero, ma in questo momento servirebbe uno slancio. Però questo non è un problema degli addetti stampa, è un problema politico. La Commissione ha deciso di tenere un basso profilo.»<sup>276</sup>.*

Un problema che viene definito politico, quindi. È decisione della Commissione comportarsi e comunicare in questa maniera; è un atteggiamento che le viene imposto dalla natura strutturale dell'Unione europea. È obbligata a tenere un basso profilo per mantenere in superficie la "nave-Europa", che si trova spinta da numerose e potenti correnti (i diversi Stati). Non può rispondere e comunicare in maniera efficiente, se vuole far rimanere l'Unione a galla.

La svolta comunicativa che la Commissione Barroso aveva voluto realizzare, grazie agli apporti teorici della Wallstroem, non ha quindi risolto i problemi di fondo.

Senza una buona politica e struttura, non si fa una comunicazione efficiente. Quest'ultima, anche dopo gli anni duemila, è rimasta ed è stata criticata come essere rimasta una "comunicazione di propaganda", che non veicola alcuna decisione reale; esistendo questo problema strutturale di fondo, la politica comunicativa europea non ha mai potuto riportare notizie nette e chiare, e si è dimostrata sempre fine a sé stessa.

*«La Commissione Barroso ha l'ossessione per la comunicazione. Prima la politica di comunicazione era considerata uno strumento per comunicare le decisioni politiche della Commissione. Con Barroso la politica di comunicazione diventa una politica a sé stante, indipendentemente da ciò che la Commissione fa. Il presupposto è che ciò che fa la Commissione è sempre giusto, e che l'unico problema sia comunicarlo.»<sup>277</sup>*

L'intento di questo paragrafo è quello di ricondurre i problemi che bloccano la comunicazione europea e precedentemente presentati, al grande ostacolo strutturale relativo alla ricerca del compromesso con i numerosi Stati, facenti parte del progetto comunitario; la tensione a questo equilibrio fra i vari interessi in gioco rappresenta il motivo reale che frena e rende inefficiente qualsiasi strategia comunicativa europea.

Il deficit di comunicazione è un problema pre-esistente, qualcosa di politico, che affonda le sue radici nel lento e complicato processo di integrazione europea; è riconducibile alla struttura sdoppiata dell'Unione: per riuscire a gestire i compromessi con i vari governi nazionali, la Commissione deve essere remissiva sia nel prendere decisioni, sia nell'adottarle, che nella fase conclusiva, relativa al comunicarle.

---

<sup>276</sup> Cornia (2012, p.91).

<sup>277</sup> Cornia (2012, p.94).

Per i giornalisti e per i cittadini più informati, risulta evidente come non sia possibile e sia illogica l'assenza di conflittualità tra la Commissione e il Consiglio: è chiaro quindi che la prima consideri come referente politico il secondo (Cornia 2012).

Un rapporto malsano che non permette alla Commissione di rispondere in maniera decisa e più diretta ai cittadini, e non le permette di difendersi dalle accuse degli Stati.

Il livello di conflittualità fra queste due Istituzioni è malsanamente ridotto, rispetto a quello che normalmente sarebbe necessario esistesse: dovrebbe essere la Commissione l'Istituzione più potente ed espressione dell'Unione; invece essa si ritrova ad essere il segretariato del Consiglio, anche nell'atto di comunicazione delle sue decisioni.

La Commissione dovrebbe essere più indipendente e bacchettare i governi, ma non lo fa, a causa dei compromessi e dei vincoli diplomatici da rispettare, per tenere in piedi ed unita l'Europa.

Le caratteristiche della scarsa efficienza della comunicazione politica della Commissione non dipendono dalle persone che ci lavorano all'interno, o dal rapporto con i media, quanto piuttosto dalla posizione che questa Istituzione ricopre nell'ordinamento politico istituzionale: posizione che viene definita, da Alessio Cornia (2012), "*cultura tecnica del compromesso*".

Questa cultura l'ha portata, nel corso degli anni, a ricercare, attraverso le sue strategie comunicative, prese di posizione blande, un'armonizzazione fra interessi contrapposti e il perseguimento della via mediana. Perseguendo quest'ultima strada, la Commissione viene spinta a non comunicare in maniera netta e chiara al popolo; non riesce a creare emozioni positive verso l'Unione, ma si limita ad informare. Riesce ad arrivare alle loro orecchie, ma non a "colpire" i loro cuori.

Nonostante le varie prese di coscienza e le nuove e sempre più dettagliate strategie comunicative, ci si è sempre fermati al livello informativo: l'unico capace di garantire il compromesso, risultando unicamente come un passaggio di informazioni da emittente a destinatario.

Un'informazione che non riesce a trasformarsi in politica; il tanto ambito scopo che la Commissione Barroso voleva far raggiungere alla comunicazione.

Cornia (2012) afferma che, nelle dichiarazioni pubbliche, infatti, la Commissione tende a depoliticizzare i temi sui quali interviene.

Ciò porta quindi la comunicazione europea e le sue strategie a non funzionare, facendo percepire ai cittadini un'Istituzione esecutiva, immobile dal punto di vista politico: valorizza il suo ruolo tecnico di mediatore tra i diversi interessi in gioco e ne sminuisce quello di attore politico, dotato della facoltà di esprimere posizioni proprie all'interno di una disputa pubblica tra parti contrapposte.<sup>278</sup> Nonostante la Commissione tenti di usare la comunicazione come strumento di legittimazione, funzionale al perseguimento della maggiore integrazione del progetto politico europeo, quest'Istituzione non è nella posizione politico-istituzionale per potersi inserire facilmente in dibattiti pubblici di natura controversa.

---

<sup>278</sup> Cornia (2012).

Essa è costretta ad apparire come un attore neutrale, non coinvolto: una grande macchina burocratica più che un attore politico.

Essa compie scelte politiche, ma cerca di farle apparire non come tali nella sua comunicazione: messaggi vaghi e non decisivi agli occhi dell'opinione pubblica. Cerca di rimuovere e celare la dimensione politica delle sue azioni; non può fare a meno di risultare fredda e tecnica quando comunica, rispettando il compromesso che tiene in vita l'Europa allargata.

Secondo Cornia (2012) ci si trova in un vicolo cieco: da un lato, con una comunicazione bloccata ad un livello informativo freddo e burocratico, la Commissione non apporterà delle cure giuste per far guarire l'Unione europea dalla crisi di fiducia; ma dall'altro, qualora provasse ad effettuare una svolta comunicativa più indipendente dagli altri attori nazionali, come definita dalle strategie post anni duemila, correrebbe il rischio di vedersi "richiamata all'ordine" dai governi degli Stati membri.<sup>279</sup>

La lentezza nel processo decisionale, vista precedentemente, unita alla tendenza alla depoliticizzazione, fanno apparire agli occhi dell'opinione pubblica, l'Istituzione esecutiva europea come riluttante a inserirsi nei dibattiti importanti che l'Europa dovrebbe affrontare.

Una politica poco decisa e disunita, e una comunicazione troppo flebile: i problemi strutturali europei causano quindi una strategia informativa troppo prudente, e troppo poco efficace per riuscire a creare un popolo europeo.

Si è messo in luce come la strategia comunicativa della Commissione non riesca a funzionare, per il suo dover obbligatoriamente e strutturalmente cercare l'equilibrio tra gli interessi dei diversi attori. Nonostante la Commissione sia l'Istituzione che dovrebbe riportare la voce unica europea, essa si trova a dover armonizzare e a dover trovare la via mediana tra le voci asincrone dei diversi Stati, dotati di un proprio organo per comunicare le loro visioni.

Parlano attraverso il Consiglio europeo, espressione dell'altra anima europea, quella responsabile di un rallentamento decisionale dell'Unione e dell'afonia delle sue strategie comunicative, l'intergovernativa. Il Consiglio europeo e il suo modo di comunicare, come verrà sottolineato, rappresenta un altro grande ostacolo per il funzionamento di un'unica strategia comunicativa europea.

Al contrario della Commissione, che tenta comunque di parlare con un'unica voce ai giornalisti e ai media in generale, il Consiglio comunica in maniera frammentaria ed episodica; crea un'informazione disunita che fa

---

<sup>279</sup> «Nel giugno 2008, ad esempio, il Premier Silvio Berlusconi, prendendo spunto da un intervento del Commissario alla Giustizia Jacques Barrot sulla politica dell'immigrazione che stava in quel momento discutendo il Parlamento italiano, ha criticato i commissari per quelle che ha definito come "continue esternazioni sui giornali, che danno un gran da fare ai ministri di tutti i governi". Come ha argomentato Berlusconi, la Commissione non dovrebbe rilasciare dichiarazioni su temi caldi, dove sarebbe preferibile, piuttosto che parlare, "attenersi a ciò che l'Europa dispone attraverso le sue direttive e attraverso le decisioni della conferenza dei Capi di Stato e di governo". Se proprio i commissari vogliono dire la loro- continua Berlusconi- lo devono fare "riservatamente, in un contesto diretto tra i commissari" e i ministri dei vari governi». **Fonte:** Luzi G., Berlusconi striglia la UE: "Serve un drizzone o fallirà", «La Repubblica», 20 giugno 2008.

perdere di credibilità il progetto di un'Unione tra Stati con gli stessi interessi, e non le permette di creare un'efficiente strategia comunicativa gestita a livello europeo.

La *frammentarietà* è dovuta al fatto che il Consiglio non si avvale di una struttura unitaria dedicata ai rapporti con la stampa, paragonabile al servizio dei portavoce della Commissione. Dal Consiglio vengono donate poche risorse al settore della comunicazione: non è ritenuta una politica essenziale, al contrario di quello che pensa la Commissione. È compito degli Stati informare nei loro territori.

La strategia comunicativa di questa Istituzione, appare, così, eccessivamente nazionalizzata: la comunicazione ufficiale, delle questioni dibattute al suo interno, viene gestita, attraverso diversificate conferenze stampa, dai ministri dei diversi paesi che si ritrovano a parlare con le testate giornalistiche nazionali.

Ogni Stato ha il monopolio e il controllo su quali notizie europee diffondere all'opinione pubblica nazionale; in particolare quelle che, o lo mettano in risalto nel ruolo di leader, o quelle che scarichino la colpa di determinate scelte politiche sull'Unione o su altri Paesi. Come se esistesse una volontà di potenza che si esprime a livello comunicativo.

Anche la caratteristica di essere *episodica* crea difficoltà per rendere efficiente la politica di comunicazione del Consiglio, che risulta incostante e non di fondamentale importanza: in certe giornate non sono previste riunioni, o hanno luogo quelle di scarso interesse; in altre occasioni, invece, come nel caso dei *summit* tra i Capi di Stato e di governo (i *Consigli Europei*), tali appuntamenti vengono trattati come dei grandi eventi, dove però i protagonisti sono sempre gli Stati e non l'Unione quale progetto in sé.

Come si possono quindi fidelizzare i cittadini se non esiste costanza nella comunicazione?

La natura non unitaria ed episodica delle performance comunicative di quest'Organo, non gli consente l'istituzionalizzazione di un rapporto routinario con i corrispondenti, come quello che si è sviluppato, seppur zoppicante, nella Commissione.

Non si crea quindi una connessione tra Consiglio e intermediari comunicativi.

Del resto, quest'Istituzione intergovernativa, quale unione di Stati autonomi, non ha la volontà e non sente la necessità di comunicare insieme per diffondere un'idea condivisa di Europa.

Si ragiona sempre dal punto di vista nazionale, e ogni Stato vuole prevalere nella comunicazione delle proprie decisioni, per riuscire a diffondere il messaggio della propria autorità e dell'importanza, da lui rivestita in Europa, al suo popolo. Del resto, il Consiglio, secondo molti studiosi, non esiste quale realtà in sé. Viene definita struttura di pendolari (Cornia 2012):

*«Il Consiglio è un meccanismo estemporaneo, vive quando dall'Europa arrivano i ministri qui. Il Consiglio, quando non ci sono i ministri qui, non è nulla. Quando arrivano i ministri dall'Italia, ognuno si porta il suo portavoce e, in genere, incontrano solo i giornalisti del loro Paese. Le conferenze stampa centrali della Presidenza di turbo sono gestite dai portavoce dello Stato, che detiene la presidenza. Una struttura di comunicazione centrale c'è ma è molto*



*marginale. Mentre la Commissione è una struttura stanziata, questa è una struttura di “pendolari”».*<sup>280</sup>

Pendolari che prendono decisioni privatamente, lontano da qualsiasi occhio esterno, e, successivamente, comunicano, ciascuno a modo proprio, con parole e punti di vista diversi.

Infatti i Consigli europei sono caratterizzati dal contrasto tra la chiusura delle riunioni, durante le quali vengono prese le decisioni, e l'apertura al campo delle fonti d'informazione.

Gli incontri tra i paesi membri si svolgono a porte chiuse e al riparo dallo sguardo indiscreto di testimoni esterni, come giornalisti o altri funzionari della comunicazione.<sup>281</sup> Per poter sapere quindi come procedono le trattative al suo interno, bisogna dipendere dalle fonti interne all'Istituzione: fonti quindi non oggettive per natura.

La comunicazione delle decisioni del Consiglio non può che uscirne distorta e alterata, secondo Cornia (2012). Non ci sono testimoni diretti esterni, ma bisogna obbligatoriamente riportare quanto raccontato da altri, interni all'Istituzione e, quindi, “di parte”. Come il gioco del telefono senza fili: si parla all'orecchio individualmente e privatamente, e ognuno ne esce con la propria visione.

Ciascun paese vuole influenzare i propri corrispondenti, e mettere in buona luce, agli occhi dei suoi cittadini, il proprio Stato e la sua capacità decisionale nel preservare e difendere sé stesso. Un egoismo strutturale che si riflette anche nel modo di parlare.

Una comunicazione frammentata in tante voci; gli incontri, tra i portavoce dei governi e la stampa dei rispettivi paesi, avvengono in ventisette apposite stanze, e, per quanto siano aperti alla partecipazione di giornalisti e comunicatori di ogni nazionalità, si svolgono nella lingua d'appartenenza delle delegazioni diplomatiche. Ognuno riporta la sua idea con la propria lingua. Non si parla agli europei, ma si parla agli italiani in una prospettiva italiana, ai tedeschi in una tedesca *et similia*.

Un'Unione caratterizzata da tante e diverse comunicazioni ad impronta nazionale. Vi è dunque la volontà di presentare gli esiti dei negoziati a partire dal punto di vista nazionale delle delegazioni che vi hanno partecipato, per poter valorizzare, di fronte alla propria stampa, il ruolo ricoperto dal governo statale, nella salvaguardia degli interessi del paese (Cornia 2012). In queste occasioni la prospettiva e l'anima nazionale prevalgono su quelle sovra-nazionali. Non esiste una voce unita. La comunicazione europea non funziona, perché gli Stati non hanno la buona volontà di farla funzionare: non si parla di Europa, ma di Italia, Germania, Francia *et al.*

Problemi strutturali che rappresentano condizionamenti decisivi per causare l'inefficienza della comunicazione europea: la conseguenza negativa, per quest'ultima, è che le fonti riescono a ricoprire una posizione monopolistica nel campo informativo in cui operano; in tal maniera si ritrovano quindi nella

---

<sup>280</sup> Cornia (2012, p.99).

<sup>281</sup> Cornia (2012, p.100).

condizione di poter fornire una definizione primaria. Gli Stati riescono a imporre in modo egemonico una propria lettura degli eventi, a cui prendono parte, e dei temi sui quali intervengono.<sup>282</sup>

Possono imporla però all'opinione pubblica del loro Paese, non negli altri.

Si viene a creare in Europa una disunione informativa, secondo Alessio Cornia (2012). Questo modo egemonico di comunicare può portare anche ad un ulteriore laceramento nell'anima dell'Unione, ad ulteriori conflitti tra gli Stati: infatti ciò che sostiene una rappresentanza diplomatica, può essere sempre smentito da quanto riferito dalle altre fonti. Uno scontro che non mette in buona luce l'Unione europea come un progetto coeso.

Rappresenta un contrasto tra Stati che non produce attenzione positiva verso l'Unione, ma ne amplia la percezione di disunione e scarsa coesione. I vari Paesi membri lottano all'interno dell'Europa, non solo per imporre la propria decisione, ma anche per imporre la comunicazione di un determinato messaggio:

*«Mentre, in Italia i giornalisti quando seguono il governo, hanno generalmente una fonte, qui a Bruxelles, hanno la possibilità di verificare con le altre delegazioni nazionali. Questo è un errore in cui i nuovi Governi cadono quasi sempre. I ministri sono abituati che quel che dicono loro ai giornalisti al seguito, essendo l'unica fonte, viene pubblicato.»<sup>283</sup>*

Ogni Stato riporta la propria prospettiva, ma anche le altre fonti possono procedere ugualmente.

Il confronto/scontro tra diverse fonti può essere nocivo, non solo per denigrare l'Unione Europea in quanto tale, ma anche per danneggiare l'immagine di uno Stato, che può essere riportato come inefficiente e debole nel difendere i propri interessi nazionali.

Può dunque venirsi a creare uno scollegamento totale tra il popolo e la politica in toto.

Una comunicazione che non si muove, ma anzi risulta controproducente, quella facente capo al Consiglio europeo. Numerose conferenze stampa che producono un coro, in cui ogni voce intona canzoni diverse e prosegue a ritmi diversi. Lo scoordinamento vige sovrano all'interno delle strategie comunicative del Consiglio.

Oltre alla conferenza stampa della presidenza e alle innumerevoli conferenze stampa nazionali, un'altra occasione di interazione per lo scambio di notizie - e quindi un altro modo di comunicare del Consiglio - che fa risultare la comunicazione sempre non unitaria e alterata dalla prospettiva nazionale, è rappresentata dal rito della *vip entrance*. Una pratica consolidata e più informale che prevede, una volta conclusi i lavori, che le personalità, che hanno partecipato al Consiglio, incontrino i giornalisti fuori dal Palazzo *Justus Lipsius*.

---

<sup>282</sup> Cornia (2012, p.100).

<sup>283</sup> Cornia (2012, p.101).

Anche in questo caso, i vari politici si rivolgono ai giornalisti del proprio paese, accalcati fuori dall'edificio: ognuno raggiunge la sua folla personale. Questa pratica garantisce ai ministri una maggiore libertà nel gestire il flusso di comunicazione: scelgono a cosa rispondere, cosa dire e come dirlo, ancora di più rispetto alle conferenze stampa nazionali. Ogni funzionario europeo decide insomma meglio e più liberamente quali dichiarazioni rilasciare che, ovviamente, saranno quelle più vantaggiose per la propria posizione e per quella del proprio paese.<sup>284</sup>

Un tipo di comunicazione nazionale, come quella caratterizzante il Consiglio europeo, non può funzionare per trasmettere il messaggio di un progetto unitario, secondo l'opinione di Vissol (2017).

C'è il predominio degli Stati nel voler comunicare l'UE: ognuno per cercare di difendere e mettere in luce sé stesso e la sua leadership, utilizzando l'immagine dell'Unione Europea come *scaricabarile*.

Nel Consiglio si può notare come questa volontà, risulti maggiormente accentuata dalla pratica degli Stati di utilizzare canali informali per comunicare una loro immagine positiva, in un'Europa trasmessa invece come prigione e struttura politica inefficace.

A conferma di ciò, si vede come i portavoce dei ministri nazionali siano soliti, molte volte, scendere nell'area stampa, dove sono radunati i giornalisti e comunicatori vari del proprio paese, per informarli sugli andamenti dei negoziati e per fare dello *spin* a favore del proprio Stato.<sup>285</sup>

Il Consiglio rappresenta l'Istituzione dove è maggiormente evidente il prevalere dell'anima intergovernativa all'interno dell'UE: il problema strutturale che frena la comunicazione europea nel suo intento di riportare, all'opinione pubblica, un'unica voce e dei messaggi uniti.

Secondo molti studi, la comunicazione europea non funziona, sia nella Commissione, che nel Consiglio europeo perché i canali informativi attivati dalle diverse fonti nazionali ed europee entrano spesso in sovrapposizione.

I portavoce delle rappresentanze permanenti degli Stati membri presso l'UE, sono soliti partecipare ai *midday briefing* della Commissione per commentare a caldo (in modalità *off-the-record*) i temi inseriti nell'agenda promossa da quest'ultima.

In questo modo i giornalisti e comunicatori possono immediatamente includere nelle notizie, sulle attività della Commissione, un punto di vista nazionale e le posizioni dei propri attori politici.

Allo stesso modo, durante i Consigli Europei, i portavoce della Commissione sono soliti aggirarsi nell'area stampa del palazzo *Justus Lipsius*, per cercare di promuovere verso i giornalisti la prospettiva europea della Commissione sull'andamento dei negoziati (Cornia 2012).<sup>286</sup>

---

<sup>284</sup> La strategia "*dell'elicottero che aspetta*", inventata e conosciuta da Reagan per soffocare le domande dei reporter e mantenere una distanza simbolica e fisica dai giornalisti.

<sup>285</sup> «Ad esempio il portavoce della Rappresentanza permanente dell'Italia presso l'Unione Europea è sceso in più occasioni in area stampa per leggere estratti dei discorsi tenuti in sede negoziale dall'allora ministro degli esteri, Gianfranco Fini, oltre che per sottolineare tramite quali iniziative il ministro aveva perseguito l'interesse dell'Italia. Le notizie passate in modo confidenziale dal diplomatico erano chiaramente concordate con lo staff di Fini». **Citazione di Cornia (2012).**

La voce unica europea, rappresentata dalla Commissione, sembra essere troppo flebile per prevalere sul coro statale. E le voci del Consiglio sono troppo disunite nel riportare i messaggi europei e poter creare una fidelizzazione dell'opinione pubblica al progetto, ridandogli il consenso necessario.

Un ultimo ruolo da vedere per sottolineare questa inefficacia della comunicazione europea, dovuta al suo problema strutturale relativo allo sdoppiamento delle sue anime, è quello rappresentato dalle *Rappresentanze Permanenti degli Stati Membri* presso l'UE: anche qui, il punto di vista nazionale prevale nella comunicazione europea, rendendola inefficiente e frammentata in più voci e comunicazioni diverse.

Questi Uffici intrattengono delle relazioni con i media per garantire la copertura mediatica dell'Unione.

Essi però garantiscono anche la continuità alla prospettiva nazionale, che viene applicata alla lettura dell'attualità comunitaria. Nei giorni precedenti l'arrivo dei ministri nazionali a Bruxelles, le Rappresentanze, infatti, organizzano degli incontri preparatori con i giornalisti dei *briefing*, rigorosamente condotti in modalità *off-te-record* e *on-background*, il cui accesso è consentito solo alla stampa nazionale.<sup>287</sup>

Durante questi incontri, tenuti con i giornalisti della loro stessa nazionalità, le Rappresentanze informano i corrispondenti non solo su quali saranno le questioni dibattute in Consiglio, ma sottolineeranno quelle più importanti per il loro Paese (Cornia 2012).

In questo modo, è come se indirizzassero il flusso di comunicazione verso lo Stato, rendendo più difficile creare una comunicazione unitaria, capace di formare un'unica identità europea con la trasmissione di messaggi unici e uguali per tutti. Questi uffici, infatti, trasmettono ai giornalisti la prospettiva nazionale sui negoziati, e cercano di orientare il modo in cui questi verranno interpretati, per poter ottenere una copertura favorevole alle posizioni del governo del loro Paese.<sup>288</sup> È necessario per i diversi comunicatori seguire il lavoro all'interno delle Rappresentanze. Quest'ultime infatti non svolgono solamente un ruolo comunicativo con la stampa, ma si preparano ad avere un ruolo decisionale all'interno dell'Unione Europea: quando la Commissione elabora una proposta, questa, prima di venire sottoposta al vaglio dei ministri, viene discussa e modificata all'interno del *Comitato dei Rappresentanti Permanenti* presso l'UE (*Coreper*), incaricato nella preparazione tecnica, politica e diplomatica delle riunioni del Consiglio. Alessio Cornia dice che il Coreper non fa notizia, ma è veramente importante seguirlo per i giornalisti, per permettere loro di farsi il background, e tenersi aggiornati sugli sviluppi di processi decisionali che, non essendo notiziabili, potrebbero esserlo in futuro per conflitti e quant'altro.<sup>289</sup>

Sia dal punto di vista decisionale, che nella fase successiva, dal punto di vista comunicativo, è sempre lo Stato a prevalere.

---

<sup>286</sup> Cornia (2012, p.105).

<sup>287</sup> Cornia (2012, p.118).

<sup>288</sup> Cornia (2012, p.117).

<sup>289</sup> Cornia (2012, p.117).

In questo paragrafo si è cercato di mettere in luce la grande problematica che tutt'ora si trova ad affrontare l'Unione Europea per quanto riguarda l'inefficienza della comunicazione delle sue politiche pubbliche: il problema strutturale delle sue due anime; è quella intergovernativa, in particolare, ad alterare le notizie riguardanti l'Europa.

Due velocità diverse anche nell'informare: la strategia comunicativa non è riuscita ad unirsi e diventare politica europea; l'obiettivo che, dagli anni duemila in poi, l'Unione si era prefissata.

Due binari diversi, che fanno procedere il treno Europa a velocità diverse anche nel settore della Comunicazione: da un lato, la Commissione cerca di centralizzare la comunicazione, fornendo un flusso comunicativo unico e compatto, anche se noioso e poco accattivante per l'opinione pubblica, essendo il frutto della ricerca di compromessi tra Stati; dall'altro lato, la strategia di comunicazione del Consiglio, risultando frammentata ed episodica e alternando le informazioni per difendere e preservare sé stesso, blocca i tentativi di ricerca di una voce unica ed europea della Commissione e frena la trasmissione di messaggi uguali e unici sui temi europei, ma li adatta ai vari contesti nazionali.

In sintesi, a causa della posizione istituzionale ricoperta dalla Commissione, essa cerca di parlare con una sola voce depoliticizzando il contenuto della propria comunicazione, rendendo difficile scorgere il momento conflittuale e risultando così troppo lontana emotivamente dai cittadini.

Il Consiglio, al contrario, ha troppe fonti in contrapposizione tra loro, e questo crea discrasia. Si rilevano tutte le posizioni conflittuali che mettono in luce la percezione di un'Europa disunita e inefficiente.

Questa doppia velocità e incongruenza strutturale di fondo causano una comunicazione che non riesce a coinvolgere i cittadini, che non risulta coerente e addirittura, o viene percepita fredda e piena di dati tecnici non facilmente accessibili, o mette in cattiva luce l'Unione Europea, rendendola scarica-barile di tutti i problemi che gli Stati si trovano ad affrontare oggi.

Fredda, che non scalda i cuori, e nemica degli Stati: queste sono le percezioni sull'Europa che la strategia di comunicazione europea fallimentare, nonostante le varie modifiche e prese di coscienza dagli anni duemila, ha fatto trapelare nell'immaginario collettivo del popolo.

Uno scollamento tra Europa e cittadini, scollegamento prodotto da numeri e dossier:

*«Qui a Bruxelles molto lavoro viene da documenti burocratici. C'è una debordante burocrazia che produce soprattutto carta, e su questi documenti si sviluppa l'attività delle istituzioni europee. Inevitabilmente qui si fa riferimento a questi libri bianchi, verdi, a dossier, a pareri... che è una cosa che in Italia è meno sviluppata, perché lì è tutto molto più veloce: lì basta l'intervento politico su un argomento per smuovere certe cose. Qui l'intervento politico del commissario per noi ha un valore molto relativo. Quello che è se nel dossier o nel libro bianco che produce emerge qualcosa che per noi è notizia. Qui bisogna cercare i documenti, basarsi*

*su quelli, guardare se nei documenti emergono cose che possono essere interessanti, e produrre informazione a partire da quei documenti.»<sup>290</sup>*

Una natura burocratica e lontana dagli europei. A Bruxelles, la strategia di comunicazione non funziona perché le notizie, o risultano costruite attorno a documenti freddi, dossier tecnici, oppure attorno alle opinioni degli attori politici che preservano l'interesse nazionale, costruendo un'opinione negativa e fuorviante dell'Unione. Entrambi i difetti bloccano il percorso verso la costruzione di una sfera pubblica europea.

Manca il legame di appartenenza e, senza quest'ultimo, come più volte ribadito nella disamina, non si riuscirà a ricollegare i cittadini all'Unione, dandole il consenso necessario per ripartire nel cammino di una maggiore integrazione e diventare un'unione politica.

Può la comunicazione questo sentimento d'appartenenza da sola? Oppure cosa può fare per contribuirne nella costruzione di una sfera pubblica europea? Si vedrà nel prossimo paragrafo l'importanza della creazione di una sfera pubblica e un'identità europee per far uscire l'Europa dalla fase di stallo in cui si trova oggi.

### 2.3. I CITTADINI NON HANNO VOCE: PARLAMENTO CHE NON COMUNICA E NECESSITÀ DI UNA SFERA PUBBLICA EUROPEA

*«Il Parlamento Europeo è ridicolo. Assai ridicolo: saluto coloro che si sono degnati di essere presenti in aula. Il fatto che una trentina di parlamentari siano seduti ad assistere a questo dibattito dimostra a sufficienza che il Parlamento non è serio [...] Se Muscat fosse la signora Merkel, cosa difficilmente immaginabile, o il signor Macron, più facilmente immaginabile, avremmo avuto un'aula piena. Il Parlamento è totalmente ridicolo! [...] Ci sono solo pochi parlamentari in Aula, per controllare la Commissione. Siete ridicoli»*

Così il Presidente della Commissione Europea Jean-Claude Juncker è intervenuto il 4 luglio 2017, durante il dibattito nella plenaria a Strasburgo sui risultati della presidenza maltese del Consiglio Ue.<sup>291</sup>

Il capitolo sulle problematiche delle strategie comunicative intraprese dall'Unione si conclude con una breve parentesi sull'inefficienze dell'Istituzione che, più di tutte le altre, è decretata a rappresentare i cittadini all'interno dell'Europa. L'Europarlamento non è efficiente nel rappresentare quest'ultimi, come ha affermato con più crude parole il presidente della Commissione; non riesce a riportare le voci degli europei in aula.

---

<sup>290</sup> Cornia (2012, p.88).

<sup>291</sup> Per vedere il video, si rimanda a: [https://www.diariodelweb.it/esteri/video/?nid=20170704\\_429070](https://www.diariodelweb.it/esteri/video/?nid=20170704_429070)

Il popolo, per ritrovare fiducia nell'Europa, e darle le basi di consenso necessario per continuare il cammino verso l'integrazione, dovrebbe avere la percezione che la sua voce, venga effettivamente tenuta in considerazione a livello europeo.

Il Parlamento invece non riesce a comunicare.

Anche qui esistono problemi strutturali, interni al Parlamento, che non gli permettono di far funzionare la sua strategia comunicativa per orientare l'opinione pubblica verso un maggior consenso.

*In primis*, le elezioni sono a livello nazionale, con i partiti nazionali, ma non inseriti nel contesto europeo.<sup>292</sup>

Le elezioni non vengono svolte a livello europeo, ma la logica nazionale prevale anche sul voto: non vengono rappresentati di conseguenza gli europei in toto, ma cittadini di nazionalità diverse.

In un'intervista a Vissol<sup>293</sup> è emerso che nessuna Europa unita sia presente all'interno del Parlamento. Un'Istituzione che si ritrova inevitabilmente estranea e lontana dai cittadini; quest'estraneità alla base, non le permette di ricevere un'importanza mediatica tale per cui riuscire a comunicare in maniera efficiente le sue attività, e riuscire a promuovere sé stessa.

Anche le sue campagne sono sempre state svolte a livello nazionale, mai a livello europeo: il suo funzionamento non viene comunicato e, di conseguenza, non viene fatto conoscere ai cittadini. I raggruppamenti transnazionali al suo interno, poi, non votano in modo compatto: i singoli deputati, in diverse occasioni, compiono le loro scelte di voto a partire dalla nazionalità degli interessi coinvolti nella vicenda.<sup>294</sup> I raggruppamenti politici europei, inoltre, sono scarsamente omogenei e coesi al loro interno, in quanto composti da esponenti di partiti politici nazionali che presentano differenti visioni del processo di integrazione e che, quindi, faticano notevolmente ad accordarsi su programmi politici comuni a livello europeo. Non hanno lo stesso potere e la stessa centralità nella vita pubblica come i partiti nazionali.<sup>295</sup>

La configurazione partitica dell'Europarlamento, dunque, è molto complessa e le sue dinamiche interne sono difficilmente narrabili e comunicative agli occhi dei cittadini.

La struttura alla base ne fa prevalere l'aspetto nazionale, senza, per questo motivo, riuscire nell'intento della creazione di un'anima europea. Troppo frammentato al suo interno, per cercare di parlare lo stesso linguaggio del popolo ed essere efficiente nel rappresentare le opinioni dei cittadini.

Inefficienza dovuta anche dalla sua scarsa *notiziabilità*: l'Europarlamento non fa mai notizia agli occhi dei media e, per questo motivo, le discussioni al suo interno vengono poche volte comunicate all'opinione pubblica. Se non viene comunicato come può rappresentare quest'ultima?

---

<sup>292</sup> Ad Esempio, se un cittadino vota Lega Nord, non saprà poi, a livello europeo, in quale coalizione andrebbe a finire collocato il suddetto partito votato; potrebbe trovarsi con altri partiti, che non rappresentano le idee del cittadino votante.

<sup>293</sup> Intervista svolta a Vissol il 5/7/2017.

<sup>294</sup> «Questo, ad esempio, è all'origine delle numerose polemiche sul fatto che gli eurodeputati italiani provenienti dal Popolo della libertà votano spesso in accordo con quelli del partito democratico» Gozi (2006) citato in Cornia (2012, p.100).

<sup>295</sup> Cornia (2012, p.112).

*«La debole notiziabilità del Parlamento europeo è dovuta al fatto che i deputati europei non sono quanto di meglio offra il panorama politico di diversi paesi, è un po' una camera di compensazione. I bocciati, quelli che sono falliti o sono a fine carriera nei rispettivi Paesi vengono mandati a Bruxelles» (Cornia 2012).<sup>296</sup>*

La scarsa importanza mediatica del Parlamento è dovuta, *in primis*, al fatto che il suo potere appare molto limitato rispetto a quello del Consiglio e della Commissione: *«il Parlamento europeo non dà mai la sensazione di essere un'Istituzione che concorre effettivamente al verificarsi degli eventi europei, dà piuttosto la sensazione di essere un apparato consultivo»*. Esso viene percepito dai media come un'Istituzione di seconda classe (Cornia 2012).

Ciò non permette al Parlamento di farsi conoscere dai cittadini; gli rende difficile la comunicazione di sé stesso: viene percepito quindi come inefficiente nel rappresentarli. Una comunicazione scarsa, frammentata e poco importante; problemi che lo allontanano ancora di più dal popolo che dovrebbe rappresentare.

Inoltre ha poco budget per poter svolgere una strategia comunicativa efficiente: la maggior parte delle risorse economiche, controllate dal suo servizio stampa e di informazione, sono impiegate in attività non direttamente collegabili alla gestione dei rapporti con i giornalisti, come il finanziamento delle visite dei cittadini presso l'istituzione, la gestione del sito internet e il coordinamento delle Rappresentanze nazionali negli Stati membri.

La frammentarietà della sua strategia comunicativa è dovuta poi al fatto che, ad intraprendere la maggior parte delle iniziative di comunicazione con i media nazionali, non sono gli organi rappresentativi della sua Istituzione nel suo complesso, o i portavoce istituzionali o quelli dei raggruppamenti partitici transnazionali, ma sono i singoli Eurodeputati e i loro assistenti parlamentari ad organizzarla. Essi tentano quindi, secondo Alessio Cornia (2012) di far prevalere le voci statali: tramite la mediazione dei giornalisti, cercano di raggiungere i loro elettorali nei contesti nazionali.

L'effetto di questa logica è un'inondazione di comunicati divulgati dai singoli individui che accresce la frammentarietà e l'eterogeneità di questa Istituzione complessa, le cui parti sembrano comunicare in ordine sparso.<sup>297</sup>

Non esiste, a livello dell'Europarlamento, una comunicazione europea, e quindi, di conseguenza, non possono essere rappresentati cittadini europei.

E senza di loro l'Europa non può sopravvivere, come afferma Jacques-René Rabier:

---

<sup>296</sup> Cornia (2012, p.111)

<sup>297</sup> Cornia (2012, p.112).



*«La creazione e lo sviluppo di una “comunità” con un fine politico aveva bisogno, e necessita ancora, di un certo livello di consenso tra i [suoi] cittadini sugli obiettivi che devono essere raggiunti; diciamo che chiaramente, l’informazione istituzionale non è neutrale e non può essere neutrale: trasmette un messaggio e contribuisce alla formazione della legittimità».*<sup>298</sup>

Parlando approfonditamente con il Dott. Vissol<sup>299</sup>, si è giunti alla conclusione di come la comunicazione possa contribuire, essa stessa, alla formazione di quel legame d’appartenenza tra cittadini e Europa. Quest’ultimo corrisponde al sentimento che il cittadino prova quando si sente veramente parte di uno Stato, contribuendo attivamente alla sua crescita e formazione, e ricevendo in cambio dei servizi adatti all’adempimento della sua felicità. Il popolo deve e vuole far sentire la propria voce e necessita di farsi valere all’interno dell’Europa. E quest’ultima lo deve contraccambiare, facendosi percepire presente nelle vite di ogni abitante.

Le varie strategie comunicative, fin qui adottate, non hanno funzionato nel raggiungere l’obiettivo della creazione di un’identità europea, per varie problematiche che hanno frenato e bloccano ancora oggi il loro funzionamento.

Ma l’ostacolo principale (messo in evidenza in tutto il presente elaborato) che blocca la comunicazione è lo sdoppiamento delle due anime europee. La struttura stessa dell’Europa non le permette di decidere e, in conseguenza, di comunicare efficacemente. Anche la comunicazione risulta sdoppiata.

Il percorso logico di questa disamina è il seguente: il problema strutturale dell’UE, dando origine allo sdoppiamento delle sue anime, causa un freno alle strategie comunicative europee, non permettendo loro di diffondere un unico messaggio europeo a causa della predominanza della logica intergovernativa, e non consente loro, quindi, di raggiungere l’obiettivo della creazione di un legame di appartenenza tra cittadini e Europa.

Senza una strategia comunicativa efficiente e coordinata su vari livelli, non si può creare una sfera pubblica europea, e senza quest’ultima non si può procedere verso il cammino dell’integrazione dell’Unione.

Quest’ultima deve superare le varie problematiche che bloccano la funzionalità della sua comunicazione, per poter farsi conoscere agli occhi dei cittadini e avvicinarli ad essa; solo così potrà cercare di formare un popolo europeo che riconosca nell’Europa una sua grande patria, senza per ciò perdere la propria identità nazionale.

È indispensabile avere, secondo il Dott. O’Connor<sup>300</sup>, una diversa struttura e una diversa politica di comunicazione.

La direzione dell’integrazione europea, secondo Habermas,<sup>301</sup> deve guardare al di là di una modalità esclusivamente burocratica. Ecco perché una modifica della struttura istituzionale da sola non basta, è necessario anche implementare e modificare la politica di comunicazione.

---

<sup>298</sup> Jacques-René Rabier citato in Cornia (2012, p.67).

<sup>299</sup> Intervista svolta a Vissol il 5/7/2017.

<sup>300</sup> Intervista svolta al Dott. O’Connor il 28/9/2017.

L'inizio di questa disamina è stato dedicato al tema dell'integrazione e al dibattito interconnesso. L'Europa, a causa delle sue anime, è ferma nel cammino. Anche la comunicazione, nonostante l'accresciuta importanza dedicatale nel corso degli anni, affronta la stessa fase di stallo nel processo di integrazione europea.

Quest'ultimo richiede, per avere successo e continuare, la formazione di un'identità politica dei cittadini. La creazione di una comune solidarietà può avvenire solo in uno spazio pubblico transnazionale, attraverso l'apertura reciproca delle sfere pubbliche nazionali, in modo che si possano estendere, alla dimensione europea, le dinamiche di formazione di una opinione pubblica sui temi europei.<sup>302</sup>

Anche per Castells la necessità della costruzione di un'identità europea è indiscutibile, condividendo l'opinione di Habermas che un'integrazione dell'Europa su base strumentale, e quindi con una comunicazione basata solo sull'informazione di dossier e dati numerici, rischi di essere eccessivamente fragile, non permettendole la possibilità di muoversi in questa società cambiata e far fronte quindi alle nuove sfide del mondo contemporaneo.

Per creare un'identità europea, attraverso anche una nuova strategia comunicativa, si dovrebbe partire dal combattere l'euroscetticismo, facendo trasparire ai cittadini la consapevolezza che ormai non si possa più tornare indietro. Il mondo sta cambiando e senza un'Europa unita, gli Stati non vanno da nessuna parte.

L'integrazione è un processo ormai troppo avanzato con conseguenze che, non solo ricadono al suo interno, ma toccano l'intera rete di relazioni in cui l'Unione e noi stessi siamo coinvolti. Anzi, un'inversione di tendenza provocherebbe conseguenze disastrose per l'economia europea e anche globale: questa sarebbe la consapevolezza da diffondere inizialmente e da cui dovrebbe partire una nuova strategia di comunicazione.

L'identità europea può essere immaginata come una forma di identità progetto<sup>303</sup>: anche se non esiste un modello per questo tipo di identità, può essere avviato, secondo Parito (2012), un processo per la sua produzione sociale, che dovrebbe portare alla costituzione di *“insieme di valori che fornirebbe significati condivisi alla maggior parte dei cittadini europei rendendo possibile per essi il sentirsi di appartenere ad una comune cultura europea e ad un sistema istituzionale riconosciuto come legittimo e valido”*.<sup>304</sup>

È senz'altro stato riconosciuta, da sempre, l'esistenza di una serie di valori comuni che accomunano tutti gli Stati appartenenti all'Unione; ma non è sufficiente l'affermazione di questi per creare un'identità europea.

Le Istituzioni europee dovrebbero promuovere, invece, lo sviluppo di una serie di meccanismi destinati ad innescare dinamiche per far crescere questo sistema di valori, in modo che dallo stato embrionale possono svilupparsi fino a costruire un sistema condiviso.<sup>305</sup>

Meccanismi che presuppongano alla base una maggiore partecipazione dei cittadini, includendoli nel progetto. E il punto di partenza è una buona strategia comunicativa per far conoscere l'Europa e le sue iniziative. Ciò è possibile solamente con l'aiuto e la buona volontà degli Stati, come si vedrà.

---

<sup>301</sup> Habermas in Parito (2012, p.40).

<sup>302</sup> Parito (2012, p.41).

<sup>303</sup> Parito (2012).

<sup>304</sup> Castells (1997, p.16) in Parito (2012).

<sup>305</sup> Parito (2012).

Infatti nella nuova forma di stato dell'UE, che si configura come uno *stato network* composto di sovranità condivise e di livelli multipli di *decision-making* negoziato, la connessione con la società dipende ancora dai nodi di questa rete che hanno rappresentanza politica diretta, secondo Castells.

Costruire un'identità europea non significa quindi abbandonare quella statale.

La formazione dell'identità europea è un processo che deve riguardare la società europea, e l'impulso, che le verrà dato, sarà il risultato della condivisione di un progetto comune, negoziato trasversalmente tra i diversi nodi di queste reti, tra i Paesi membri e tra gli attori politici all'interno di quest'ultimi.<sup>306</sup>

La studiosa Parito afferma che, per questo motivo, un accordo che riguardi il contenuto dell'identità è difficilmente pensabile, ma può essere invece costruito sul metodo, sul modo in cui mobilitare la società in funzione della condivisione di un insieme di valori da diffondere in maniera ampia in tutta Europa, attraverso un'efficiente politica di comunicazione.<sup>307</sup>

Secondo MariaEugenia Parito, infatti, l'accordo sulla metodologia comune di questa strategia comunicativa è ciò che può permettere all'Europa multietnica, multiculturale, esposta ai flussi globali della comunicazione e dell'informazione, di impegnarsi in un progetto comune senza imporlo, ma facendo leva su un principio di democrazia che includa un metodo concreto, in modo da coinvolgere più attori differenti.<sup>308</sup>

Quindi, se al momento non è ancora chiaro quando si possa creare questo legame di appartenenza, quest'identità europea, è possibile, però, che le Istituzioni si impegnino per creare le condizioni concrete per la sua realizzazione. Secondo Castells, la comunicazione svolge un ruolo centrale in questo progetto di costruzione per la formazione di un'unica identità.

Il punto chiave della democrazia, per lo studioso, si sposta dalle dinamiche della legittimazione popolare a quello della trasparenza, privilegiando quindi l'esigenza di aumentare la visibilità, rispetto ai cittadini, del modo in cui funziona l'UE e i vantaggi che ne derivano dal farne parte.<sup>309</sup> Bisogna avvicinare le Istituzioni europee nei contesti in cui i cittadini effettivamente vivono; bisogna rendere la comunicazione territoriale, secondo lo studioso quindi; e far avere ai cittadini la percezione di essere ascoltati e di partecipare attivamente alla costruzione del progetto.

Arrivati dunque alla consapevolezza della necessità di creare una identità europea, attraverso una nuova strategia di comunicazione, sorge spontanea la curiosità di cosa stia facendo oggi l'Europa per modificare la politica di comunicazione, rendendola più trasparente e vicina ai cittadini.

Nel terzo capitolo si cercherà di vedere le nuove strategie comunicative, avviate dalla Commissione guidata da Juncker, per cercare di superare alcune delle problematiche analizzate; si sottolineerà come la ricerca di

---

<sup>306</sup> Parito (2012, p.42).

<sup>307</sup> Parito (2012).

<sup>308</sup> Parito (2012, p.44).

<sup>309</sup> Castells (1997, p.17) citato in Parito (2012).

un'unica voce europea sia il filo conduttore di tutta la nuova politica di comunicazione avviata dalla nuova Commissione.

Si vedrà come però serva una prospettiva rivoluzionaria e non solamente l'emanazione di un'ennesima strategia comunicativa. Serve una nuova Europa da comunicare; ci si chiederà quale Europa occorra per rendere la comunicazione efficiente.

È necessario tenere indissolubilmente legati l'azione del comunicare, con quella del fare una nuova Unione.

### 3. LA COMMISSIONE JUNCKER E LA RICERCA DI UNA VOCE PER L'UNIONE

*Jean Monnet diceva che l'Europa non esegue ma fa eseguire: forse è arrivato il momento di riconoscere che anche l'Europa ormai è impegnata direttamente e deve agire in prima linea. Ma deve farlo a fianco dei poteri e degli Stati nazionali, in una cooperazione virtuosa che possa esaltare, e mai schiacciare, le qualità e le capacità di ogni individuo e di ogni popolo. Quelle che sono le vere parti integranti e imprescindibili del "vecchio" Continente.*

**Antonio Preto**

**Commissario per le Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Agcom)**

Risulta ormai chiaro, a questo punto della disamina, come la conoscenza delle Istituzioni europee, delle loro modalità di funzionamento, e una migliore informazione dei diritti garantiti e delle opportunità offerte dall'Unione Europea, siano requisiti imprescindibili per avere una cittadinanza attiva che partecipa alla vita pubblica, utile a far ripartire l'Europa.<sup>310</sup>

Si è anche messo in luce come la comunicazione delle Istituzioni europee, al di là dell'ulteriore difficile momento direzionale dell'Unione, abbia avviato una trasformazione verso una maggiore trasparenza e vicinanza ai cittadini.

Un cammino però tortuoso, denso di ostacoli e circostanze contrarie alle più semplici regole di informazione: mancanza di budget; tempistiche diverse a livello europeo e nazionale; molteplici attori in campo, ognuno con l'obiettivo di preservare il suo interesse nazionale. Tutti freni che spingono verso un'Europa divisa e immobile, verso un'Europa presentabile solo *à la carte*.

Un lavoro complesso, quello della politica di comunicazione europea, che avanza come una fisarmonica, vittima dei tempi sui generis, del complicato schema decisionale dell'Unione europea, e persino della concorrenza che si genera fra le Istituzioni europee, spinte a voler ottenere la migliore copertura mediatica possibile.<sup>311</sup>

Ostacoli che, però, oggi più che mai in questa fase di stallo del progetto, vanno superati; l'attività comunicativa europea risulta sempre più centrale, oggi, in questo momento di incertezza sul futuro dell'Unione europea: è necessario, come rilevato nelle analisi di numerosi studi sul fenomeno, ritrovare e rinnovare il messaggio alla base progetto comunitario, cercando di sottolinearne valori e identità.

È indispensabile, attraverso una rinnovata attività comunicativa, far comprendere meglio alla cittadinanza, l'importanza e il bisogno di far prevalere l'anima/politica sovranazionale nel funzionamento del progetto comunitario. La politica di comunicazione dovrebbe, altresì, sottolineare come questa logica sovranazionale

---

<sup>310</sup> Disposizione che si basa sull'art.1 del Trattato sull'Unione Europea (TUE), in cui si dichiara che le decisioni dell'UE e delle sue Istituzioni devono essere prese nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini.

<sup>311</sup> Maresi in Maresi e D'ambrosi (2016, p.22).

non cancelli e non soffochi le politiche degli Stati membri, ma permetta all'Europa di prendere decisioni con un impatto più potente nel mondo; deve far capire che, nell'interconnessa era della globalizzazione, esistono campi politici dov'è meglio agire assieme piuttosto che separati, dove i Paesi nazionali, da soli, non possono più funzionare.

È necessario comunicare il messaggio di un progetto di un'Unione che non cancelli gli Stati membri, ma che acquisisca forza e maggiore indipendenza proprio attraverso loro.

Quale strada dovrebbe intraprendere la strategia comunicativa per diffondere questa diversa consapevolezza all'opinione pubblica? Dovrebbe procedere verso una voce unica? O rispettare il coro statale cercandone l'armonia, attraverso l'attuale compromesso tra Stati e Europa?

Negli anni si è assistito a un generale rafforzamento della comunicazione delle varie Istituzioni<sup>312</sup> europee, rivolgendo, però, un'attenzione maggiore ai ritmi comunicativi delle agende nazionali, per adeguarsi il più possibile ai tempi decisionali della sfera nazionale e alle sue ricadute sull'informazione territoriale, e per andare alla ricerca del compromesso e dell'equilibrio.<sup>313</sup>

Numerose prese di coscienza sull'importanza di avere una politica di comunicazione hanno ridato nuova linfa vitale al settore, che è andato alla ricerca di una maggiore trasparenza nell'informare i cittadini riguardo le decisioni prese a Bruxelles.

Le notizie che provengono dall'Europa, si è visto, risultano poco trasparenti per i cittadini, lontane e poco decifrabili. Oggi però quest'alibi non deve e non può valere più. L'Europa, senza il sostegno popolare, non può ripartire nel cammino di integrazione per unirsi politicamente.

È necessario creare una vera politica di comunicazione europea, che riesca ad adeguarsi ai tempi di cambiamento e sfrutti diversi elementi: l'abbattimento mediatico delle distanze; l'emergere di temi che stanno sempre di più assumendo un carattere nazionale, e dunque potenzialmente più decifrabili per i cittadini; la diffusione di Internet e delle nuove tecnologie.

Nonostante le varie problematiche viste, l'Europa non è più un argomento lontano. Volente o nolente, ormai il nuovo gergo e i nuovi protagonisti della scena europea, anche forzati dagli eventi della crisi economica, che ha imposto un racconto in continua rincorsa dietro all'ultima emergenza economica, stanno sempre più trovando spazio nelle prime pagine dei giornali e nei palinsesti dell'informazione televisiva.<sup>314</sup>

Anche se il discorso sull'Unione viene traviato dalle lenti nazionali, si tratta in ogni modo di un contesto in forte evoluzione, in cui "le notizie dall'Europa" si stanno via via trasformando in argomenti di una rinnovata politica interna continentale. L'attenzione in aumento per l'Unione e per la sua informazione nel territorio, si sposerebbe bene con notizie che hanno un impatto diretto sulla vita dei lettori, come nel caso dei fondi

---

<sup>312</sup> Su tutte hanno compiuto un balzo importante proprio le Istituzioni con maggior peso politico e decisionale, come la Commissione Europea, con il suo singolare servizio del portavoce (modificato da Juncker come si vedrà), il Parlamento europeo, il Consiglio dell'UE, che è riuscito ad alzare la trasparenza delle sue strutture.

<sup>313</sup> Maresi in Maresi e D'Ambrosi (2016, p.23).

<sup>314</sup> Maresi in Maresi e D'Ambrosi (2016, p.24).

strutturali, delle opportunità offerte per i giovani, dei provvedimenti in tema di cure sanitarie, della protezione dei consumatori, o delle risorse per finanziare le Piccole medie Imprese (PMI).

È un processo informativo difficile ma ineludibile, che coinvolgerà sempre più l'informazione tradizionale, anche se il comparto deve fare i conti con la sua sostenibilità economica, messa a dura prova dalla crisi dell'offerta informativa tradizionale, in particolare in un mercato poco innovativo come l'Italia, secondo gli studi di Maresi al riguardo.<sup>315</sup>

È necessario anche approfittare non solo di questa accresciuta importanza per l'argomento Europa, ma anche del periodo di forte rinnovamento tecnologico: la comunicazione è profondamente legata a doppio filo al cambiamento tecnologico, alla capacità di innovare nel settore e alla rivoluzione digitale in corso, con un ruolo crescente del web, degli OTT<sup>316</sup>, delle piattaforme mediatiche, di nuovi prodotti e servizi editoriali in alleanza col mondo economico delle comunicazioni e delle infrastrutture di rete.

Un cambiamento tecnologico che sta rivoluzionando completamente lo scenario, in cui si inserisce l'Europa, e che sta trasformando il panorama globale del mondo dei media e dell'informazione.

Una Rivoluzione a cui le Istituzioni europee dovranno presto adattarsi, per continuare a comunicare in maniera efficiente e al passo con i tempi (Maresi 2016).

Non solo l'Europa deve rafforzare la comunicazione, ma è necessario che i Paesi membri la sostengano. Gli Stati, come verrà illustrato nelle conclusioni della disamina, devono svolgere il loro ruolo di onesti intermediari nella diffusione delle notizie europee, per far ripartire il settore della comunicazione europeo: bisogna che venga garantita, *in primis* dalle Istituzioni nazionali e quindi dal servizio pubblico nazionale, un'informazione di servizio, tesa ad incrementare le iniziative di divulgazione e di aggiornamento sulle opportunità dell'UE.

Cosa sta facendo l'Europa ora nel settore della comunicazione, per approfittare di questo cambiamento tecnologico e far ripartire il progetto di integrazione, rendendolo maggiormente vicino ai cittadini?

In questo capitolo si rifletterà su cosa la Commissione, guidata da Juncker a partire dal 1° novembre del 2014, stia attuando per rilanciare il settore dell'informazione e della comunicazione in Europa; quale nuovo messaggio e quali nuovi strumenti stia usando, e quali strategie stia attuando per rafforzare la comunicazione delle politiche all'opinione pubblica.

Ci troviamo in un periodo decisivo, non solo per ridisegnare il futuro equilibrio dell'Unione Europea – e il suo rilancio politico, economico e culturale – ma ci troviamo in un momento storico dove è a rischio la stessa sopravvivenza del progetto europeo, secondo Giuliano Amato (2005).

È necessario ora più che mai comunicare non solo per progettare il futuro, ma per permettere all'Europa di vivere nel presente.

---

<sup>315</sup> Maresi in Maresi e D'Ambrosi (2016, p.25).

<sup>316</sup> Le imprese che forniscono, attraverso la rete Internet, servizi, contenuti (soprattutto video) e applicazioni di tipo "rich media" (per esempio, le pubblicità che appaiono "sopra" la pagina di un sito web mentre lo si visita e che dopo una durata prefissata scompaiono).

E per far reggere il palazzo e far ripartire il treno, è indispensabile che ci sia collaborazione da parte di tutti, Istituzioni europee, cittadini e Stati.

Proprio nel discorso al Parlamento Europeo, Juncker, infatti, ha chiarito le sue idee per un rilancio di un'Unione. Una nuova spinta in cui tutti debbano assumersi le proprie responsabilità; in particolare, la Commissione deve iniziare a svolgere il suo ruolo, agendo non come organo tecnocratico ma come organo politico. Infatti: «*Una Commissione politica ascolta il Parlamento europeo, ascolta tutti gli Stati membri e ascolta i cittadini*». <sup>317</sup>

Il presidente Juncker ha chiarito le sue aspettative di un'Istituzione esecutiva più politica, affermando nelle sue missioni a tutti i commissari, che «*la realizzazione delle priorità degli orientamenti politici richiederà una riforma del modo in cui la Commissione ha operato finora. La riforma significa cambiare. Voglio che tutti noi dimostriamo che siamo aperti a cambiare e pronti ad adattarlo*».

Per rendere l'Unione europea più integrata a livello politico, e capace di prendere decisioni veloci e coese, il presidente ha ribadito la necessità di connettersi, attraverso una strategia di comunicazione efficiente, con i cittadini, in particolare, attraverso la diffusione di più importanti messaggi relativi alle priorità individuate dalla Commissione – tra cui, posti di lavoro e crescita. Egli ha sottolineato che «*(...) non riusciremo nei nostri sforzi per prosperare se non impariamo una lezione dura: non abbiamo ancora convinto la gente dell'Europa e del mondo che la nostra Unione non è solo qui per sopravvivere, ma può anche prosperare e vivere*».

Per convincere l'opinione pubblica, è necessario parlare con una voce unica, ferma e decisa. L'Europa deve acquisire e diffondere un'immagine di leader; nel **Programma di Lavoro della Commissione (CWP) 2016**, infatti, si afferma che la messa a fuoco della Commissione rimane chiara: *essere grandi sulle grandi cose e meglio in che modo li consegniamo*.

**Essere grandi sulle grandi cose:** è questo il punto focale della nuova strategia comunicativa avviata dalla Commissione Juncker.

Per essere più forte politicamente, consegnando ai cittadini un'immagine di capo, la comunicazione europea deve quindi orientarsi a discutere di *macro-temi*, di grandi obiettivi.

Secondo Juncker, la Commissione deve prendere in mano le redini del carro: deve parlare con una sola voce e solo di grandi cose. La comunicazione e i suoi messaggi devono essere centralizzati, ritornando sotto la cura e il controllo della Commissione.

Una *centralizzazione* e una *verticalizzazione* dell'informazione, a cui le Rappresentanze Nazionali devono adeguarsi: dieci priorità definite a livello europeo, dieci macro-temi da comunicare.

La nuova strategia comunicativa si compone quindi di due momenti: prima una verticalizzazione dei temi europei scelti a livello centrale, e poi una declinazione pratica di diffusione, attuata a livello territoriale. Messaggi sulle priorità, controllati e gestiti dal Servizio della Comunicazione centrale (DG COMM

---

<sup>317</sup> Discorso sullo Stato dell'Unione di Juncker. Per ulteriori approfondimenti, si rimanda a: [https://ec.europa.eu/italy/news/20160915\\_discorso\\_juncker\\_it](https://ec.europa.eu/italy/news/20160915_discorso_juncker_it)



centrale), che sarebbero stati diffusi poi dagli Uffici nazionali, con campagne informative adeguate al territorio.

Una struttura di informazione costruita ad albero: dal tronco, la Commissione che sceglie i temi, fino ad arrivare ai rami, le Rappresentanze, che si adeguano alle disposizioni della DG COMM su quali messaggi incentrare la loro comunicazione europea.

Per raggiungere una maggior forma di coordinamento, Juncker ha proposto appunto questa centralizzazione focalizzata su macro-temi, dove le Rappresentanze nazionali costituiscono le braccia armate, mentre Bruxelles diventa il centro di controllo.

Priorità a cui adeguarsi: non bisogna più comunicare cose piccole e nazionali, ma problemi più grandi ed europei.

In un'intervista al Dott. Laera, è emerso come la ricerca di una voce unica europea, che parli solo per grandi temi e di grandi obiettivi capaci di dare la sensazione ai cittadini di una grande potenza, possa avere il risvolto negativo di portare la comunicazione ad "ingessarsi" attorno a messaggi decisi solo dall'Europa, che non tengano conto delle priorità statali.

Diventa infatti più complicato parlare di argomenti importanti per un determinato paese, ma che non rientrano nelle priorità elencate da Juncker.

Per risolvere poi il rapporto con i media tradizionali e le possibili distorsioni, trasmesse da quest'ultimi, dell'immagine dell'Unione, il Presidente ha deciso di porvi rimedio, attuando una centralizzazione mediatica e comunicando in maniera più diretta con i cittadini attraverso i nuovi strumenti tecnologici, facendo a meno dell'uso di filtri.

Il servizio dei Portavoce viene, così, centralizzato e maggiormente controllato dalla Commissione, in modo tale che sia orientato a passare meno notizie, ma di più qualità, evitando di renderle trasformabili dai "filtri media".

La nuova Commissione ha voluto così semplificare il lavoro dei giornalisti, passando loro solamente notizie relative alle dieci priorità espresse dal Presidente della Commissione. Ha voluto evitare così che i messaggi sull'Europa fossero confusi e si disperdessero, dando solo ai grandi temi una maggiore risonanza mediatica. E poi ha implementato, come si vedrà, la comunicazione online, attraverso l'uso dei social media, per ricercare un contatto più diretto con i cittadini, tentando di entrare nelle loro case per dialogare con loro.

Una centralizzazione e una verticalizzazione ben visibili nell'immagine sottostante<sup>318</sup>, dove si nota una struttura del settore in cui tutto fa capo alla Direzione generale del servizio della comunicazione, alias alla Commissione Europea.

---

<sup>318</sup> Immagine presa da: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/organisation-chart-dg-comm\\_en\\_12.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/organisation-chart-dg-comm_en_12.pdf)

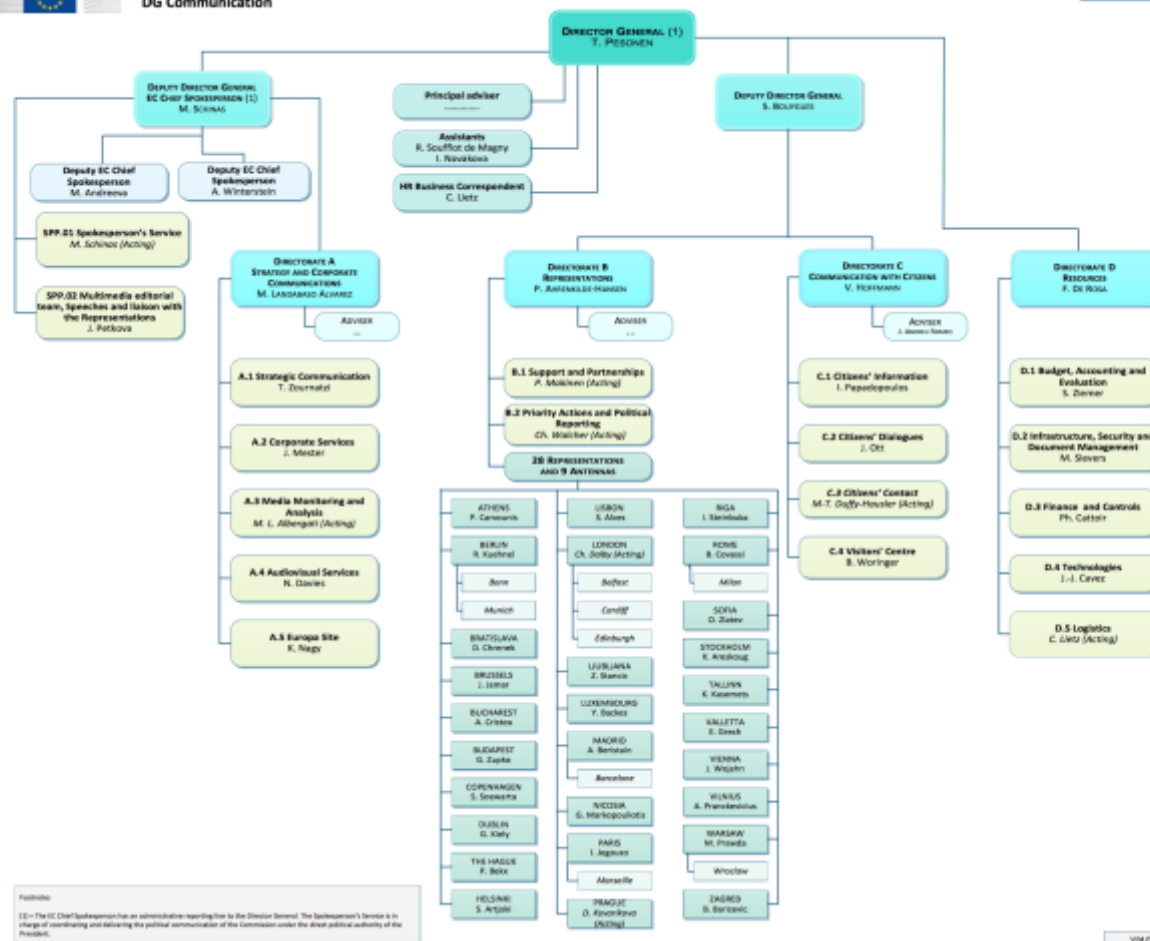


Figura (6) cap.3, Struttura del settore Comunicazione europea, fonte: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/organisation-chart-dg-comm\\_en\\_12.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/organisation-chart-dg-comm_en_12.pdf)

In questo capitolo si cercherà di illustrare questa nuova tattica, adottata dalla Commissione Juncker, di voler centralizzare il Servizio di Comunicazione europea, come possibile risposta alle problematiche viste precedentemente: un nuovo modo per superare le distorsioni causate dai filtri e una maniera per comunicare solo grandi tematiche, riconosciute fondamentali a livello europeo.

Temi che però non tengono abbastanza conto delle differenze statali.

Si analizzerà la messa in atto della nuova strategia comunicativa, basata su una più forte centralizzazione; partendo dalla decisione di comunicare i dieci macro-temi, si vedrà come la nuova politica comunicativa sia stata attuata attraverso lo *strategic plan* e il *management plan*, e se ciò ha permesso di superare alcune delle problematiche che non permettevano alla comunicazione di funzionare in maniera efficiente.

È stato messo più volte in luce, nel corso dell'elaborato, come il grande problema dell'Unione europea, determinante anche l'inefficace funzionamento del settore della comunicazione, sia di tipo strutturale. Sono gli Stati i maggiori responsabili del non o mal-funzionamento della comunicazione del messaggio europeo; sono sempre loro a fermare il "treno Europa" nel processo di integrazione, facendo prevalere l'anima intergovernativa all'interno dell'Unione. La comunicazione delle politiche europee può funzionare senza essere supportata da una riforma istituzionale del progetto comunitario?

Questa centralizzazione comunicativa riuscirà a dare importanza all'anima sovranazionale rispetto a quella intergovernativa, o, in maniera controproducente, bloccherà nuovamente la capacità decisionale dell'Unione Europea?

Gli Stati vorranno rispettare la comunicazione relativa a queste dieci priorità, sottostando al volere della DG COMM, o tenteranno di preservare i loro interessi, comunicando i loro messaggi nazionali?

E soprattutto si riuscirà a passare dal comunicare al fare l'Europa, per riuscire a portare anche a compimento i dieci obiettivi e non solo comunicarli?

Con questa verticalizzazione della struttura del settore comunicativo, si arriverà ad un miglioramento nell'organizzazione, ma non si correrà il rischio di un maggior *ingessamento* nei temi, senza tener conto degli interessi statali?

Nelle conclusioni della disamina si arriverà a pensare che la strada migliore sia quella di unire una *glocalizzazione* della comunicazione ad una nuova struttura europea: una nuova Europa, più piccola e composta dagli Stati volenterosi di unirsi politicamente e di comunicare un unico messaggio europeo. In un'intervista al Dott. O'Connor<sup>319</sup> è emerso come la struttura istituzionale europea, con il prevalere dell'anima intergovernativa, sia il grande problema per la mancanza di trasparenza e di efficienza della strategia comunicativa: la centralizzazione, la maggiore professionalizzazione del Servizio Comunicazione europeo e la "prioritarizzazione" dei messaggi, sono tecniche comunicative utilizzate da Juncker, ma che possono agire solo nel breve periodo. Esse non garantiranno mai un'efficacia piena del Settore Comunicazione europeo se non cambierà l'atteggiamento degli Stati membri: finché i ministri continueranno ad appoggiare le iniziative prese a Bruxelles, per poi criticarle una volta tornati nelle capitali, sarà sempre difficile combattere l'euroscetticismo e creare il legame di appartenenza con il popolo.

### 3.1. LE DIECI PRIORITÀ DELLA COMMISSIONE JUNCKER: UNA VERTICALIZZAZIONE E CENTRALIZZAZIONE TEMATICA

In un'intervista al Dott. Maresi<sup>320</sup>, è emerso come Juncker abbia voluto modificare la comunicazione europea, avvicinandosi ad una maggiore centralizzazione del settore; quest'ultima attuata, non solo dal punto di vista burocratico/strutturale, ma visibile anche dal cambiamento dei messaggi e dei temi da diffondere.

L'oggetto della comunicazione non devono più essere dei *micro-temi*, adattati ai territori e, molto spesso, fraintendibili a causa dell'intermediazione dei media. La comunicazione europea, per Juncker, deve cambiare rotta.

Finora ha raggiunto prese di coscienza della sua importanza, ma ha proceduto in maniera scollegata, senza avere un filo conduttore nei temi da comunicare.

---

<sup>319</sup> Intervista a O'Connor svolta il 28/09/2017.

<sup>320</sup> Intervista a Maresi svolta il 5/05/2017.

Per arrivare ad una maggiore forma di coordinamento, essa deve ricercare la singola voce europea, basando la diffusione delle informazioni sui medesimi temi, in ogni Stato.

Questa verticalizzazione ricercata nel settore, permette e necessita del passaggio di notizie riferibili a *macro-temi*. Solo quest'ultime, secondo Juncker, potrebbero avere un impatto più grande nella popolazione europea e quindi scatenare in essa un rinnovato interesse verso il progetto comunitario.

Le informazioni, fino ad allora, erano state difficilmente comprensibili per il popolo europeo, perché troppo dettagliate e riferite a temi, di cui la maggioranza dei cittadini non conosceva l'esistenza.

Un modo per superare gli ostacoli, e migliorare l'interesse di quest'ultimi verso l'Europa, secondo il Presidente della Commissione, è appunto quello di proiettare la comunicazione su macro-temi e grandi obiettivi, comprensibili a tutti: un cambiamento di messaggio che migliorerebbe anche il controllo dell'Unione europea sulle notizie.

Ragionare per macro-temi, infatti, è una possibile soluzione per evitare la distorsione delle notizie relative all'Europa attuata dagli Stati e dai media; i primi per sottolineare quelle di loro interesse, i secondi per questioni di aumento d'audience.<sup>321</sup>

Si supera così il rischio di fuga di notizie, e si ricerca di suscitare un impatto più grande nell'interesse degli europei.

Juncker ha quindi individuato dieci responsabilità, dieci macro-temi,<sup>322</sup> a cui il settore comunicazione dell'Unione europea deve far riferimento nelle attività da svolgere:

- **Occupazione, crescita e investimenti;**
- **Mercato unico digitale;**
- **Unione dell'energia e clima;**
- **Mercato interno;**
- **Un'unione economica e monetaria più profonda e più equa;**
- **Un accordo di libero scambio equilibrato con gli USA;**
- **Giustizia e diritti fondamentali;**
- **Migrazione;**
- **Un ruolo più incisivo a livello mondiale;**
- **Cambiamento democratico.**

Partendo quindi dalla consapevolezza della crisi esistenziale che l'Europa sta vivendo negli ultimi anni, il Presidente e la Commissione hanno individuato dieci obiettivi da raggiungere e che corrispondono alle stesse dieci priorità da comunicare, per riavvicinare i cittadini e far ripartire il progetto verso una maggior integrazione, quest'ultima necessaria al superamento di sfide in un mondo globale. Si è, infatti, visto nel corso della disamina, come la comunicazione non possa essere disgiunta dalla politica per il suo funzionamento.

---

<sup>321</sup> Come si è visto nel secondo capitolo, le *bad news* attirano maggiormente i lettori/spettatori.

<sup>322</sup> Tratto da: [https://ec.europa.eu/italy/about-us/10-priorities\\_it](https://ec.europa.eu/italy/about-us/10-priorities_it)

L'Europa deve protendere sia alla realizzazione dei dieci obiettivi, sia alla comunicazione degli stessi,<sup>323</sup> rendendoli facilmente comprensibili ai cittadini.

Saranno poi quest'ultimi a giudicare l'UE dalla capacità che avrà nel trovare soluzioni reali alle grandi sfide che si pongono oggi alle società; per effettuare questo giudizio, è necessario che l'opinione pubblica conosca dapprima i temi e il modo in cui l'Unione vuole affrontarli. Entra qui in gioco la necessità di una politica di comunicazione coesa, decisa e uguale per tutti i cittadini e in tutti i Paesi membri.

Il fare senza comunicare equivale al non fare, come si vedrà in seguito nell'elaborato.

Le dieci priorità fissate *nell'agenda per l'occupazione, la crescita, l'equità e il cambiamento democratico*, che rappresentano al contempo il mandato della Commissione Juncker e la base sulla quale essa è stata nominata, affrontano queste sfide e basano, di conseguenza, la comunicazione su di esse.

Gli eventi che hanno segnato gli ultimi anni, con una ripresa più lenta del previsto delle nostre economie, cui si è aggiunta la necessità di ridare stabilità all'economia greca, la pressione migratoria alle frontiere esterne, alimentata dall'insicurezza che regna nel nostro vicinato, gli attacchi terroristici contro Charlie Hebdo e altrove sul territorio europeo – non hanno fatto che rafforzare la determinazione della Commissione a puntare su queste priorità; a fare cose diverse e a farle in modo diverso.<sup>324</sup>

Nel quarto anno del suo mandato, l'obiettivo di questa Istituzione è sempre lo stesso e rimane chiaro: *«essere presente sui grandi temi e più efficace nel modo di affrontarli e comunicarli, mentre restare discreta e modesta, sia nell'agire che nel comunicare le questioni minori, che non richiedono l'azione comune dell'Unione»*.

In questo modo è come se la Commissione Juncker avesse, in qualche modo e indirettamente, riconosciuto l'esistenza delle due anime europee: non potendo far prevalere una sull'altra, cerca così di utilizzarle e farle coesistere, dando forza al progetto europeo, in maniera diversa. Quella sovranazionale per diffondere messaggi sui macro-temi, centralizzando la comunicazione sotto la direzione della Commissione, e quella intergovernativa per temi minori, facendo quindi prevalere l'interesse statale.

Per comunicare però le dieci priorità, Juncker ha riconosciuto, sia la necessità di andare oltre l'ordinaria amministrazione, e sia l'indispensabilità, nel riavvicinare i cittadini, di un più forte impegno, sia delle Istituzioni, che degli Stati. Le prime devono essere attive anche nei Paesi membri per adattare la loro comunicazione ai diversi territori, e i secondi devono permettere alle prime di scegliere i temi ed avere più libertà comunicativa e azionale.

Si riporta qui il discorso del Presidente, sottolineandone i punti chiave:

---

<sup>323</sup> L'occupazione, la crescita e la carenza di investimenti. I rifugiati che fuggono l'instabilità e la guerra per cercare un luogo sicuro in cui vivere. I cambiamenti climatici e la pressione sulle risorse naturali. La disuguaglianza, l'intolleranza e il senso di insicurezza che pervade parte delle nostre comunità. L'interdipendenza globale e la mancanza di fiducia nel ruolo dell'Europa all'interno del nuovo ordine mondiale che sta emergendo.

<sup>324</sup> Tratto da: [https://ec.europa.eu/italy/about-us/10-priorities\\_it](https://ec.europa.eu/italy/about-us/10-priorities_it)

*«Nel corso dell'ultimo anno abbiamo intensificato l'impegno e il dialogo della Commissione con i parlamenti nazionali, in termini sia di incontri e scambi di opinioni con le commissioni parlamentari, sia di rinnovato impegno a favore del dialogo politico su progetti di proposte. Intendiamo continuare su questa strada nel 2016, compiendo altri passi per garantire che i parlamenti nazionali abbiano voce in capitolo nel processo decisionale europeo.*

*Infine, continueremo ad ampliare i nostri "dialoghi con i cittadini" che consentono ai membri della Commissione di ascoltare direttamente i cittadini nelle loro regioni e di rispondere alle domande che stanno loro a cuore.*

*È questo un momento cruciale per l'Unione europea. Siamo di fronte a una serie di sfide senza precedenti: la crisi dei rifugiati, la disoccupazione, la mancanza di posti di lavoro e di crescita, la necessità di approfondire la nostra Unione economica e monetaria, i cambiamenti climatici, l'instabilità nel nostro vicinato orientale e meridionale e un accordo equo per il Regno Unito all'interno di un'Unione europea votata alle quattro libertà che fondano il mercato unico e ai valori condivisi da tutti e 28 gli Stati membri.*

*È questo pertanto il momento di andare oltre l'ordinaria amministrazione e, con il presente programma di lavoro, la Commissione si impegna ad agire con audacia, determinazione e pragmatismo per affrontare queste sfide e consentirci di uscirne più forti, in uno spirito di solidarietà e responsabilità europea. Invitiamo i nostri partner in seno al Parlamento europeo e al Consiglio ad impegnarsi insieme a noi per realizzare rapidamente i **risultati** che gli europei si attendono dall'Unione.*

***Obbiettivi dunque che vogliono superare l'ordinaria amministrazione e che continuino il rapporto di dialogo con i cittadini.***

***L'Unione europea dovrebbe essere più grande e più ambiziosa per le cose grandi e più piccole e più modeste sulle piccole cose.»***<sup>325</sup>

Agire e comunicare su dieci aree politiche, su dieci macro-temi: questo è il principio fondamentale su cui si basa la nuova strategia di centralizzazione e verticalizzazione, attuata dalla Commissione Juncker: una *prioritarizzazione* dei messaggi europei.

Si entrerà ora nel dettaglio del piano strategico e del piano di attuazione, per vedere che tipo di attività di comunicazione siano state messe in cantiere per attuare la nuova politica d'informazione europea.

---

<sup>325</sup> Tratto da: [https://ec.europa.eu/italy/news/20160915\\_discorso\\_juncker\\_it](https://ec.europa.eu/italy/news/20160915_discorso_juncker_it)

### 3.2. IL PIANO STRATEGICO 2016-2020: «LISTEN-ADVISE-ENGAGE» E LA DG COMM AL VERTICE.<sup>326</sup>

Nel Piano Strategico sono state inseriti gli obiettivi e le strategie che la nuova politica di comunicazione doveva mettere in atto nel corso degli anni. Il Documento, relativo agli anni 2016-2020, si apriva con una dichiarazione di principio:

*«La comunicazione può avere successo solo se la Commissione parla con una sola voce, riflettendo il principio della collegialità».*

Veniva, così, espressa l'intenzione di razionalizzare la comunicazione esterna della Commissione, orientandola, appunto, all'obiettivo di parlare con un'unica voce. Quest'ultima può crearsi solo centralizzando il servizio sotto l'autorità del Presidente della Commissione.

Infatti, la DG COMM, a partire dall'inizio del "governo Juncker", è diventata un servizio presidenziale, e il suo servizio degli Spokesperson (SPP) è stato posto sotto l'autorità diretta del Presidente.

Quest'ultimo ha voluto accentrare il settore della comunicazione, specificando le sue aspettative di una informazione più politica, orientata ai dieci macro-temi individuati dalle stesse Istituzioni Europee.

Nel **Programma di lavoro della Commissione (CWP) 2016**, la Commissione ha chiarito che il suo lavoro di comunicazione sarebbe stato incentrato sulle dieci priorità politiche, e non sarebbe quindi stato disgiunto dalla politica europea. Il comunicare e il fare dovevano procedere di pari passo.

La missione dichiarata nel nuovo Piano Strategico era quella di essere grande su grandi temi: per comunicarli bisognava attuare il processo di *listen-advise-engage*.

Una volta chiarita la sua missione operativa, il piano strategico passava ad analizzare il contesto operativo in cui la comunicazione europea si trova oggi. Per la prima volta, si cerca, in un Piano relativo alla comunicazione, di analizzare alcune delle problematiche che hanno afflitto il settore della comunicazione europeo.

Partendo dal presupposto di non aver ancora convinto la gente dell'Europa e del mondo che l'Unione non può e non deve solo sopravvivere, ma può e deve anche prosperare, la Commissione ha individuato delle esternalità negative che hanno impedito il corretto funzionamento di una politica di comunicazione unica, a livello europeo.

Come indicato nelle "*Istruzioni per il Piano Strategico 2016 - 2020 e il Piano di Gestione 2016*", infatti fattori esterni e azioni da parte di altre parti interessate, come i media, possono consentire o limitare i risultati della comunicazione europea. Diversi fattori esterni influenzano le uscite, i risultati e gli impatti dell'azione e della comunicazione dell'Unione europea.

La comunicazione è tipicamente soggetta a esternalità di due tipi, secondo il documento.

---

<sup>326</sup> Informazioni tratte da:

[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/strategic-plan-2016-2020-dg-comm\\_april2016\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/strategic-plan-2016-2020-dg-comm_april2016_en.pdf)

In primo luogo, le azioni di comunicazione e la percezione dei loro effetti sono influenzati dal processo decisionale e politico europeo (legislazione e applicazione, nonché programmi / finanziamenti UE): si comunica qualcosa che non esiste ancora o che potrebbe essere modificato.<sup>327</sup>

In secondo luogo, la comunicazione non si svolge in un vuoto, ma in un complesso ambiente di 28/27 spazi pubblici nazionali, e in ognuno di essi, lo spazio pubblico europeo emergente si viene a trovare con 28/27<sup>328</sup> diversi contesti operativi; ognuno diverso dall'altro, e ciascuno influenzato e determinato da fattori diversi in ogni paese:

- Diversi fattori politici internazionali, nazionali e regionali;
- Diversi fattori economici internazionali, nazionali e regionali;
- Diverso livello di fiducia nelle istituzioni politiche (internazionali, nazionali) e nei media;
- Diversi Mezzi di comunicazione; diverse abitudini, pratiche e atteggiamenti di quest'ultimi verso la popolazione nazionale;
- Diversi sviluppi tecnologici, in particolare nelle informazioni e nelle comunicazioni.

In questo contesto determinato da esternalità tutte diverse fra loro, si è visto che, negli anni, si sono compiuti dei progressi per rafforzare il coordinamento delle attività nel campo della comunicazione, per adeguarle ai vari territori nazionali; ma ciò ha causato una scarsa coesione nel settore comunicativo.

Secondo il nuovo Piano Strategico, è quindi necessario ritrovare, dapprima, una maggiore coesione e coordinamento fra le varie strutture, riorientando perciò la comunicazione europea verso le priorità politiche e *prioritarizzando* i messaggi. Una migliore *governance*, con un orientamento centrale e indirizzato al servizio dalla DG COMM.

Illustrati gli obiettivi, e i problemi con cui la politica di comunicazione europea ha a che fare, si passa a vedere poi la nuova strategia, alla cui base si trova il concetto di centralizzazione e verticalizzazione della comunicazione.

Si è visto che Juncker ha fatto svolgere un altro giro di boa informativo all'Unione.

Essa, nel comunicare, dovrebbe essere più grande e più ambiziosa per le cose grandi, più modesta sulle piccole cose. Ciò sta a significare che, secondo il Piano, i grandi obiettivi dovrebbero essere di sua competenza, mentre quelli piccoli e dettagliati dovrebbero essere lasciati di dominio all'autorità statale anche nel comunicarli nei loro territori: si è annunciata quindi una *prioritarizzazione* dei messaggi europei, ponendo i grandi temi, relativi alle politiche dell'Unione, sotto il controllo della DG COMM, impegnata a diffonderli.

Naturalmente, come previsto nel Piano Strategico, i Paesi membri devono essere corresponsabili della comunicazione dei grandi macro-temi, aiutando così l'Europa a diffondere i suoi messaggi nei vari territori.

---

<sup>327</sup>Cfr. Il parte, cap.2.

<sup>328</sup> A seconda se si consideri o meno il Regno Unito come facente parte dell'Unione Europea.



I membri della Commissione, così, dovrebbero essere maggiormente attivi negli Stati, comunicando, all'interno di quest'ultimi, le decisioni prese a livello centrale e attuando, insieme a quest'ultimi, delle strategie di informazione adatte e personalizzate ai vari territori nazionali.

Si deve ricercare una più stretta collaborazione tra DG COMM e Rappresentanze. Alla prima è riservato il ruolo centrale nel settore comunicativo europeo. È lei, secondo il Presidente, a dover parlare per l'Europa.

*In primis*, tutto il lavoro di decisione e di scelta su come comunicare, relativamente alle dieci priorità, è stato affidato all'Istituzione centrale, la DG COMM. Il suo ruolo come servizio presidenziale viene descritto, nel piano strategico, come fondamentale per lanciare e sostenere la comunicazione su tutte le dieci priorità della Commissione; è suo compito attivare per la diffusione dei messaggi europei, sempre accompagnata da un forte coinvolgimento sul posto, tramite le Rappresentanze della Commissione negli Stati membri, l'appropriato approccio digitale multimediale, siano essi Dialoghi dei cittadini o le mostre stradali e le visite dei servizi multimediali dei vicepresidenti per promuovere i risultati della Commissione.

Poi anche il servizio del portavoce (SPP), parte integrante della Direzione generale Comunicazione (DG COMM), è stato potenziato e centralizzato: non deve più rappresentare gli Stati membri nel comunicare con i media, sottolineando le iniziative europee più importanti a seconda del paese che si trova di fronte, ma è suo compito iniziare a sostenere il punto di vista europeo, del Presidente e dei Commissari, nel diffondere i nuovi macro-messaggi.

Tuttavia è riconosciuto di fondamentale importanza l'apporto dei Paesi membri. Per essere efficace e raggiungere i cittadini, la comunicazione deve essere sostenuta a livello nazionale, per tutto il ciclo di elaborazione delle politiche, illustrando come il processo decisionale dell'UE interessi i cittadini nella loro vita quotidiana.

Deve avere, appunto, la collaborazione statale.

Pertanto, nel nuovo piano, viene sì annunciata e affermata una strategia centralizzante con la DG COMM al vertice nel prendere le decisioni sulla diffusione da attuare per i macro-temi europei, ma viene anche ribadita la necessità di rafforzare le *Rappresentanze territoriali*; è necessario farle diventare i più stretti collaboratori del Servizio di Comunicazione centrale europeo; devono aggiornare i loro servizi e mezzi di comunicazione, al fine di rendere la loro attività più focalizzata sulle dieci priorità politiche, e più in linea con le esigenze del Presidente, dei Vicepresidenti e dei Commissari europei.

È ribadita la necessità di un maggior coordinamento tra le Istituzioni europee e i servizi territoriali atti alla comunicazione nei Paesi membri: una centralizzazione che, per essere attuata, si deve avvalere della collaborazione degli Stati.

Questi Uffici territoriali sono stati posti al servizio della Commissione e delle Istituzioni europee centrali, preparando e seguendo i vari *roadmap* sistemici, organizzando i dialoghi con i cittadini e le visite dei Vicepresidenti e dei Commissari, che giungevano a comunicare gli sviluppi europei negli Stati membri.

Alle Rappresentanze nazionali è stato affidato un ruolo chiave nella comunicazione bilaterale della Commissione negli Stati membri, combinando efficacemente il loro ruolo di "orecchie e voce" per il

Presidente e il Collegio, riportando a loro la voce dei cittadini, e, viceversa, rivelando a quest'ultimi le decisioni prese, a livello europeo e centrale, sui macro-temi.

Per compiere queste azioni, Juncker ha previsto un aggiornamento della presenza digitale, degli investimenti in formazione e hardware all'interno degli Uffici di Rappresentanza.

Dovendo svolgere le veci dell'Unione Europea nel comunicare con i cittadini, secondo il nuovo *strategic plan*, questi Uffici devono aumentare le loro attività informative tramite i social media.

In linea con il secondo pilastro della nuova strategia comunicativa avviata da Juncker, quello relativo ad un tipo di comunicazione più diretta, le Rappresentanze, attraverso i loro account online, devono trovare un più stretto contatto con l'opinione pubblica, fidelizzandola alle iniziative europee. Così facendo, viene permesso loro di entrare in ogni casa e dialogare con ogni persona. Del resto, oggi, tutti hanno Facebook.

Centralizzazione che si snoda all'interno dei territori, attraverso le Rappresentanze che rivestono il ruolo di angolo locale dei messaggi sviluppati centralmente. Esse sostengono, con la nuova strategia, i Portavoce, nel loro servizio di comunicazione, aiutandoli ad adattarsi ai vari territori, grazie all'uso delle loro competenze locali.

Il potenziamento degli Uffici territoriali, come le Rappresentanze, deve tenere conto della comunicazione dei macro-temi come voluta dalla DG COMM; ma naturalmente quest'ultima, come sottolineato nel piano strategico, non deve essere esente dalla fase di ascolto dei cittadini, considerata indispensabile per la buona riuscita della politica di comunicazione.

Prima di centralizzare i messaggi, e decidere quali tra essi comunicare, bisogna sviluppare e rafforzare la fase dell'ascolto.

L'Europa e il servizio della DG COMM centrale, si legge, «*continueranno ad espandere (i nostri) dialoghi dei cittadini*», e, dopo averli ascoltati, devono rispondere alle questioni, risultate essere le più importanti per gli stessi, e quelle con maggiore impatto nella loro vite.

I «*dialoghi con gli europei*», secondo il documento, concentrandosi sulle dieci priorità annunciate dalla Commissione, devono rispondere alle domande dei cittadini, illustrando quali attività avranno maggior impatto nella loro vita quotidiana.

Il potenziamento di questo strumento politico, di interazione tra Commissione/DG COMM e cittadini, ha comportato costanti sforzi per mantenere e aumentare l'impatto e l'allargamento dei dialoghi, attraverso tutti i mezzi di comunicazione, attraverso anche ovviamente i servizi *Europe Direct*, in vista di poter creare un risultato duraturo sulle percezioni dei cittadini del lavoro costante della Commissione.

La centralità che la DG COMM è andata assumendo, con il nuovo piano strategico, è visibile dal rafforzamento del ruolo di grande comunicatore europeo, da lei ricoperto: è come se essa fosse il tronco dell'albero che gestisce i rami, le altre DG. Alla prima è stato assegnato il compito di passare a quest'ultime una grande varietà di pubblicazioni e di materiale informativo per il grande pubblico, in tutte le lingue

ufficiali dell'UE, e attraverso un linguaggio facile da leggere e comprensibile, con l'obiettivo di spiegare le priorità politiche, le politiche e le decisioni attuate dalla Commissione, e di illustrare come funziona l'Unione europea e ciò che essa offre ai cittadini.

Nel Piano Strategico si è assunto, come di fondamentale importanza, l'assicurare l'aggiornamento regolare di queste pubblicazioni, con lo scopo di sensibilizzare l'opinione pubblica sull'intera Unione Europea, sui suoi valori e sul lavoro che sta svolgendo per affrontare le questioni attuali, in linea con le dieci priorità politiche. Per allineare la comunicazione territoriale alla *prioritarizzazione* e alla centralizzazione delle dieci priorità politiche, decise dalla Commissione, sono state previste numerose azioni da intraprendere nel corso degli anni:

- **Dare priorità alla DG COMM centrale.** Ciò rafforzerà i lavori della Rete di Comunicazione Estera, che riunisce i Capi della Comunicazione (ossia quelli che sono incaricati come punto focale da ciascuna Direzione generale (DG)).
- **Assumere e rendere più professionali gli esperti del settore comunicazione.** Creare quindi una comunità di esperti, con competenze in settori chiave come quelli della comunicazione online, del monitoraggio audiovisivo e dell'analisi dei media.
- **Incentivare la misurazione delle prestazioni con appositi strumenti, come l'Eurobarometro:** se si ottengono risultati positivi, sarà necessario aumentare il budget dedicato al settore della comunicazione.

Centralizzazione, digitalizzazione, professionalizzazione e comunicazione più diretta, sono le quattro linee strategiche che il Piano per il 2016-2020 doveva seguire nella messa in atto della nuova politica di comunicazione.

Una svolta intrapresa dalla nuova Commissione è stata quella di definire e voler gestire la comunicazione dell'Unione Europea come fosse quella di una grande azienda.

E il ruolo di amministratore delegato di questa multinazionale è stato assunto dalla DG COMM, volta alla razionalizzazione della comunicazione aziendale. La strategia di centralizzazione e verticalizzazione, che ha posto i servizi di comunicazione sotto il controllo della DG centrale, ha l'obiettivo, secondo Juncker, di generare notevoli vantaggi in termini di:

- **Miglior approccio aziendale:** la direzione della DG COMM avrebbe assicurato maggiore coordinamento tra le varie DG, adeguando le loro attività di comunicazione alle priorità politiche.
- **Guadagni di efficienza:** centralizzando gli appalti si sarebbero generate le economie di scala, si sarebbe verificata una riassegnazione del personale e quest'ultimo avrebbe assunto una maggiore competenza sugli strumenti e sui prezzi del mercato.

- **Gestione del rischio:** concentrare le attività di comunicazione e di controllo, all'interno della DG COMM, avrebbe ridotto in modo significativo il rischio di alterazione della reputazione europea e avrebbe permesso di controllare meglio la diffusione di notizie sotto determinati standard.

In linea con gli obiettivi della coerenza, della pertinenza e dell'efficacia dei costi, la DG COMM ha continuato a guidare il programma di trasformazione digitale, costruendo una nuova e più assidua presenza europea sui social, una comunicazione online incentrata sui dieci temi. L'obiettivo era quello di fornire servizi online di alta qualità che avrebbero soddisfatto le aspettative dei cittadini europei e rafforzato la loro fiducia nell'UE.

Il tipo di comunicazione aziendale, secondo Juncker, avrebbe garantito quindi un maggior coordinamento e efficienza nel diffondere ai cittadini le priorità strategiche dell'Unione; avrebbe venduto meglio il prodotto Unione, con un tipo di comunicazione da marketing ma più interconnessa con il popolo, evitando derive propagandistiche attraverso l'uso più costante dei social.

L'esito della comunicazione aziendale (sia l'allineamento che le azioni) avrebbe dovuto essere una maggiore coerenza dei messaggi della Commissione, una maggiore rilevanza per i destinatari e una comunicazione più conveniente ed efficiente.

L'esigenza di una centralizzazione e verticalizzazione maggiore, espresse nel Piano Strategico 2016-2020 e poi ribadite nel Piano di Gestione, ha portato la DG COMM ad assumere quindi, il comando; i suoi obiettivi comunicativi sono diventati ora obiettivi condivisi da tutte le DG nazionali.

Una nuova centralizzazione tematica e burocratica, sia nel prendere decisioni, che nel comunicarle: dieci priorità decise dalla Commissione, e comunicate poi dalla DG COMM. L'Europa avrebbe assunto un nuovo volto da leader e un'unica voce, con l'attuazione del nuovo Piano Strategico per il Settore Comunicazione Europeo.

Con la Commissione Juncker, la comunicazione si riallaccia in maniera più coerente alla politica: entrambe seguono gli stessi obiettivi delle dieci priorità; la seconda nel fare, l'altra nel comunicare.

Entrando più nel dettaglio, si vedrà ora con quali tipo di servizi e attività, previste dal Piano Strategico, la DG COMM ha messo in pratica l'obiettivo di centralizzare a sé la comunicazione. Essa ha preso appunto il posto di comando e ha ricondotto a sé le varie azioni del settore, per sviluppare una strategia su come comunicare i dieci macro-temi nei 27 Stati membri.

Come dichiarato nella *mission* generale, sono state sviluppate attività in relazione alle tre fasi della strategia, *listen-advise-engage*:

- **Ascoltare:** *in primis*, avendo centralizzato a sé le funzioni, è la stessa DG COMM a sviluppare delle analisi all'interno del Paese, ascoltando i suoi cittadini, trasmettendo poi le informazioni al processo decisionale del Collegio.

- **Consigliare:** dopo aver prestato ascolto ai cittadini, inizia la fase vera e propria della comunicazione. Come servizio aziendale, la DG COMM assicura che tutti i servizi della Commissione competenti contribuiscano ad una comunicazione aziendale, coerente con le esigenze e le modalità di quel Paese, ed efficace nella diffusione delle priorità della Commissione.
- **Impegnare:** è la stessa DG COMM a collaborare e gestire i rapporti con i media, con i megafoni della società. Come servizio di comunicazione, la DG COMM assicura che un messaggio semplice, chiaro e comprensibile sulle priorità della Commissione sia comunicato ai media, agli altri moltiplicatori dell'informazione e ai cittadini dell'UE, e si impegna con loro nella diffusione all'interno dei territori.

*Una DG COMM che ascolta.* Questa struttura, con la nuova Commissione Juncker, ha accentrato a sé il servizio di analisi delle opinioni dei cittadini. La fase di ascolto si deve strutturare con l'uso e l'implementazione di vecchi e nuovi strumenti, come si legge nel Documento: «*College, Cabinets and services use political reports and analysis, Eurobarometer results, media analysis and stakeholders and citizens feedback for decision making or communication purposes*».<sup>329</sup>

La prima fase è quella di analizzare le relazioni politiche, le analisi e i risultati dell'Eurobarometro relative ai feedback dei cittadini; come in passato, ma è ora la DG COMM a prestar loro attenzione per incentrare, su di essi e le loro esigenze, una nuova strategia comunicativa, e a dirigere gli Stati membri su come e cosa comunicare ai loro cittadini.

Infatti, come indicato nell'allegato 5 del Piano, essa fornisce una serie di servizi alla Commissione e ai Gabinetti nazionali «*per rafforzare le attività di comunicazione della Commissione: ad esempio, rassegna stampa giornaliera e analisi dei media; studi di AV per i messaggi live e registrati; il supporto alla comunicazione digitale, compresi i social media e la segnalazione politica delle Rappresentanze sugli sviluppi negli Stati membri*».<sup>330</sup>

È questo Ufficio centrale ad escogitare una strategia per rendere unica la comunicazione, rispettando però le differenze statali: la novità, che questo piano strategico introduce dal punto di vista comunicativo, è la centralizzazione del macro-tema; ovvero, si rende il tipo di messaggio unico, e poi si sceglie come comunicarlo, adeguandosi al territorio in cui ne è richiesta la diffusione.

Infatti «*[...] un processo politico efficace richiede anche una profonda comprensione di ciascuno degli Stati membri, delle loro sfide comuni e della loro diversità*».

Le Rappresentanze diventano elemento essenziale della fase di ascolto: preparatorie e utili alla DG COMM per promuovere una comunicazione più efficiente e vicina ai cittadini.

<sup>329</sup> «*Collegi, Gabinetti e servizi utilizzano: le relazioni politiche e analisi; i risultati dell'Eurobarometro; le analisi dei media e dei vari feedback dei cittadini. Dopo di che attuano nuove decisioni e comunicazioni*». Traduzione da me effettuata.

<sup>330</sup> Per ulteriori approfondimenti, si rimanda la consultazione al sito della Dg Comm: [https://ec.europa.eu/info/publications/strategic-plan-2016-2020-communication\\_it](https://ec.europa.eu/info/publications/strategic-plan-2016-2020-communication_it)

Questi Uffici territoriali, con i loro servizi di segnalazione politica e di monitoraggio, come l'analisi dei media e i sondaggi dell'Eurobarometro, forniscono input e risposte specifiche per il paese in considerazione. Sono stati potenziati, soprattutto per rafforzare la fase di ascolto: devono ascoltare i cittadini e comunicare i loro feedback alla DG COMM centrale.

Con il nuovo piano strategico, si assegna, quindi, un nuovo ruolo più politico alle Rappresentanze, con i loro capi che agiscono sempre più come "Ambasciatori Europei"; ciò assicura una presenza forte dell'Unione nelle capitali degli Stati membri, sostenendo l'agenda politica della Commissione; si verifica un rafforzamento dei servizi capillari che assicura un potenziamento del tronco centrale, appunto.

Una fase di ascolto e di comunicazione pratica garantita dal servizio delle Rappresentanze, che si dimostra essenziale per poter valutare le informazioni specifiche di un particolare paese membro, a monte del processo decisionale, contribuendo in tal modo al conseguimento dei dieci obiettivi generali della Commissione e all'esecuzione della loro comunicazione.

**Una DG COMM che consiglia.** Dopo la fase dell'ascolto del territorio specifico, arriva per la DG COMM la fase di informazione vera e propria; effettua un tipo di comunicazione più aziendale, come sottolineato nel piano strategico, per allineare la comunicazione delle DG nazionali alle dieci priorità politiche scelte dalla Commissione. Con ciò, si garantisce che le DG nazionali si scambino le pratiche migliori e ricevano assistenza sui temi tecnici da parte della DG COMM, allineando le loro strategie settoriali di comunicazione alle pianificazioni aziendali decise da quest'ultima.

Questa fase di comunicazione di tipo aziendale garantisce una maggiore coerenza, efficienza e un risparmio in tutte le attività di informazione della Commissione.

In quest'azione svolta dal servizio, è ben visibile la strategia di centralizzazione da voler attuare; tramite l'accresciuta importanza della DG centrale, nel formulare strategie di comunicazione, viene garantita una *governance* più efficiente: essa presiede il comitato direttivo per il settore comunicativo (alto livello di gestione) e la rete di comunicazione esterna (partecipanti ai capi delle unità di comunicazione delle diverse DG).

Il Presidente della Commissione ha riassunto l'idea di "corporate" nelle lettere missive come segue: «*Voglio che la Commissione sia più che la somma delle sue parti. (...) Voglio che superiamo le mentalità del silo<sup>331</sup> lavorando congiuntamente in quelle aree in cui possiamo davvero fare la differenza*».

Un approccio corporativo, in cui il tutto acquisisca più forza delle/dalle parti.

La DG COMM si occupa appunto di elaborare strategie a livello europeo, che poi verranno adattate ai vari territori. Un'Unione comunicativa tramite il mix di centralizzazione e territorialità; ed è il Servizio di

---

<sup>331</sup> «Un **silo**, dal greco antico σιρός (*siròs*), "fossa per conservare il grano", è un recipiente cilindrico verticale con fondo svasato, come una sorta di torre, o orizzontale (silo detto "a trincea"), destinato a deposito per merci e prodotti granulari sfusi che hanno forma o consistenza di polvere, come ad esempio i cereali.» **Fonte** presa da Wikipedia. È una metafora per indicare la struttura granulare dell'Unione Europea e quindi la natura poco coesa del Servizio di Comunicazione europeo.

comunicazione centrale europeo a garantire l'uniformità nella comunicazione delle dieci priorità in tutti i territori dei Paesi membri.<sup>332</sup>

**Una DG COMM che si impegna.** Infine, la DG COMM fornisce una copertura mediatica delle sue comunicazioni; si rapporta con i vari media, per raggiungere ogni cittadino. Il nuovo piano strategico ha presupposto un miglioramento nella gestione di tali rapporti; in particolare, ha previsto, onde evitare possibili distorsioni causate da attori esterni, l'utilizzo diretto dei social da parte delle Istituzioni europee per creare una comunicazione più diretta, senza filtri.

Si è andato a verificare un implemento delle pubblicazioni, sia sui media tradizionali che su Internet; informare e coinvolgere i cittadini comprende le attività del Centro Visitatori della Commissione, nonché i vari servizi e attività di rappresentanza (eventi che sono stati sempre più allineati alle dieci priorità politiche della Commissione), le pubblicazioni su carta e on line, e una maggior presenza diretta della Commissione su *EUROPA* e nei media sia tradizionali che social.

Inoltre, nel Piano si ribadisce la necessità di continuare ad organizzare i dialoghi dei cittadini, visti come un canale di comunicazione efficace, che aiuta i Commissari a raggiungere direttamente l'opinione pubblica e ad impegnarsi con essa "faccia a faccia". Con il Piano Strategico, le Istituzioni comunitarie si devono impegnare maggiormente e direttamente nella gestione della politica di comunicazione delle loro azioni all'opinione pubblica.

Come affermato dalle dichiarazioni del Presidente, i Commissari si premurano *«di partecipare alle riunioni della Commissione e di impegnarsi con le Istituzioni europee. Vorrei che tutti voi stessi siate politicamente attivi negli Stati membri e nei dialoghi con i cittadini, presentando e comunicando il nostro programma comune, ascoltando idee e coinvolgendo le parti interessate»*.<sup>333</sup>

Sempre più questi Dialoghi sono stati sincronizzati con le dieci priorità politiche della Commissione, rispondenti alle preoccupazioni dei cittadini, alle loro aspettative e alle loro idee relative all'attuazione dei dieci obiettivi per gli anni 2016-2020.

Questo modo di comunicare più diretto tramite un maggior uso dei social, e questo allineamento della comunicazione ai dieci macro-temi importanti, dovrebbero portare ad un miglioramento della sensibilità dei cittadini europei verso l'Europa e ad un miglioramento nella percezione, di quest'ultimi, di contare di più sullo scenario europeo.

Si è voluta ribadire la necessità di una DG COMM che si impegna di più e direttamente nella diffusione delle notizie europee, evitando così le possibili distorsioni che si andavano a verificare con la fuga delle notizie, attraverso l'intermediazione non regolata dei media nazionali e le loro interviste effettuate ai singoli ministri.

---

<sup>332</sup> Per ulteriori approfondimenti, si rimanda a:

[https://ec.europa.eu/info/publications/strategic-plan-2016-2020-communication\\_it](https://ec.europa.eu/info/publications/strategic-plan-2016-2020-communication_it)

<sup>333</sup> Per ulteriori approfondimenti, si rimanda a:

[https://ec.europa.eu/info/publications/strategic-plan-2016-2020-communication\\_it](https://ec.europa.eu/info/publications/strategic-plan-2016-2020-communication_it)

Con le tre funzioni assunte, sopra descritte, il Servizio di Comunicazione Centrale europeo contribuisce a centralizzare e verticalizzare la comunicazione, orientandola sempre ai dieci obiettivi generali che l'Europa deve raggiungere.

La DG COMM diventa ancella della politica, della Commissione: quest'ultima decide gli obiettivi, mentre la prima come comunicarli.

Si legge che «*Per contribuire a raggiungere gli obiettivi politici generali, la Commissione gestirà e tutelerà in modo efficace le risorse, e attirerà e svilupperà i migliori talenti*»; il Documento continua affermando che la comunicazione europea, agendo in maniera più diretta deve raggiungere il suo obiettivo generale (condiviso con tutte le Unità di Comunicazione della DG), ovvero che «*i cittadini percepiscano che l'Unione stia lavorando per migliorare la loro vita e si stia impegnando per far sì che le loro preoccupazioni siano prese in considerazione nel processo decisionale europeo*».

L'indicatore di impatto che la DG COMM utilizza per misurare se un'attività comunicativa funziona o meno nel generare consenso nell'opinione pubblica, è “*La percentuale dei cittadini dell'Unione Europea che hanno un'immagine positiva dell'UE*”, rilevato dai numerosi sondaggi effettuati. Un numero che, con l'attuazione della nuova strategia, deve crescere nel tempo.<sup>334</sup> Viene tenuto sempre tenuto sotto controllo dalla DG COMM, come è visibile nell'immagine sottostante, per vedere come e quali attività di comunicazione, intraprese a partire dal 2015, lo stiano modificando.<sup>335</sup>

---

<sup>334</sup> Questo indicatore globale è influenzato da molti fattori ed esternalità, tra cui il lavoro di altre istituzioni dell'UE e dei governi nazionali, nonché fattori politici ed economici, non solo riflette le azioni di comunicazione della Commissione.

<sup>335</sup> Presa da: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/strategic-plan-2016-2020-dg-comm\\_april2016\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/strategic-plan-2016-2020-dg-comm_april2016_en.pdf)



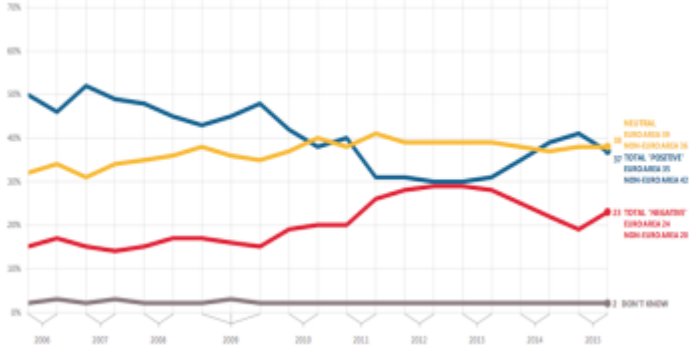
Baseline 2015	Interim Milestone 2017	Target 2020
<p style="text-align: center;"><b>Status as of November 2015</b>            Total "Positive": 37 %            Neutral: 38 %            Total "Negative": 23%</p> <p>Q In general, does the EU conjure up for you a very positive, fairly positive, neutral, fairly negative or very negative image? (N = 88)</p>  <p>Source of the data: Eurobarometer – EB84</p>	<p>To contribute<sup>10</sup> to improving and maintaining a positive image of the EU in the media and among citizens. 32%</p>	<p>Positive image of the EU ≥ 50%</p>
<p><b>Planned evaluations:</b>            Not applicable (N/A)</p>		

Figura 7 par.3.2, Indicatore Eurobarometro sulla percentuale di cittadini che hanno un'immagine positiva dell'Unione Europea, fonte: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/strategic-plan-2016-2020-dg-comm\\_april2016\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/strategic-plan-2016-2020-dg-comm_april2016_en.pdf)

Si sono visti gli obiettivi della nuova politica di comunicazione (comunicare temi grandi e importanti, come le dieci priorità), e la possibile strategia per raggiungerli (maggiore centralizzazione e verticalizzazione del servizio della comunicazione, sotto la cura della DG COMM e un rafforzamento della digitalizzazione per coniare un tipo di comunicazione più diretta verso i cittadini).

Per attuare questa strategia e mettere in pratica la centralizzazione, e non enunciarla solo a parole, la nuova Commissione ha elaborato anche un piano di gestione delle risorse.

Il **Management Plan 2017**, o Piano di Gestione per l'anno 2017, si occupa, appunto, di delineare le azioni da intraprendere nel corso dell'anno.

Quelle con maggior impatto nella realizzazione degli obiettivi, naturalmente, dovranno essere replicate nel corso degli altri anni futuri.

Il 14 settembre 2016 Juncker ha reso chiaro che il 2017, nelle sue intenzioni, sarebbe stato un anno decisivo per far ripartire l'Unione Europea: «*Europe that protects, a Europe that preserves the European way of life, and a Europe that empowers and defends*».<sup>337</sup>

Un'Europa che protegge e che difenda il modo di vivere europeo, ripartendo dal consenso dei cittadini; chiarite le intenzioni della Commissione, il Presidente inviò una Lettera d'Intenti al Presidente del Parlamento europeo, Shulz e al primo ministro slovacco Fico, con un elenco di iniziative concrete da intraprendere nei prossimi mesi.

Si passava dalla teoria alla pratica, dal comunicare al fare, quindi. Dal Piano Strategico al Management Plan. Viene ribadito, anche in questo documento, come l'Autorità competente a svolgere il ruolo fondamentale per la comunicazione sia la DG COMM centrale, per trasmettere e organizzare i messaggi fondamentali della Commissione europea, concentrando la comunicazione nel parlare delle iniziative concrete, adatte a realizzare le dieci priorità politiche.

Il piano di gestione del 2017 della DG COMM, insieme al programma di lavoro / finanziamento del 2017<sup>338</sup>, ha lo scopo di fornire le principali iniziative che verranno intraprese, relative al settore della comunicazione, per realizzare i propositi del Piano Strategico.

Nel 2017 si sarebbe già dovuta attuare, secondo Juncker, quella centralizzazione di cui si parlava nel piano strategico, affidando alla DG COMM il nuovo ruolo di leader di dominio per la comunicazione esterna, e determinando nuovi modi di lavorare con le altre DG per conseguire sinergie ed efficienza. La strategia centralizzante del primo Documento, ha preso corpo con le attività inserite nel Piano di Gestione.

Seguendo gli obiettivi strategici definiti nel piano strategico della DG COMM per il periodo 2016-2020, sono stati emanati, nell'arco dell'anno in corso, molti altri documenti responsabili di mettere in pratica la nuova strategia comunicativa attraverso l'enunciazione di molte iniziative da intraprendere:

- **Programma di lavoro della Commissione (CWP) 2017:** in un approccio unificato, la DG COMM ha condotto le sue principali attività di comunicazione su diverse priorità utili per i cittadini: "*Lavoro e crescita*", nonché sui progetti "*60 anni d'anniversario dell'UE*" e "*Corpo solidarietà dell'UE*". Nel 2017 ha presieduto il lavoro su "*30 anni di Erasmus*", con la DG EMPL sul "*Pillar sociale*", con CNECT su "*WiFi4EU*" e con la DG HOME su "*Sicurezza e migrazione*".
- **Comunicazione alla Commissione sull'azione di comunicazione delle imprese nel 2017-2018 nell'ambito del quadro finanziario pluriennale 2014-2020:** la DG COMM ha attuato la

---

<sup>336</sup> Informazioni prese da:

[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/management-plan-comm-2017\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/management-plan-comm-2017_en_0.pdf)

<sup>337</sup> «*Un'Europa che protegge, un'Europa che preservi il modo di vivere europeo, un'Europa che si potenzi e difenda*»  
Traduzione da me effettuata.

<sup>338</sup> Tratto da: [https://ec.europa.eu/info/publications/management-plan-2017-communication\\_it](https://ec.europa.eu/info/publications/management-plan-2017-communication_it)

comunicazione insieme a tutte le DG contribuenti. L'obiettivo era sviluppare campagne d'informazione per far conoscere alle imprese le opportunità e le risorse fornite dall'Unione Europea.

- **Comunicazione sulle sinergie e le efficienze nella Commissione - Nuove modalità di lavoro centralizzato:** la DG COMM ha messo in atto nuove strutture di *governance* (comitato direttivo per la comunicazione e la comunicazione) e, insieme alle altre DGs, ha messo in atto la definizione di parametri per l'attuazione di un diritto di consenso, nonché la centralizzazione dei contratti quadro di comunicazione, l'attuazione di una nuova presenza web della Commissione, nonché lo sviluppo di un programma strutturato di professionalizzazione dei funzionari del settore Comunicazione. Attraverso questo approccio, la DG COMM doveva svolgere un ruolo fondamentale nel garantire che le azioni di comunicazione delle altre DG sostenessero la diffusione delle priorità politiche.

Chiarita la sinergia che esiste tra i vari documenti emessi nell'anno 2017, tutti intenti a realizzare l'attuazione del Piano Strategico, si scenderà ora più nel dettaglio, per vedere i risultati e le azioni previste, avviate durante l'anno 2017, contenute nel Piano di Gestione e per sottolineare che risultati abbiano avuto dal punto di vista dell'efficienza della comunicazione.

## DG COMM – Planning for Success

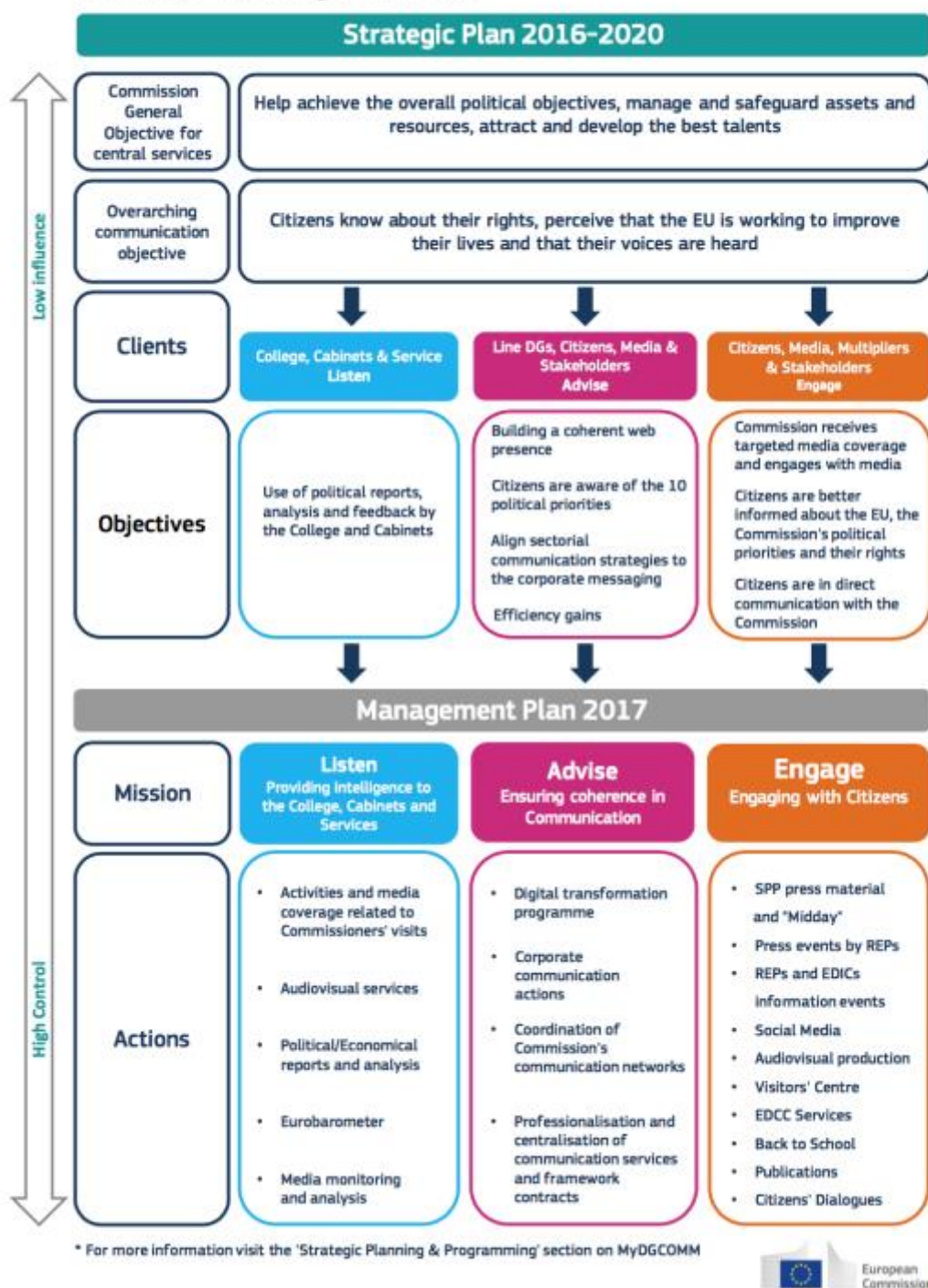


Figura 8 par.3.3, Piano Strategico e Piano di Gestione della DG COMM, fonte: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/management-plan-comm-2017\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/management-plan-comm-2017_en_0.pdf)

Dall'immagine<sup>339</sup> è ben visibile come il piano strategico si rifletta nel Management Plan, a modalità di specchio. La teoria che si fa pratica. Già nell'anno 2017 dovevano quindi porsi le basi della strategia

<sup>339</sup> Presa da: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/management-plan-comm-2017\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/management-plan-comm-2017_en_0.pdf)

enunciata nel Piano Strategico 2016-2020. Nell'arco dell'attuale anno in corso, la DG COMM ha quindi cambiato le sue funzioni per avviare la politica di comunicazione accentrata e verticalizzata.

*Una DG COMM che ha assunto la funzione di Servizio Esecutivo.* La DG principale ha fornito, nell'arco del 2017, alle Istituzioni europee e ai vari Gabinetti, ulteriori e migliori prove di una maggiore coesione nella comunicazione sugli affari dell'Unione europea, e ha offerto loro strumenti per aumentare la visibilità delle politiche e delle attività dell'Unione. Le principali azioni svolte come servizio esecutivo hanno riguardato:

- Un **implemento** delle strategie nazionali, attraverso il miglioramento del lavoro delle Rappresentanze. Quest'ultime hanno ancorato, sotto dettame, della DG COMM, le loro comunicazioni alle dieci priorità politiche, raccogliendo dati sul grado d'informazione dei cittadini. Hanno anche incentivato le visite dei Commissari all'interno degli Stati membri, come delineato nel piano strategico.
- **Aumento delle analisi** delle tendenze dell'opinione pubblica, attraverso le indagini di Eurobarometro con pubblici e tematiche ad hoc in determinati paesi. Differenziando i temi e le indagini a seconda del paese di riferimento, le Rappresentanze sono state quindi impegnate in un esercizio di mappatura e hanno collaborato con altre DG per migliorare il materiale di comunicazione prodotto, in base alle priorità politiche e ai paesi selezionati.
- Sono state migliorati e resi più frequenti i **rapporti con i media**; sono stati avviati infatti servizi di monitoraggio e di analisi dei media per vedere quale impatto hanno sul pubblico nella diffusione dei dieci macro-temi.

*Una DG COMM che ha assunto la funzione di Servizio Sociale.* Si sa che la DG COMM lavora per conto del Presidente per promuovere efficaci servizi di comunicazione aziendale e per sostenere la diffusione delle dieci priorità politiche, come indicato nello stato del discorso dell'Unione del 2016. Nel 2017 ha dovuto però presentarsi più come un servizio vicino ai cittadini, che una struttura a disposizione delle Istituzioni europee. Per rendere più diretta la comunicazione e fidelizzare l'opinione pubblica, nel Management Plan, Juncker e la DG COMM hanno illustrato quattro obiettivi specifici da dover perseguire:

- **Obiettivo specifico 1:** Costruire una presenza web coerente della Commissione europea, attuando il programma di trasformazione digitale.
- **Obiettivo specifico 2:** i cittadini dovevano essere informati su tutte e dieci le priorità, ma, in particolare, era necessario concentrare l'informazione sui progetti relativi a "posti di lavoro, la crescita e gli investimenti": tematiche più vicine all'interesse dell'opinione pubblica.
- **Obiettivo specifico 3:** garantire un maggior coordinamento tra tutte le DG nazionali per essere più vicino all'opinione pubblica. Attraverso il comitato direttivo in materia di comunicazione (CCSC) e la rete di informazione (CN), le diciotto DG si dovevano scambiare le migliori

pratiche, allineare le loro strategie settoriali di comunicazione alle PMI e dovevano garantirsi assistenza tra loro su questioni tecniche di strumenti e dei servizi di comunicazione.

- **Obiettivo specifico 4:** maggiore coerenza, efficienza e risparmio delle risorse, incentivando maggiormente altri modi trasversali e più diretti di comunicazione ai cittadini.

Per quanto riguarda una *presenza coerente nel Web*, la DG COMM e la Commissione, hanno continuato e continueranno a portare avanti la “Trasformazione digitale” come programma aziendale nel 2017, coinvolgendo tutte le Direzioni generali e le agenzie esecutive.

Con l’intenzione di incentivare la comunicazione attraverso il web, il nuovo sito informativo della Commissione è stato ulteriormente arricchito di contenuti e nuove funzionalità, potenziando la “presenza mobile” in Internet, attraverso l’integrazione con i social media.

Per promuovere una *maggiore consapevolezza del pubblico*, il bilancio aziendale del 2017 (**21,72 milioni di euro**) è stato riversato in attività di comunicazione relative alla diffusione di messaggi sul contributo dell’Unione europea per far crescere i posti di lavoro e altre priorità interrelate alla politica sociale europea; quest’ultimi sono temi, di cui sono state riconosciute, dalla Commissione Juncker, l’imprescindibilità e la necessità di essere diffusi per coinvolgere l’opinione pubblica.

Nel 2017, attraverso il Piano di Gestione, la Commissione ha voluto, altresì, non solo migliorare la comunicazione interna e diretta da sé stessa, attraverso l’uso dei social, ma ha implementato *anche il rafforzamento delle sue Reti di comunicazione*, adatte alla politica di informazione esterna.

In tale contesto, la DG COMM ha lavorato a stretto contatto con le altre Istituzioni dell’UE per promuovere le priorità politiche e le attività di comunicazione aziendale, e per rafforzare la cooperazione, al fine di *«riconquistare la fiducia dell’opinione pubblica nel progetto dell’Unione europea»*<sup>340</sup>.

Per quanto riguarda la *maggior coerenza e centralizzazione*, ciò è stato messo in pratica fin da inizio anno, attraverso la raffinazione dei contratti quadro di comunicazione: le attività delle varie DG nazionali sono state poste fin dal 2017 sotto la direzione del dominio della DG COMM, guadagnando in termini di efficienza, e garantendo una migliore convergenza della loro competenza informativa con le priorità politiche, grazie all’attività di consulenza e competenza svolta dalla DG COMM ai diversi utenti.

***Una DG COMM che ha assunto la funzione di Servizio di Comunicazione.*** Già a partire dal 2017, la DG COMM ha messo in pratica l’ampliamento della copertura mediatica sull’UE, come descritto nel Piano Strategico. È stato accentrato, come si sottolineerà in seguito, il Servizio dei Portavoce.

La Commissione ha aumentato le conferenze con giornalisti, gestendo e fornendo essa stessa il materiale trasmissibile. Nel documento è stata messa in luce la necessità di aumentare la produzione di notizie video, incentrate sulle attività della Commissione, messe a disposizione sulla piattaforma *EbS*. Per incentivare la

---

<sup>340</sup> Estratto dal Documento. Per ulteriori approfondimenti, si rimanda a:

[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/management-plan-comm-2017\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/management-plan-comm-2017_en_0.pdf)

comunicazione delle dieci priorità, sono state prodotte fotografie tematiche, inserite nei portali online, che illustrano le attività diplomatiche / cerimoniali della Commissione europea incentrate sulla discussione dei dieci macro-temi.

Sempre a conferma di questo ampliamento della copertura mediatica, è stato lanciato il nuovo Portale Audiovisivo; organizzando quest'ultimo come un unico punto di distribuzione, e dando accesso ai cittadini per tutta la collezione audiovisiva, comprese foto, video, Film e registrazioni audio, ciò ha comportato un rafforzamento della Commissione nel suo ruolo di deposito centrale della produzione audiovisiva.

Il Piano di Gestione è stato, per tutto l'anno in corso, indirizzato a portare l'Europa verso un più stretto contatto con il popolo: c'è stata, quindi, un'implementazione delle visite dei cittadini, mirate a far conoscere, a quest'ultimi, l'agenda politica e le priorità della Commissione.<sup>341</sup>

È stato creato a tal proposito all'interno di ciascuna Rappresentanza nazionale, un Centro Europeo di contatto diretto usufruibile gratuitamente: esso prevede un servizio informativo multilingue generale sulle questioni dell'Unione europea.

Cercando di superare la problematica della scarsa alfabetizzazione dei cittadini al linguaggio europeo, la Commissione Juncker ha apportato una nuova modifica, relativa al rafforzamento delle attività scolastiche: è stato avviato il programma *“Ritorno a Scuola”*, un programma in cui i funzionari europei si recano loro stessi nei vari istituti, per spiegare ai giovani le attività e le iniziative promosse dall'UE.<sup>342</sup>

Tutta la comunicazione, con le connesse attività, svolta nell'arco del 2017, è stata incentrata, come previsto dal Piano Strategico, sulla diffusione delle dieci priorità politiche promosse dalla Commissione: la DG COMM ha prodotto e aggiornato regolarmente una serie di schede informative, da distribuire in tutti i centri informativi dei Paesi membri, su ognuno dei dieci macro-temi politici, e una serie di dépliant informativi su altri temi di interesse per i cittadini, per aumentarne la consapevolezza dell'importanza dell'Unione europea e delle sue attività. Al raggiungimento di questo obiettivo, sono serviti anche i *“dialoghi con i cittadini”*, attività che, come espresso dalla nuova Commissione, *“danno volto all'Europa”*: solo con i cittadini l'Europa riparte e prende forma; ma è necessario ricreare il legame di fiducia, comunicando politiche che hanno impatto nelle loro vite quotidiane, e, per farlo, è necessario che siano le stesse Istituzioni e i loro funzionari a *“metterci la faccia”* e a comunicare in maniera diretta con il popolo.

La DG COMM ha quindi rispettato le disposizioni enunciate nel piano relativo agli anni 2016-2020, comunicando e sviluppando strategie e attività, inserite nel Piano di Gestione, per la diffusione dei macro-temi, delle grandi cose.

E comunicandole, partecipa altresì alla loro realizzazione.

---

<sup>341</sup> Si compongono di diverse visite: **1)** Visite generali: destinate a persone con poca o nessuna conoscenza precedente dell'Unione europea, compresi i gruppi di scuole secondarie; **(2)** Informazioni specifiche Visite: Destinatari di studenti universitari e gruppi di interesse specifici; **(3)** Visite informative su misura: Destinati a giornalisti, rappresentanti del governo nazionale e locale, associazioni di categoria, gruppi professionali del settore pubblico e privato, sindacati, accademici, tra cui studenti post-laurea e ricerca.

<sup>342</sup> Per ulteriori approfondimenti, si rimanda a: <http://www.comune.reggio-calabria.it/online/Home/AreeTematiche/articolo108122.html>



Naturalmente Juncker, nel Management Plan, non ha inserito solo azioni di informazione europea da intraprendere, nel corso del 2017, per migliorare la strategia comunicativa, sotto la nuova stella di una centralizzazione di “potere”, ma ha voluto condurre sotto questa nuova luce anche l’organizzazione stessa della DG COMM, composta da tre entità distinte: *servizio dello Spokesperson (SPP)*, *Rappresentanze (REP)* e *sede centrale (HQ)*.

Per farla adeguare ai tempi e alle nuove esigenze della Commissione, nel corso del 2017 si è cercato di aumentarne le prestazioni, seguendo tre linee direttrici: *professionalizzazione*, *centralizzazione* e *digitalizzazione*.

Tre parole chiave che riassumono al meglio la strategia operata da Juncker per ristrutturare il Servizio di Comunicazione europeo, nell’anno in corso.

*In primis* la DG COMM ha attuato modifiche per la ricerca di maggiore **professionalizzazione** del personale. Il progetto di modernizzazione del Reparto delle Risorse Umane, attuato secondo la comunicazione sulle sinergie e le efficienze dell’aprile 2016, ha modificato il modo in cui il personale e i funzionari del settore vengono assunti e gestiti. Quest’ultimi vengono controllati direttamente dalla Sede Centrale.

La DG COMM è stata dotata, inoltre, di un team *HR Correspondent Business*, responsabile della definizione della strategia relativa alla professionalizzazione e al miglioramento del reparto delle Risorse umane. Un miglioramento riconducibile al principio di welfare.

Il piano strategico 2016-2020, ad esempio, stabiliva degli obiettivi da raggiungere per il 2016 nei settori della rappresentanza femminile all’interno della gestione centrale della DG COMM, nel maggior benessere e nell’implementazione dell’impegno del personale.

In parte, questi risultati o sono stati ottenuti, o c’è stato un significato miglioramento al riguardo. Il target di rappresentanza femminile è stato raggiunto, ottenendo una percentuale di donne inserite nella gestione centrale della DG COMM, del 43,8%.<sup>343</sup>

Per quanto riguarda il benessere del personale, l’obbiettivo non è stato raggiunto; tuttavia i risultati complessivi della categoria di benessere, a partire dal 2014, hanno superato tutti il 60% di media rispetto gli anni precedenti.

L’indice di impegno del personale rimane invariato al 64%: come dichiarato nel Piano di Gestione, la Commissione ha cercato di assumere personale più qualificato nella gestione dei nuovi strumenti tecnologici; ha cercato di garantire il benessere per ricevere maggior impegno e maggiore professionalità dai suoi addetti al settore.

Poi Juncker ha **centralizzato** le attività interne alla DG COMM, non solo per porre sotto il suo controllo le azioni di comunicazione, come si è visto, ma anche per la gestione finanziaria del bilancio.

---

<sup>343</sup> L’obbiettivo che la Commissione aveva preso era di raggiungere il 40% entro il 2019.



Nel 2017, attraverso un attento monitoraggio dell'esecuzione delle risorse finanziarie, e assicurando il rispetto di controlli interni efficaci, la DG COMM ha garantito una sana gestione finanziaria, garantendone l'affidabilità, attraverso attività di segnalazione, prevenzione e rilevazione di frodi e illegalità delle operazioni, all'interno degli Stati membri.

Questa ritrovata importanza per la DG COMM è visibile anche nel ruolo di controllare delle infrastrutture assegnatole dalla Commissione. È diventata infatti responsabile del monitoraggio, dell'assistenza e del controllo delle questioni in materia di sicurezza e di salute, legate al personale e agli edifici delle Rappresentanze della Commissione. Ha svolto ispezioni annue di sicurezza negli Stati membri.

Terza parola chiave per comprendere la modifica attuata da Juncker nel 2017, per quel che riguarda la struttura della DG centrale, è la *digitalizzazione* dei servizi.

Il Presidente, nel suo piano strategico e di gestione, ha dato notevole importanza all'adeguamento dei servizi informatici. L'unità *Technologies*<sup>344</sup> ha sviluppato nuovi software informatici, sia per la sede centrale che per le Rappresentanze della CE (Commissione Europea), e ha gestito pienamente l'infrastruttura IT dei servizi delle Rappresentanze.

Come si è detto precedentemente, con la nuova strategia è stato avviato un maggior controllo in tutte le strutture atte a gestire il settore della comunicazione europea. È stato istituito, con il Management Plan per l'anno 2017, un quadro aziendale, lasciando tuttavia spazio alle DG di sviluppare e attuare i propri approcci adeguati alle singole esigenze dei cittadini dei Paesi membri.

Una grande azienda di comunicazione, di cui la DG centrale occupa la funzione di Amministratore Delegato. Quest'ultima gestisce come un grande archivio tutte le pubblicazioni e i documenti riguardanti il settore informativo europeo. Per ottenere questo risultato di maggior trasparenza e controllo della DG centrale sulle comunicazioni emanate, sono stati aumentati i rapporti mensili prodotti dal *Centro di Gestione Documenti* (Document Management Center), e inviati ai corrispondenti dell'*Ufficio per la Gestione Documenti* (Document Management Officer) nelle Unità e nelle Rappresentanze della Commissione negli Stati membri. Infine, un rapporto statistico Ares viene inviato trimestralmente al capo delle unità e al capo delle Rappresentanze per effettuare un adeguato follow-up.

Esiste la possibilità che, nei prossimi anni, verrà aumentato il numero delle DG nazionali, per aumentare e garantire una maggior trasparenza dell'informazione europea e un maggior contatto con l'opinione pubblica.

Fin qui è stato visto che, nel *Piano di Gestione*, sono contenute non solo le funzioni assunte dalla DG COMM per centralizzare le attività del servizio di comunicazione europeo, ma anche le modifiche attuate all'interno della stessa Organizzazione per garantire una maggiore verticalizzazione.

---

<sup>344</sup> Per ulteriori informazioni si rimanda a:

<https://www.eurofound.europa.eu/it/about-eurofound/who-we-are>

Nello *Strategic Plan 2016-2020* si parlò di centralizzazione per superare le problematiche della comunicazione delle politiche europee all'opinione pubblica; nel *Management Plan* sono state inserite le attività per realizzarla, già a partire dall'anno 2017.

LA DG COMM è diventata, grazie alle nuove proposte della Commissione Juncker, il leader di dominio nel settore della comunicazione europea. È lei che ora controlla e gestisce le risorse; quest'ultime utilizzate anche per attuare la trasformazione digitale e un'ulteriore professionalizzazione dei suoi dipendenti.

Con il nuovo Piano Strategico della politica di comunicazione, la DG COMM sta rafforzando la sua *governance a livello comunicativo*, ovvero il maggior obiettivo perseguito da Juncker, per dare maggiore leadership all'Europa, e farle ritrovare un'unica voce.

In sintesi, la nuova strategia comunicativa avviata da Juncker è basata sulla centralizzazione, sia tematica con le dieci priorità, sia istituzionale, con il nuovo ruolo acquisito dalla DG COMM europea, diventata leader indiscusso della comunicazione.

Una maggiore centralizzazione richiede un maggior controllo sulla diffusione delle notizie. Quest'ultimo può essere garantito attraverso un tipo di comunicazione avviato in prima persona, senza l'utilizzo dei filtri mediatici.

La Commissione Juncker ha voluto, quindi, implementare il rafforzamento dell'informazione europea attraverso un maggior uso di Internet e dei social, per entrare più direttamente nelle case degli europei.

L'Europa ha riconosciuto l'opportunità offerta da questo ambiente tecnologico in evoluzione, per garantire a tutti i cittadini un accesso quanto più ampio possibile a contenuti europei diversificati. Un lavoro che vede coinvolte anche le autorità nazionali di regolazione, chiamate a verificare la coerenza della regolamentazione con le dinamiche di un mercato in profonda trasformazione. Un nuovo modo di comunicare, attraverso i social, che cerca di superare la problematica di distorsione della notizia riportata dai media nazionali; numerose indagini hanno confermato, infatti, l'esistenza di asimmetrie informative tra media tradizionali e nuovi servizi offerti da Internet, con rischi evidenti di modelli di esclusione tipo *walled garden*.<sup>345</sup>

Utilizzare i social per fare comunicazione non è solo un cambiamento strumentale, secondo la studiosa Sara Bentiveglia (2015). È necessario tener presente come cambia il tipo di comunicazione; la convergenza dei media, prima di creare nuovi strumenti, cambia i valori e le attitudini personali. Ciò deve essere tenuto a mente dalle Istituzioni europee nel relazionarsi con queste nuove tecnologie.

Crea un'attitudine che incoraggia gli utenti a interagire con i contenuti, a creare connessioni con diversi testi, a usare tecnologie sempre meno come strumento, e sempre più come nuovi spazi da esplorare.<sup>346</sup> Utenti più curiosi e desiderosi di utilizzare i nuovi mezzi informatici come modi per costruire le loro identità. Nuove piazze virtuali che creano una comunicazione più interattiva. È in questo contesto che si inserisce il ritrovato rapporto con i social avviato dalla nuova "Europa digitale".

---

<sup>345</sup> Bentiveglia in Belluati (2015, pp. 436-438).

<sup>346</sup> Bentiveglia e Marchetti in Belluati (2015, pp. 389-405).

### 3.4. L'UNIONE EUROPEA NEI SOCIAL: EUROPA 4.0

Sara Bentiveglia (2015)<sup>347</sup> e Rita Marchetti (2015) riconoscono l'importanza che sta assumendo sempre più per la politica in generale, l'utilizzo dei social media. La parola chiave che le studiosse identificano come dominante in questi "anni social", è *disintermediazione*, cioè la possibilità, da parte dei principali attori del dibattito pubblico, di interloquire direttamente con i destinatari finali dei loro sforzi di comunicazione, aggirando così la mediazione dei giornalisti, fino a qualche anno fa indispensabili per la trasmissione dei messaggi politici (Bentiveglia e Marchetti 2015).

I social media permettono di capovolgere le gerarchie politiche e istituzionali: nella vita reale una posizione di sbilanciamento tra mittenti e destinatari, nella vita online, invece, i primi e i secondi possono dialogare alla pari.

Per ottemperare il bisogno di questa comunicazione più diretta, onde evitare l'intermediazione dei media tradizionali, la Commissione Juncker, secondo gli studi del Dott. Maresi (2016), sta avviando questa trasformazione digitale, sfruttando le potenzialità del web 2.0, coinvolgendo sempre di più gli oltre 500 milioni di cittadini europei alla *Res Publicae Europae*.

Il Presidente ha ribadito, nel suo discorso, la necessità di adeguarsi ai nuovi tempi, e alle nuove esigenze del popolo: le nuove tecnologie possono rafforzare la comunicazione, cambiando quella tradizionale rendendola più interattiva e informale, e danno la possibilità di aiutare a ridurre il gap fra i palazzi del potere e le esigenze dei cittadini; i social potrebbero limitare, infatti, per quanto possibile, sia gli effetti del cortocircuito populista, di chi usa l'Europa per miopi tornaconti elettorali, che l'inazione dei leader, che sempre più sovente si definiscono pro-europei, ma che in realtà si ricordano dei rischi della non-europa solo quando il progetto europeo è davvero in pericolo (Belluati 2015).<sup>348</sup>

Centralizzazione sui dieci nuovi temi e nuova consapevolezza: farlo senza comunicarlo, significa non fare.

E per comunicare, nel mondo d'oggi, bisogna adeguarsi ai tempi social.

La professionalizzazione dei nuovi esperti di comunicazione, cercata da Juncker, serve appunto per dividerli per competenze e temi da trattare; vengono formate nuove figure professionali, capaci di destreggiarsi fra le nuove piattaforme: *Twitter*, *Facebook* e altre piattaforme per condivisioni di foto e video sul web. Comunicatori che cercano di informare, con l'utilizzo di un linguaggio immediato, sia il grande pubblico che i media, su come vengono prese le decisioni a livello comunitario, su chi sia davvero responsabile delle deliberazioni prese dall'Unione *et similia*. Si ricerca un tipo di alfabetizzazione europea da attuare attraverso Internet.

Un lavoro sul web, con account *Twitter* personalizzati e mirati per Commissario e Commissione parlamentare di riferimento, divisi per lingua e per settore, nei vari servizi stampa scritti e audiovisivi, con informazioni continue e accessibili (Belluati 2015).

---

<sup>347</sup> Bentiveglia e Marchetti in Belluati (2015, pp. 389-405).

<sup>348</sup> Belluati e Caraffini in Belluati (2015, p.435).

Ma anche un ruolo più interattivo, che impone, ai responsabili della comunicazione europea, nuovi comportamenti, più consoni all'impostazione del *citizen journalist*, per raccontare ogni decisione in prima persona e ogni iniziativa europea adattata alla differente prospettiva nazionale.<sup>349</sup>

La presenza delle Istituzioni europee nei social media è stata promossa o incrementata soprattutto in corrispondenza di alcuni eventi significativi, con l'obiettivo di supportarne la percezione di rilevanza, ma anche di mettere alla prova la validità della politica di comunicazione della "svolta" avviata dal 2005, con il Piano D della Wallstroem, con lo scopo di ricercare una maggiore trasparenza.

L'importanza che viene riconosciuta ai social media è segnalata dalla visibilità che viene loro attribuita nel portale web dell'Unione Europea, *EUROPA*<sup>350</sup>, in cui, attraverso la sezione dal titolo significativo "Partecipa," si accede ad una pagina che è già una dichiarazione di scopo "*Entra in contatto con l'UE attraverso le reti sociali*" che elenca in maniera dettagliata i link di Istituzioni, attori europei, eventi, progetti, politiche disponibili su reti sociali (*Facebook, MySpace, Hyves, LinkedIn*), servizi di microblogging (*Twitter, Blip*) siti di photosharing (*Flickr, Picasa*) e di videosharing (*Daily Motion, YouTube, Vimeo*).

Nella prospettiva della Commissione, i social media e Internet sono componenti chiave per rispondere ai principi di *accessibilità* e *usabilità*. Un'Europa più accessibile e che può essere contattata dai cittadini, in qualsiasi momento e in qualsiasi luogo. Un'Unione, dunque, che si presenta a portata di click per ogni individuo.

Il caso di *Twitter* è esemplare. Le sue caratteristiche facilitano la comunicazione diretta con una molteplicità di utenti: cittadini interessati, ma soprattutto attori a vario titolo coinvolti, e professionisti dei media. Tra le funzioni, prevale la diffusione continuativa di informazioni e la relazione immediata tra Istituzioni e giornalisti, che possono in questo modo accedere in tempi rapidi ad un grande quantità di notizie direttamente diffuse da Bruxelles, afferma Sara Bentiveglia (2015). Una riduzione dei tempi e delle distanze, sia territoriali che "umane" con una semplificazione di linguaggio, che cerca un maggior avvicinamento del popolo all'Unione.

Al di là delle differenze tra gli usi prevalenti, legati alle caratteristiche dei differenti social media che ospitano account legati all'Unione Europea, è evidente lo sforzo compiuto dalle Istituzioni per attivare flussi informativi in maniera abbondante e costante e per passare da un tono formale ad uno più colloquiale.

La finalità che si intravede dietro le azioni comunicative è quella di provare a scalfire la percezione dell'Unione come struttura burocratica e anonima, rafforzandone l'anima umana, mettendo in luce il lavoro delle persone che, nelle Istituzioni comunitarie, operano.

Gli account personali, corredati da immancabili foto, che riportano note biografiche e descrivono le attività svolte, sono moltissimi e, nel loro insieme, forniscono una rappresentazione dell'Unione senza dubbio

---

<sup>349</sup> Maresi in Maresi e D'Ambrosi (2016, p.27).

<sup>350</sup> Per ulteriori approfondimenti, si rimanda a: [https://europa.eu/european-union/index\\_it](https://europa.eu/european-union/index_it)

differente da quella tradizionalmente accusata di essere autoreferenziale e lontana dalle esigenze delle persone.<sup>351</sup>

La moltiplicazione dei messaggi in circolazione, oltre a rispondere ad esigenze di trasparenza, ha il vantaggio di sostenere la percezione di esistenza degli attori europei nello spazio pubblico occupato essenzialmente da attori nazionali.<sup>352</sup> Dà la percezione di un'Europa presente, che si impegna costantemente per realizzare le esigenze dei suoi cittadini.

Ciò è stato riconosciuto anche nella *Risoluzione sul giornalismo e i nuovi media - creare una sfera pubblica in Europa*<sup>353</sup> in cui l'Istituzione Parlamentare europea afferma che: la comunicazione online tramite i "media sociali" è il segno dell'apertura verso un impegno attivo per il dibattito e la discussione online.

Il Parlamento è stato un precursore in tal senso, fin dal 2014, quando ha partecipato attivamente alle discussioni sui media sociali durante il periodo delle elezioni europee.

Eppure, molte volte, attraverso i social, il dibattito non si instaura.

Infatti, spesso, questi canali di comunicazione bidirezionale, aperti per promuovere forme di dibattito e sostenere la partecipazione dei cittadini al progetto sovranazionale, vengono gestiti e dosati, dalle Istituzioni comunitarie, con estrema cautela, quasi a voler salvaguardare il tentativo di veicolare un'immagine unitaria e solidamente coesa dell'Europa, oppure per difendersi dall'altra faccia della medaglia della comunicazione politica attraverso i social, quella che risulta maggiormente vicina a posizione euroscettiche.

Parlandone in un'intervista con il Dott. Santaniello<sup>354</sup>, è emerso che, spesso, gli ambasciatori dell'Unione si ritrovano a dover rispondere a insulti e minacce da numerosi account, il più delle volte *fake*, e per questo motivo preferiscono non aizzare il dibattito, ma cancellare e non rispondere ai commenti.

Esistono degli elementi che potrebbero ribaltare clamorosamente la catena logica iniziale riassumibile in: più internet = più democrazia = più trasparenza = più fiducia.

*In primis*, come messo in luce da Santaniello e da altri funzionari della Rappresentanza della Commissione Europea in Italia, i vari *social media* sembrano essere sempre meno luoghi di costruzione della democrazia, ma ambienti in cui gli utenti effettuano operazioni di guerriglia democratica e di contro-democrazia.

Poi, l'aver accettato il concetto di disintermediazione come unico esito possibile della comunicazione politica online, sta diventando un errore che ha due conseguenze perniciose. Prima di tutto si ignora il ruolo ancora determinante dei media tradizionali nell'informare i cittadini. Tralasciare la Televisione, sostituendo ad essa Facebook, ha conseguenze negative nella percezione dei cittadini, secondo Sara Bentiveglia (2015): Facebook non è accessibile a tutte le generazioni di utenti e non entra nelle case all'ora di pranzo e cena; non

---

<sup>351</sup> Parito (2015, p.19).

<sup>352</sup> Parito (2012) in HUMANITIES – Anno 1, Numero 1, gennaio 2012.

<sup>353</sup> Per ulteriori approfondimenti, si rimanda a: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2010-0223+0+DOC+XML+V0//IT>

<sup>354</sup> Intervista effettuata al Dott. Santaniello il 5/01/2017.

crea alfabetizzazione e fidelizzazione, cosa che è riuscita a fare in passato, e potrebbe tutt'ora, la "mamma TV".

*«Purtroppo si deve riconoscere che la narrazione che vuole la twittersfera descritta come il luogo nel quale i processi di disintermediazione hanno contribuito a creare rapporti diretti tra tutti i soggetti che lì si ritrovano deve essere rivista e parzialmente riformulata. Infatti, anche se i vecchi processi di intermediazione sono stati messi in crisi e in parte abbandonati ciò non vuol dire che siano scomparsi»* scrive Sara Bentiveglia.<sup>355</sup>

*In secondo luogo, secondo l'opinione della studiosa (Bentiveglia 2015), l'accettazione acritica di un modello automaticamente positivo deresponsabilizza i politici. La tentazione autoassolutoria dei leader e dei partiti potrebbe portare a un ulteriore allontanamento delle piattaforme sociali: "se ci insultano", penserà qualcuno, "allora tanto vale non esserci"*<sup>356</sup>.

Ma gli insulti sono figli della sfiducia nella politica, non sono generati dall'ambiente di Twitter. Per evitare che i social media diventino i luoghi della contro-democrazia, serve più conversazione e meno autopromozione<sup>357</sup>. Se si vuole comunicare attraverso i social, bisogna accettarne le regole e i pericoli, iniziando a conversare con i cittadini, secondo il loro linguaggio. È necessario, per la politica, utilizzare i social per creare un dibattito anche acceso, non facendo quindi promozione di sé stessa a mo' di pubblicità di marketing.

La partita è ancora apertissima: i social media possono diventare un luogo di allargamento delle possibilità democratiche per i cittadini, ma praticamente tutto dipende dalla volontà dei politici di utilizzarli davvero per comunicare.

Nonostante i passi avanti fatti dalla precedente e dall'attuale Commissione, ancora non si riesce a trovare il giusto equilibrio per una corretta comunicazione online, creante un dibattito costruttivo sia per l'Unione, per farsi conoscere, sia per i cittadini in cerca di risposte.

Infatti ora, per quel che riguarda l'Unione europea e la sua comunicazione social, rimane valida l'equazione: più Internet = meno fiducia.

Con queste modifiche attuate dalla Commissione Juncker, centralizzazione, professionalizzazione, presenza maggiore sui social media, cosa è cambiato per le Istituzioni europee e il loro modo di comunicare? Si vedrà ora come le Istituzioni si sono adeguate alla nuova strategia comunicativa.

#### 3.4.1 LA COMMISSIONE EUROPEA E LA RICERCA DI UNA VOCE.

Si sono viste le tre parole chiave che possono riassumere la nuova strategia comunicativa intrapresa dal 2014 ad oggi: *centralizzazione, professionalizzazione e digitalizzazione*. Queste tre linee direttrici sono

---

<sup>355</sup> Bentiveglia in Belluati (2015, p.405).

<sup>356</sup> Bentiveglia in Belluati (2015, p.438).

<sup>357</sup> Bentiveglia in Belluati (2015, pp. 436-438).

state seguite naturalmente dalle Istituzioni europee nel comunicare le loro decisioni, in particolare la Commissione e il suo servizio dei Portavoce hanno seguito maggiormente il nuovo piano strategico.

Con l'avvicendamento del Presidente Juncker, il servizio degli *SpokeSpersoSn* (SPP) ha continuato a cambiar pelle per soddisfare ulteriormente l'esigenza di trasparenza dei cittadini, sfruttando le possibilità offerte da Internet, per cui, ora, chiunque può seguire in diretta le conferenze tenute dai Portavoce, ma in particolare è cambiato per soddisfare l'esigenza di verticalizzazione e centralizzazione messa in atto dalla nuova Commissione.

Un servizio radicalmente ristrutturato, più verticalizzato e coordinato, per assicurare il più possibile la diffusione di un messaggio chiaro e adeguato ai tempi del variegato mondo dell'informazione europea.

*In primis*, per verticalizzare la struttura e renderla più vicina al sogno di far parlare la Commissione con un'unica voce, è stato applicato un taglio del personale.

Nella nuova struttura del servizio dei Portavoce, ci sono meno di un terzo della squadra di comunicazione di Barroso, e i funzionari sono legati al macro-portafoglio di riferimento piuttosto che al commissario di turno (Maresi 2016). Una squadra di trenta addetti stampa con l'obiettivo di integrare e coprire il lavoro comunicativo della Commissione per l'intera settimana, disponibili h24 a rispondere a domande e approfondimenti dei giornalisti. A quest'ultimi la nuova Commissione ha offerto un'altra importante risorsa, la banca dati europei *Rapid*, un archivio sempre aggiornato di comunicati stampa dell'Istituzione.<sup>358</sup>

La ricerca di una voce unica ha portato al "sacrificio" di molti portavoce nella nuova macchina comunicativa della Commissione.

Una voce singola che permette anche di raggiungere e sviluppare un maggior coordinamento tra la Commissione i vari Gabinetti; infatti, alcuni portavoce si sono salvati dal licenziamento, e sono stati ricollocati nello staff dei Gabinetti dei singoli commissari, andando a creare una nuova figura professionale, annunciata da Juncker, il "Consigliere della comunicazione": «*Un ruolo di relais fra il servizio del portavoce e il Gabinetto del commissario, a metà strada fra il media advisor e il membro di Gabinetto vero e proprio, spesso con delega alla comunicazione online*»<sup>359</sup>.

Ciò non cancella la strategia di centralizzazione e verticalizzazione avviata dal 2014, anzi essa viene rafforzata; infatti, attraverso la creazione di questa figura professionale<sup>360</sup>, il capo di Gabinetto del Presidente, Selmayr, il promotore dell'iniziativa, ha potuto esercitare un controllo e un'influenza più diretta sull'intera filiera dell'esecutivo.<sup>361</sup>

Al fine di garantire un maggior controllo su tutti i servizi della Commissione addetti alla comunicazione delle sue decisioni, afferma Maresi (2016), il servizio dei Portavoce, inserito nella Direzione Generale comunicazione (DG COMM), è stato strutturato a più livelli di compensazione e controllo.

---

<sup>358</sup> Per ulteriori informazioni, si rimanda a: <http://europa.eu/rapid/search.htm>

<sup>359</sup> Maresi in Maresi e D'Ambrosi (2016, p.28).

<sup>360</sup> Un cambio fortemente voluto dal Capo di Gabinetto del presidente della commissione europea, Martin Selmayr.

<sup>361</sup> Maresi (2016, p.28).



Al vertice c'è l'ex capo di Gabinetto del Commissario cipriota Kyprianou, Skinas, responsabile di rappresentare esternamente la Commissione e il suo Presidente. A scendere dalla piramide del potere comunicativo, si trova: un complesso ma strutturato team di coordinamento generale; un'unità dedicata al coordinamento delle questioni economiche e finanziarie; un team di coordinamento multimediale e raccordo con le grandi sedi distaccate delle Rappresentanze permanenti; e una decina di portavoce responsabili delle macro aree tematiche, come ad esempio il cluster lavoro, crescita, investimento o quello mercato interno, industria, imprenditorialità, e PMI.<sup>362</sup>

Cambia poi all'interno della Commissione, radicalmente, il ruolo dei vicepresidenti, che passano a sette, e diventano coordinatori a loro volta dell'attività di portafoglio dei singoli commissari riuniti sotto una macro area tematica. Il vicepresidente Timmermans, primo vice di Juncker, è diventato il grande coordinatore di tutti loro (Maresi 2016).

Ai Commissari viene poi chiesto di “metterci la faccia” direttamente; devono dare il loro volto per le decisioni prese nei differenti campi di competenza, ed è loro compito difenderle in prima persona, se necessario, divenendo essi stessi portatori del verbo comunitario.

Juncker, con questa strategia centralizzante nel settore della comunicazione, ha voluto, per quanto possibile, eliminare i filtri tra Commissione e cittadini. Ha posizionato, quindi, i commissari sul campo, nell'arena di comunicazione a parlare con il maggior numero di giornalisti accreditati al mondo, per spiegare anche con messaggi politici le scelte che avvengono al Berlaymont.<sup>363</sup>

Dagli studi di Maresi si evince che, onde evitare la deriva del Barroso II<sup>364</sup>, in cui i singoli portavoce venivano spesso percepiti più come singole star di riferimento del singolo commissario, piuttosto che inserite in un messaggio generale condiviso dall'intera Commissione europea, il Servizio del Portavoce è stato costantemente affiancato da cellule di comunicazione in ciascuna DG, e si occupa, di comune accordo con quest'ultime, di redigere le *line to take* tematiche (i temi e le argomentazioni in risposta a possibili domande di approfondimento dei giornalisti). Queste, prima di essere fatte circolare nelle strutture atte a comunicare con l'esterno, vengono approvate dalla gerarchia politica della Commissione, vista precedentemente (Maresi 2016).

Una maggiore lentezza burocratica che, però, favorisce la diffusione di un messaggio condiviso da tutti, senza singole *star* che comunicano ognuno a modo loro e per il proprio Stato.

In un'intervista al Dott. O'Connor<sup>365</sup> è emerso come questa strategia centralizzante, con un maggior controllo del Servizio dei Portavoce, abbia apportato dei miglioramenti in termini di coesione ed efficienza del Settore Comunicazione europeo; però il funzionario ha affermato come esista ancora molta pressione sugli *Spokespersons* attuata dagli Stati membri, e come ancora le risorse siano troppo esigue per poter

---

<sup>362</sup> Ad esempio, La Mogherini possiede due portavoce dedicati alle questioni di politica estera.

<sup>363</sup> Maresi (2016, p.29).

<sup>364</sup> Cfr. Cap.2.

<sup>365</sup> Intervista effettuata a O'Connor, il 28/09/2017.



implementare le attività comunicative della Commissione a livello centrale e indirizzarle maggiormente all'opinione pubblica.

Centralizzazione e verticalizzazione non significa tralasciare la comunicazione nel territorio, come si è visto. Juncker è andato, sì, alla ricerca di una voce singola e di un messaggio unico, identificato nelle dieci priorità, avvalendosi di una struttura più centralizzata e coordinata, ma ha dato altresì avvio al rafforzamento del ruolo delle Rappresentanze Permanenti, data la loro presenza in tutto il territorio dell'Unione, trasformate in veri e propri avamposti di comunicazione, grazie al ritrovato contatto diretto con i cittadini di un determinato Stato e con le redazioni giornalistiche nazionali e regionali.

Maresi (2016) afferma che questa *territorializzazione* ha portato anche a creare un ruolo più proattivo di contatto con la cittadinanza, degli Europe Direct in tutti i ventisette paesi membri.

Anche per quel che riguarda il servizio di comunicazione della Commissione, Juncker ha implementato la digitalizzazione dei suoi servizi: il rafforzamento degli *Ebs* garantisce una maggiore copertura mediatica, in diretta streaming, di tutti gli incontri interni e internazionali che l'Istituzione tiene a Bruxelles.

Pur se il valore aggiunto della comunicazione per un esperto di comunicazione è quello di essere sul posto, instaurando relazioni personali, Internet ha cambiato le regole del gioco. È giusto adeguarvisi.

Un rinnovato sforzo comunicativo, adottato dalla Commissione Juncker. Un processo che vorrebbe portare all'utilizzo di un'unica voce, espressione dell'anima sovranazionale.

Eppure questo obbiettivo non è stato raggiunto in toto. Nonostante le modifiche avviate verso una maggiore centralizzazione, le voci degli Stati ancora non sono state domate e contenute.

Forse solo quando i governi nazionali, parte propulsiva principale del progetto comunitario, giocheranno un ruolo univoco anche in termini comunicativi, lasciando da parte il classico gioco dello scaricabarile fra le mura nazionali e l'europhilia dai palazzi di Bruxelles, si potrà giungere ad una comunicazione efficiente e il sogno dei padri fondatori di creare una vera Unione politica, sarà più vicino (Maresi 2016).

Paesi membri che fanno sentire le loro voci e opinioni nel Consiglio Europeo, Istituzione a loro dedicata e che, a conferma del voler preservare sé stessi e i loro interessi, non ha attuato modifiche rilevanti nella strategia comunicativa per permettere all'Europa di raggiungere una voce unica. Gli Stati vogliono “tenersi strette” appunto le loro corde vocali.

Un'altra Istituzione, però, ha acquisito sempre più potere, e di conseguenza ha rafforzato la sua capacità comunicativa, attraverso il nuovo Piano strategico. L'Istituzione che riporta le voci degli europei.

### 3.4.2. IL PARLAMENTO EUROPEO E LA VOCE RITROVATA.

Negli ultimi anni anche la più grande assemblea rappresentativa al mondo, direttamente eletta, ha via via trasformato, seguendo i dettami del Piano Strategico di Juncker, il suo modo di comunicare: si è adattato ai più moderni strumenti tecnologici, entrando nel mondo social, con l'intenzione di rappresentare meglio i cittadini e avere maggiore impatto nelle loro vite.

La comunicazione non è mai disgiunta dalla politica, come si è visto.

Data questa premessa, è facile dimostrare che il rafforzamento della politica di comunicazione del Parlamento sia collegato al suo ritrovato ruolo politico, avviato negli ultimi anni. A conferma di questa forza rinnovata, si possono citare due eventi, secondo Maresi (2016).

*In primis*, il 14 luglio del 2015, per la prima volta nella storia, è stata prevista la presenza del presidente parlamentare, l'attuale Schulz, all'Euro Summit dei ministri dell'economia e dei capi di Stato e di Governo.<sup>366</sup>

In secondo luogo, si può citare, sempre a conferma dell'accresciuta importanza parlamentare, il ruolo affidato al vicepresidente Tajani, inserito a fianco delle più alte cariche europee, per promuovere il dibattito interreligioso come antidoto d'integrazione contro gli estremismi.<sup>367</sup>

Un'Istituzione che diventa più forte, e importante politicamente, ha necessità di comunicare la sua potenza decisionale all'opinione pubblica, che essa rappresenta.

Del resto, il Parlamento europeo, negli ultimi anni, ha affermato l'importanza di ripartire dai cittadini. La creazione di una sfera pubblica europea deve partire dal basso, dal popolo che deve prendere un più stretto controllo dell'Unione. Per fare ciò, l'opinione pubblica deve, naturalmente, far sentire la sua voce, attraverso una più forte comunicazione del Parlamento.

Per riavviare il potere dal basso, l'Europarlamento, a partire dagli ultimi anni, si è impegnato a sviluppare una comunicazione online, divenuta il principale contatto con i cittadini, il riferimento esterno per l'intera attività dell'Istituzione. Quest'ultima si è maggiormente dedicata al rafforzamento dell'attività comunicativa via Internet, in maniera più diretta, perché non ha, a differenza della Commissione europea, un appuntamento fisso quotidiano con la stampa accreditata. L'attività del Parlamento con la sua corrispettiva comunicazione, sono infatti scandite dai tempi legislativi, divisi nelle settimane multicolore dedicate alle commissioni Parlamentari, alle riunioni dei gruppi politici che dettano la linea prima delle sessioni plenarie a Strasburgo e a Bruxelles, alla sessione plenaria e all'attività fuori sede nelle circoscrizioni elettorali nei 28 stati membri.<sup>368</sup>

Anche se dotata di un team di comunicazione multilingue, diviso per aree di competenza, sulla linea di responsabilità di ogni Commissione parlamentare, di una squadra guidata dal Direttore media e portavoce unico, Jaume Duch, che affianca il Presidente nelle principali uscite istituzionali, la comunicazione parlamentare europea, che utilizza i canali formali e istituzionali, risulta abbastanza incostante, secondo gli studi di Maresi (2016).

Perciò l'Europarlamento, per trovare una possibile via di fuga a questa incostanza comunicativa, e per essere sempre presente, e non solo saltuariamente, nella vita dei cittadini, ha deciso di utilizzare vari strumenti accessibili online: partendo da un account *Facebook* con milioni di *like*, un account *Twitter* per ognuna delle 20 commissioni parlamentari e *newshub*, un *wall* di commenti in tempo reale, un servizio foto dedicato che

---

<sup>366</sup> Euro Summit che ha permesso di evitare il Grexit.

<sup>367</sup> Maresi in Maresi e D'Ambrosi (2016, p.31).

<sup>368</sup> Maresi in Maresi e D'Ambrosi (2016, p.32).

condivide il lavoro su *Flickr* e *Instagram*, un canale specifico su Youtube, si arriva ad una televisione “in house” *Europarltv*, per raccontare l’attività del Parlamento e dar voce ai suoi protagonisti politici.<sup>369</sup>

Una comunicazione diventata senza filtri, quella parlamentare, che va a ricercare direttamente i cittadini, risultando sempre maggiormente interconnessa con loro.

Nonostante questa ricerca di una comunicazione più diretta con l’opinione pubblica, e passante per canali informali, come i social, il suo ritrovato ruolo politico ha reso maggiormente importante anche la sua copertura mediatica tradizionale: se prima, si è visto, era l’Istituzione a cui la stampa dedicava meno spazio, ora, il ritrovato ruolo legislativo e politico dell’Europarlamento ha indirettamente reso ancora più interessanti alla stampa le riunioni delle commissioni parlamentari, dato che le decisioni prese in questa sede rappresentano un primo segnale di una possibile legge europea.<sup>370</sup> Ecco perché l’Europarlamento ha esteso, al di là della settimana della sessione plenaria, la copertura con dirette streaming pianificate di questi appuntamenti.

Il suo ritrovato e accresciuto ruolo politico e comunicativo non ha permesso però di risolvere il problema della *nazionalizzazione* dell’informazione: tutt’ora, per quel che riguarda la comunicazione parlamentare, agiscono i vari uffici di informazione localizzati nelle varie capitali e nelle città principali dei paesi membri, dove lavorano gli addetti stampa, che per dare visibilità ai protagonisti politici degli Stati, si trovano a nazionalizzare l’informazione proveniente dall’Europarlamento.

Le strategie di centralizzazione e verticalizzazione nella comunicazione hanno funzionato poco nell’applicarsi alla politica di informazione dell’Europarlamento.

Il centro dell’attività è comunque rappresentato dai veri protagonisti dell’arena parlamentare; gli MEPs (Eurodeputati), che rappresentano il fulcro della comunicazione. Nel loro lavoro di comunicazione, anche passante per canali indiretti come quelli social, sono affiancati da uno staff di comunicazione che agisce sul territorio nazionale, e possono anche contare sui collaboratori del gruppo politico di appartenenza e sulle delegazioni dei politici nazionali.

Le sette famiglie politiche europee dispongono di una propria struttura di comunicazione centrale, con un portavoce di riferimento e una serie di addetti stampa divisi per lingua e temi, ma poi si sviluppano a livello locale negli Stati membri.<sup>371</sup>

Si è verificata quindi una ritrovata importanza del ruolo sia politico che comunicativo dell’Europarlamento, ma molto spesso la comunicazione, che l’Istituzione mette in atto, si rispecchia ancora troppo negli Stati nazionali. Una comunicazione nazionalizzata e non centralizzata, quella dell’Europarlamento.

Si è notato, quindi, come la Commissione Juncker, nell’adottare il Piano Strategico per gli anni 2016-2020, e nel mettere in pratica azioni e attività di comunicazione con il Management Plan del 2017, abbia cercato di

---

<sup>369</sup> Maresi in Maresi e D’Ambrosi (2016, p.31).

<sup>370</sup> Maresi in Maresi e D’Ambrosi (2016, p.32).

<sup>371</sup> Maresi in Maresi e D’Ambrosi (2016, p.31).

modificare il modo di comunicare delle varie Istituzioni: un modo di diffondere i messaggi europei, più centralizzato e controllato dal vertice, e più diretto, attraverso l'uso di canali più informali, come i social. Queste due nuove direttive avrebbero dovuto, secondo il Presidente, far guarire l'UE da un'afonia congenita e permetterle di comunicare attraverso una voce unica e decisa.

È riuscita ad uscire dalla fase di stallo? La voce unica è stata trovata o sussiste ancora un coro di Stati?

### 3.5 L'UNIONE EUROPEA E L'UNICO MESSAGGIO: ASSUMERSI LE RESPONSABILITÀ PER PARLARE E RIPARTIRE.

L'Europa oggi sembra non aver superato i suoi problemi comunicativi, gli stessi che bloccano il treno nel cammino verso l'integrazione, facendolo procedere su due binari a velocità diseguali; le sue due anime non riescono ad accordarsi trovando un equilibrio, e la voce unica europea non riesce quindi a prevalere sul coro statale. Secondo O'Connor<sup>372</sup> ancora gli Stati membri non riescono a trovare un accordo per poter comunicare un unico messaggio europeo: ogni ministro critica le iniziative prese a Bruxelles, una volta che ritorna in patria. La comunicazione europea risulta, tutt'ora, non coesa e bloccata dall'intermediazione statale.

L'Unione sembra vivere una stagione di conflitti, piena di interrogativi, perplessità, dubbi che hanno l'effetto di produrre o decisioni povere od immobilismi frequenti.<sup>373</sup>

Voltaire ci ricorda che, mentre gli uomini discutono, la natura agisce.

Ed è proprio questa consapevolezza ad aver riportato al centro delle discussioni della Commissione Juncker, il voler far ripartire l'Europa, dandole una maggiore capacità di leadership per sbloccarsi dall'immobilismo decisionale e dall'afonia comunicativa.

Per dare la spinta al treno e farle trovare una voce unica e potente, Juncker ha deciso di intraprendere la via di una maggiore centralizzazione; come si è visto, quest'ultima non solo dal punto di vista strutturale, accentrando il potere nelle mani della DG COMM centrale, ma anche dal punto di vista tematico, attuando una *prioritarizzazione* dei messaggi europeo: devono essere diffuse notizie relative ai dieci macro-temi, decisi dalla Commissione, a cui le Rappresentanze e gli Uffici locali devono adeguarsi, sviluppando, in un secondo momento, la comunicazione territoriale.

La filosofia alla base di questa centralizzazione e verticalizzazione nella comunicazione è che, solo attraverso questa nuova logica centralizzante, l'Europa può aspirare ad acquisire una leadership anche nel comunicare le sue politiche, senza i filtri dei media e degli Stati; passare in maniera diretta dal comunicare le dieci priorità al farle.

Con la centralizzazione e con una politica di comunicazione più diretta, è la Commissione, non solo a decidere le dieci priorità da raggiungere, ma è la DG COMM ad accentrare la comunicazione delle stesse, dando una percezione di una maggiore coesione e l'immagine di guida ai cittadini. Quest'ultimi devono

---

<sup>372</sup> Intervista svolta a O'Connor il 28/09/2017.

<sup>373</sup> Michelozzi in Maresi (2016, p.101).

avere la sensazione di essere ascoltati da un leader, che non solo comunica con una voce unica e decisa, ma agisce da solo. Questo è l'obiettivo che la strategia di centralizzazione comunicativa, avviata da Juncker, si era prefissata.

Tuttavia le comunicazioni relative alle dieci priorità non riescono ancora a scaldare ed entrare abbondantemente nelle case dei cittadini, ridando consenso al progetto comunitario. Secondo lo studioso Michelozzi (2016),<sup>374</sup> l'Europa, per ripartire, deve comprendere che è essa stessa il messaggio da comunicare e che rappresenta un patrimonio che, al di là della forte innovazione, incarna e deve saper gestire.

Una possibile strada per farla ripartire, secondo lo studioso (Michelozzi 2016), è la raggiunta consapevolezza che la sua azione non risiede nei mezzi, nei luoghi, nei diversi pubblici, nelle sole decisioni che intende assumere, ma nelle idee che il messaggio dovrà trasmettere e comunicare, diffondere e promuovere, moltiplicare senza dividere<sup>375</sup>: *«Questo nuovo saper-mercato europeo deve accogliere i talenti ed i coraggiosi, sapendo infondere coraggio e fiducia, perché **talune condizioni non sono state esplicitate a dovere.**»*

Talune condizioni non sono state esplicitate a dovere.

Nonostante i vari piani strategici e di gestione, ancora l'Europa non riesce a sbloccarsi, né dal punto di vista decisionale, né dal punto di vista comunicativo. I cittadini europei ritengono che l'azione europea sia nettamente insufficiente nella maggior parte dei quindici ambiti proposti dagli ultimi sondaggi dell'Eurobarometro, e la stragrande maggioranza dei cittadini vorrebbe che l'UE intervenisse di più in tali ambiti rispetto a quanto non faccia attualmente.

L'Europa non riesce a passare dal comunicare al fare, e senza quest'ultima azione, anche la comunicazione viene svuotata di senso e la voce europea perde di credibilità. Si ha quindi la sensazione, nonostante i piani strategici e di gestione relativi ad un nuovo modo di comunicarla, che l'Unione stia correndo dietro il pallone senza curarsi né dei tempi di gioco, né della tattica, né della consapevolezza di quanta più fatica si faccia nel non presidiare la propria zona di campo, né alle proprie prestazioni fisiche senza riuscirvi (Michelozzi 2016).<sup>376</sup>

L'Unione ha cercato, con le nuove strategie, di sviluppare nuovi sistemi per superare alcune delle problematiche, viste nel precedente capitolo della disamina, e responsabili della sua afonia politica.

Rimane però il vero grande problema, quello che è stato il filo conduttore di questo elaborato, già citato nel primo capitolo: l'incontro e scontro tra le due anime europee e la ricerca di quell'equilibrio di sopravvivenza del progetto comunitario.

---

<sup>374</sup> Michelozzi in Maresi (2016, p.102).

<sup>375</sup> Michelozzi in Maresi (2016, p.101).

<sup>376</sup> Michelozzi in Maresi (2016, p.101).

È stato più volte sottolineato come una delle problematiche principali di un'inefficienza comunicativa e decisionale, sia stata sempre l'immobilismo causato dalla ricerca del compromesso fra l'anima sovranazionale e quella intergovernativa.

È quest'ultima che non permette fino in fondo all'Europa di riuscire con la sua politica di comunicazione ad avocare l'interesse di tutta la comunità europea verso il grande traguardo della creazione degli "Stati Uniti d'Europa".

È lo *strattonamento* politico e comunicativo perdurante, lacerante, sfibrante e ridondante, da parte degli Stati, a cui è sottoposta l'Europa, a causarle una dispersione di energie, e a disarconare il cittadino dal prode cavallo dell'Unione Europea (Michelozzi 2016). La comunicazione europea, passante per il filtro statale, rischia di riportare un quadro deviato e sbilenco della realtà in cui, invece, i cittadini vivono.

Riportando le parole di Michelozzi, «È auspicabile dunque riportare il dibattito ad una circolazione più diffusa senza che elementi esterni possano sortire l'effetto di una nuova deriva, perché la nave lasciata al proprio destino, o perde completamente la rotta o trova riparo presso un altro porto.»

L'Unione deve trovare il proprio porto, il proprio messaggio; deve recuperare (o acquisire?) la propria voce, riuscendo a trovare una soluzione, che le possa permettere di trovare un equilibrio tra le sue due anime senza bloccarsi, ma che le consenta di muoversi e parlare: non sovrastare l'anima intergovernativa, ma nemmeno farsi schiacciare e paralizzare da essa.

Non cancellare gli Stati, ma acquisire da loro la forza necessaria per far comprendere ai cittadini, per dirla con De Gregori, che *"l'Europa siamo noi, nessuno si senta escluso"*<sup>377</sup>.

Con Juncker, si è visto un balzo in avanti compiuto dall'UE nel voler comunicare in maniera più diretta con i cittadini, riducendo i filtri dei media tradizionali e le loro distorsioni informative. Come l'Unione ha imparato nel corso degli anni a rimboccarsi le maniche, soprattutto nei momenti difficili e di incertezza, che hanno da sempre accompagnato la sua evoluzione, cambiando continuamente prospettiva e adeguandosi ai nuovi tempi, anche oggi deve farlo, trovandosi in una fase simile.

Essa deve sfruttare i nuovi strumenti tecnologici per comunicare in maniera più diretta con i cittadini, non solo per eliminare il filtro e le distorsioni causate dai media, ma, in particolare, per cercare di neutralizzare le spinte centrifughe a corrente alternata degli egoismi nazionali, che ne bloccano la capacità decisionale e comunicativa e non le permettono altresì di coinvolgere i cittadini a far ripartire il progetto. Deve parlare Lei, facendo prevalere la sua anima sovranazionale.

Sta iniziando a capire che "fare e non comunicarlo" equivale al non fare, e che "comunicarlo senza fare" equivale al perdere credibilità e fiducia da parte dei cittadini, vero motore europeo.

L'Europa con le sue nuove strategie ha puntato certamente ad un coinvolgimento più diretto e attivo dei cittadini, un rafforzamento dell'identità stessa, fino alla possibile creazione di una sfera pubblica europea.

---

<sup>377</sup> De Gregori citato da Michelozzi in Maresi e D'Ambrosi (2016, p.102).

Un primo passo, secondo opinioni di illustri studiosi al riguardo, è stato fatto, ma solo dal punto di vista comunicativo.

Pur dovendo fare i conti con i continui tira e molla nazionali su quale direzione imprimere al progetto europeo, se maggiore proporzionalità e sussidiarietà o se maggior integrazione comunitaria (quindi se far prevalere l'anima sovranazionale o quella intergovernativa), su cui ancora non si riesce a trovare una soluzione comune, la nuova politica di comunicazione ha senz'altro permesso l'adozione di un nuovo approccio bottom-up, più legato e coordinato dell'intera attività comunicativa europea.

Un primo passo, come è stato detto.

Infatti per riuscire a proseguire nel cammino, e rendere la sua comunicazione credibile, non può essere tralasciato il discorso delle sue due anime, ovvero la ricerca di quale forma dare all'Europa stessa. Se non fa, perde credibilità e la sua politica di comunicazione perde di senso; ma per fare ha bisogno di trovare un accordo sulla sua architettura, per permetterle di procedere nel cammino dell'integrazione. Altrimenti rimane un palazzo a rischio terremoto.

L'innovazione *tout court*, da sola non è sufficiente. La comunicazione, attraverso le nuove tecnologie, non basta. È necessario trovare un modo per invertire i venti contrari che causano un allontanamento dei cittadini dal progetto.

La risposta a questa disaffezione non è meno Europa, ma di quale Europa abbiamo bisogno (Fabbrini 2017). Certo un'Europa più politica, che sappia prendere decisioni importanti in un mondo globalizzato dove, solo assieme gli Stati, riuscirà ad incidere e risolvere problemi annosi che accomunano tutti i suoi Paesi membri.<sup>378</sup>

Questa è la consapevolezza che devono raggiungere gli Stati; Juncker nel suo discorso al Parlamento europeo in cui elencava le dieci priorità, ha illustrato come ultimo punto conclusivo del discorso, e colonna portante della nuova svolta politica da imprimere all'Europa, se si vuole procedere nel cammino, di “assumersi le responsabilità”.

Per realizzare tutti i dieci obiettivi che la nuova Commissione ha proposto, il Presidente ha quindi affermato la necessità che sia le Istituzioni europee, sia gli Stati si assumessero le loro responsabilità.

Riguardo alle prime, dovevano assumersi quelle responsabilità politiche che hanno troppe volte disatteso, dalla necessità di una politica di sicurezza comune, a politiche che invertano i record della disoccupazione, da una politica comune dell'immigrazione, alla lotta al cambiamento climatico, e alla necessità di un approccio comune al problema energetico.<sup>379</sup>

Riguardo ai secondi, essi dovevano riconoscere la necessità di garantire all'Europa di muoversi verso il cammino dell'integrazione. Gli Stati dovevano fare un “mea culpa” e capire di essere stati responsabili, nel voler preservare i loro interessi in maniera estremizzata, nell'aver bloccato l'Unione dal punto di vista

---

<sup>378</sup> Belluati (2015, p. 289).

<sup>379</sup> Michelozzi in Maresi e D'Ambrosi (2016, p.102).

decisionale e comunicativo. Dovevano, e devono tutt'ora, acquisire la consapevolezza che solo con il loro aiuto, l'Europa può ripartire.

Bisogna darle la spinta, senza ostacolarla. L'Unione politica, infatti, può essere costruita solo attraverso il loro appoggio e la loro volontà.

Serve un'Europa politica all'altezza delle sfide che le si presentano. È un lavoro complesso, che va costantemente affrontato e condiviso anche grazie al lavoro dell'informazione.

*«L'ultimo punto che voglio affrontare riguarda la responsabilità. Assumersi la responsabilità di costruire questa Europa che protegge.*

***Invito tutte le istituzioni dell'UE e tutti gli Stati membri ad assumersi la responsabilità.***

*Smettiamola con la solita storia che il successo è nazionale mentre il fallimento è europeo, altrimenti il nostro progetto comune non sopravviverà.[...] La lentezza con cui le promesse fatte vengono mantenute è un fenomeno che rischia di compromettere sempre di più la credibilità dell'Unione. Prendiamo l'accordo di Parigi. Noi europei siamo i leader mondiali nell'azione per il clima. È stata l'Europa a mediare il primo accordo storico sul clima giuridicamente vincolante e di portata mondiale. È stata l'Europa a riunire le ambizioni che hanno reso possibile l'accordo di Parigi. Eppure ora l'Europa stenta a dare il buon esempio e a essere la prima a ratificare il nostro accordo. Finora, solo Francia, Austria e Ungheria lo hanno ratificato. Invito tutti gli Stati membri e questo Parlamento a fare la propria parte nelle prossime settimane, non nei prossimi mesi. Dobbiamo essere più veloci. Ratifichiamo l'accordo di Parigi adesso. Si può fare. È una questione di volontà politica. E di influenza dell'Europa a livello mondiale.*

***Anche le istituzioni europee devono assumersi responsabilità.***

*Ho chiesto a tutti i miei commissari di essere pronti a discutere, nelle prossime due settimane, lo stato dell'Unione nei Parlamenti nazionali dei paesi che ciascuno conosce meglio. Dall'inizio del mio mandato, i commissari hanno effettuato più di 350 visite ai parlamenti nazionali. Ora voglio che ne facciano anche di più. **Perché l'Europa può essere costruita solo con gli Stati membri, non contro di essi.***

*Dobbiamo assumerci responsabilità anche nel riconoscere quando non spetta a noi prendere determinate decisioni. Non è giusto che quando i paesi dell'UE non riescono a decidere tra loro se bandire o meno l'uso del glifosato nei diserbanti, la Commissione sia costretta dal Parlamento e dal Consiglio a prendere una decisione.*

*Quindi cambieremo queste regole, perché questa non è democrazia. La Commissione deve assumersi responsabilità agendo non come organo tecnocratico ma come organo politico.*

***Una Commissione politica ascolta il Parlamento europeo, ascolta tutti gli Stati membri e ascolta i cittadini.***



*Ed è proprio l'ascolto che ha spinto la mia Commissione a ritirare 100 proposte nei primi due anni di mandato, a presentare l'80% di iniziative in meno rispetto ai 5 anni precedenti e ad avviare un riesame approfondito di tutta la legislazione vigente. Perché solo concentrandoci sugli ambiti in cui l'Europa può fornire un reale valore aggiunto e garantire risultati saremo in grado di rendere l'Europa un posto migliore e più affidabile.*

*Essere politici significa anche correggere gli errori tecnocratici non appena essi si verificano. La Commissione, il Parlamento e il Consiglio hanno deciso congiuntamente di abolire le spese di roaming per i telefoni cellulari. È una promessa che manterremo. Non solo per chi viaggia per affari e va all'estero per un paio di giorni. Non solo per i turisti che trascorrono due settimane al sole. Ma per i nostri lavoratori transfrontalieri. E per i milioni di studenti Erasmus che trascorrono uno o due semestri all'estero. Ho pertanto ritirato una proposta elaborata quest'estate da un funzionario ben intenzionato. La proposta non era tecnicamente sbagliata, ma non rispettava la promessa che avevamo fatto. Dalla prossima settimana sarà disponibile una proposta nuova e migliore. Telefonare in viaggio sarà come farlo da casa.*

*Essere politici è anche ciò che ci consente di realizzare il patto di stabilità e crescita con buon senso. La creazione del patto è stata influenzata dalla teoria e la sua applicazione è diventata una dottrina per molti. Oggi è addirittura un dogma per alcuni. In teoria, un singolo punto decimale sopra al 60 per cento nel debito di un paese dovrebbe essere sanzionato. In realtà occorre analizzare i motivi del debito. Dovremmo provare a sostenere e non a punire gli sforzi di riforma in atto. Per questo sono necessari politici responsabili. E continueremo ad applicare il patto non in modo dogmatico, ma con buon senso e con la flessibilità che saggiamente abbiamo previsto nelle regole.*

*Infine, assumersi responsabilità significa anche rispondere agli elettori del nostro operato. Per questo proporremo di modificare la regola assurda per cui i commissari devono rinunciare alle proprie funzioni quando si candidano alle elezioni europee. La cancelliera tedesca, i primi ministri ceco, danese o estone non smettono di fare il loro lavoro quando si candidano per essere rieletti. Non dovrebbero farlo neanche i commissari. Se vogliamo una Commissione che risponda ai bisogni del mondo reale, dovremmo incoraggiare i commissari a cercare il necessario rendez-vous con la democrazia. E non a evitarlo» Juncker (2016).<sup>380</sup>*

Sia le Istituzioni, che gli Stati devono assumersi delle responsabilità per far ripartire il treno Europa. Entrambi devono essere volenterosi.

Si giunge così alla conclusione della disamina.

Bisogna trovare una risposta a quale Europa creare, per farla ripartire nel processo di integrazione, anche attraverso l'aiuto statale. È necessario capire quale Europa vogliono gli Stati.

---

<sup>380</sup> Tratto da: [https://ec.europa.eu/italy/news/20160915\\_discorso\\_juncker\\_it](https://ec.europa.eu/italy/news/20160915_discorso_juncker_it)

Una struttura che fa, senza comunicare ai cittadini, non funziona: non può proseguire nel cammino senza fiducia degli europei.

Ma nemmeno una politica e strategia di comunicazione, senza una struttura ben definita e cosciente di sé, può funzionare: le promesse che l'Istituzione comunitaria fa, perdono di credibilità.

Il cerchio che si è aperto con il discorso delle due anime, si è snodato lungo il percorso della politica e delle strategie di comunicazione attuate negli anni, con le varie problematiche che ancora si presentano, e si richiude parlando ancora della struttura istituzionale sdoppiata e della ricerca di un compromesso fra anime diverse, che rendono l'Europa inefficiente dal punto di vista decisionale e comunicativo.

Se non si trova il giusto equilibrio per dare voce ad entrambe, senza che una soverchi l'altra, l'Europa non riparte né dal punto di vista decisionale, né da quello comunicativo.

Far ripartire l'Europa con una comunicazione accentrata, come dice Juncker, ma in quale Europa?

Struttura e comunicazione devono unirsi e procedere di pari passo.

Le conclusioni sono, dunque, una sintesi e crasi dei due capitoli precedenti e dei due punti di vista, politico e comunicativo. Si cercherà di esporre in maniera chiara anche la mia personale visione della necessità di creare un'Europa diversa per farle trovare/ritrovare la voce.

## 4. CONCLUSIONI: QUALE EUROPA E QUALE UNIONE EUROPEA? DAL FARE AL COMUNICARE

*Se non riusciremo a far capire che l'Europa non è la passione un po' illuministica di alcuni politici e intellettuali ma è la risposta ai problemi e alle inquietudini che hanno origine nel nuovo mondo globalizzato; se non saremo in grado di costruire un'Europa capace realmente di incidere all'interno e al di fuori dei suoi confini; allora la deriva europea diventerà inarrestabile e sarà la deriva stessa del mondo. Un mondo dove ci sarà più violenza e meno democrazia e dove le nostre vite saranno meno sicure e meno libere.*

**Giuliano Amato, «Noi in bilico», 2005**

Il terzo capitolo si è concluso con il discorso di Juncker, rivolto sia agli Stati che alle Istituzioni europee, sulla necessità che ognuno di essi si assumesse le proprie responsabilità per poter far ripartire il “treno Europa”, e sull'imprescindibilità dell'aiuto dei cittadini, da coinvolgere attraverso una nuova strategia comunicativa più efficiente, decisa e accentrata.

Bisogna ripartire dal basso e far sentire i cittadini più coinvolti nel processo di decisione europeo nell'affrontare le sfide future. In questi anni, infatti, le crisi multiple hanno sganciato contraccolpi importanti al progetto europeo, e la sua paralisi decisionale ha allontanato sempre più dal popolo la percezione positiva delle Istituzioni comunitarie.

L'Unione europea nel corso degli anni, riconoscendo l'importanza di un'efficiente politica di comunicazione per riavvicinare i cittadini, ha alternato numerose strategie, alimentate da grandi dibattiti, ma senza ottenere mai grandi risultati a livello pratico.

Si è avuto modo di sottolineare, nel corso della disamina, quali siano state le problematiche che hanno impedito il funzionamento del settore comunicativo europeo.

Ma una su tutte ha canalizzato l'attenzione, tanto da essere ritenuta la principale causa, non solo dell'afonia europea, ma anche della paralisi decisionale: la struttura istituzionale sdoppiata dell'Unione Europea.

La conclusione verte appunto su una possibile risposta a questo problema, responsabile, secondo numerosi studiosi, delle varie inefficienze europee, comunicative e non. La soluzione non è meno Europa, ma di quale Europa abbiamo bisogno? Quale idea d'Europa la politica di comunicazione dovrebbe diffondere per affezionare i cittadini?

È stato messo in luce, nel corso della disamina, come la comunicazione proceda di pari passo con la politica comunitaria; sono due facce della stessa medaglia, l'una non sussiste senza l'altra.

Alla luce di queste premesse, si capisce che, per far fronte alle sfide contemporanee e ritrovare quella singola voce europea, è necessaria un'Europa più politica che, assumendosi le proprie responsabilità, sappia prendere in mano le redini del carro e decidere con mano ferma, imponendo la logica sovranazionale.

Solo allora l'Europa troverà la voce, e sarà possibile, per i professionisti del settore, comunicarla. La sfida è grande: ecco perché non solo serve un'Europa più politica con maggiore capacità decisionale, ma è un lavoro complesso, che va costantemente affrontato e condiviso, anche grazie al lavoro dell'informazione.

L'Unione Europea ha bisogno più che mai di ritrovare lo spirito aggregativo del processo d'integrazione, che l'ha resa un modello unico di cooperazione; ha bisogno di ritornare alle origini. Secondo il vicepresidente del Parlamento europeo, Tajani, solo *assieme* l'Europa sarà in grado di superare il difficile momento in cui si trova, insieme agli Stati e insieme ai cittadini.

È oggi più che mai necessario unire le politiche europee alla comunicazione.

Rendendola sempre più l'espressione delle scelte condivise dei suoi cittadini, bisogna **creare** un'Europa in cui la cittadinanza sia parte attiva di un processo di sviluppo partecipato, attraverso una comunicazione più trasparente; ma senza la collaborazione statale, questo obiettivo non potrà essere realizzato.

Per questo motivo la tesi del presente elaborato verte sull'agire a livello strutturale, per ricercare una voce unica europea.

Bisogna creare un'Europa diversa, con diverse corde vocali, per permetterle di far trovare o ritrovare la voce unica che comunichi un messaggio unito. Bisogna far capire agli Stati che, la necessità di unirsi politicamente non farebbe scomparire le loro differenze e non permetterebbe che venissero tralasciati i loro interessi: si verrebbe solo a creare un'Europa che sarebbe figlia delle sue diversità, le quali farebbero di questo continente un esempio unico al mondo di identità, valori e libertà.

Prima creare e poi comunicare una nuova Europa.

Si cerca ora, dunque, di dare una risposta alla domanda contenuta nel titolo della tesi: quale Europea e quale Unione Europea?

Ripercorrendo in breve il percorso della disamina, si può notare la sua struttura circolare; si è partiti da questa domanda, per poi concentrarsi sul settore della politica di comunicazione.

Si è sottolineato fin da subito come fosse la specifica forma strutturale assunta dall'Unione, con lo sdoppiamento delle sue due anime, il problema principale, causante il suo immobilismo decisionale e comunicativo.

L'asimmetria delle sue due anime, sovranazionale e intergovernativa, è emersa in particolare nella gestione delle crisi; la diversa velocità e la ricerca del compromesso per tenerle insieme, hanno impedito all'Europa di dare una risposta unica e unita; le differenze statali, mosse dall'anima intergovernativa, sono andate a costituirsi in un coro disunito.

Ognuno fa prevalere i propri interessi, e gli Stati più forti vincono. Naturalmente, si è visto, ciò ha fatto ammalare l'Unione di assenza di fiducia da parte dei suoi cittadini; uno scollamento del popolo ricomponibile nella corrente del pensiero dell'*euroscetticismo*.

Si è posta poi una successiva questione: se una corretta politica di comunicazione potesse essere l'antidoto capace di creare il legame di appartenenza tra europei e Europa. Quest'ultima nel corso degli anni ha fatto sentire la propria voce?

Partendo da questa domanda, si è sottolineato, nella prima parte del secondo capitolo, le prese di coscienza, i dibattiti e le varie strategie comunicative attuate negli anni fino al 2013, orientate ad una maggiore trasparenza e alla ricerca di dialogo con i cittadini, per avvicinare l'Europa ai loro cuori. Piani e documenti, che hanno assunto l'aspetto di "giri di boa" verso una maggiore coscienza sull'importanza di una politica di comunicazione europea, i quali, però, non riuscirono nell'intento di suscitare un sentimento verso l'Unione: tutto rimase a livello teorico.

Infatti, la seconda parte del capitolo si è concentrata ad analizzare le numerose problematiche che hanno impedito il corretto funzionamento della politica di comunicazione europea.

Assenza di un quadro giuridico chiaro, poco budget, analfabetismo europeo, difficile rapporto con i media: ostacoli che per lo più sono stati ricondotti al problema principale, filo conduttore della disamina, lo sdoppiamento della struttura istituzionale dell'Unione in due anime.

Giunto al terzo capitolo, l'elaborato si è voluto concentrare sui tempi presenti, vedendo come la Commissione Juncker abbia cercato di riprendere in mano le redini del progetto. Con la sua strategia di una nuova centralizzazione burocratica e verticalizzazione tematica, voleva raggiungere la creazione di quella singola voce europea, trasmessa attraverso la Commissione, sconfiggendo così il coro statale del Consiglio.

Una centralizzazione ottenuta sia strutturalmente, affidando la gestione alla DG COMM centrale, sia tematicamente con una *prioritarizzazione* dei messaggi europei, per cui ogni Stato doveva comunicare adeguando i messaggi europei ai dieci macro-temi decisi dalla Commissione.

Il rischio però di questa nuova strategia è l'approdo ad una comunicazione che non riesca a creare quel legame di appartenenza tra Europa e cittadini; essa rischia di risultare ingessata e lontana dai problemi statali e locali; lontana dall'opinione pubblica delle varie nazioni.

Parlandone con il Dott. Maresi<sup>381</sup>, questa strategia non è una soluzione a lungo termine. Secondo lo studioso, fin quando non si decida quale forma far assumere all'Europa, quest'ultima non potrà essere in grado di sviluppare una comunicazione efficiente; del resto, si è visto, non si può vendere un prodotto senza che esso esista.

Le possibili soluzioni, fin quando non si ristruttura l'idea di Europa e quest'ultima non venga creata ex novo, sono solo di breve termine.

La nuova strategia avviata da Juncker appartiene all'insieme di quest'ultime, ma ha il problema di non tener conto delle differenze statali. Bisognerebbe fare un mix, secondo Maresi: le decisioni dovrebbero altresì essere centralizzate e verticalizzate, ma l'impatto dovrebbe riferirsi a livello locale. Una macro-decisione dunque a livello centrale, che però si rifletta e venga declinata, tenendo conto dell'impatto locale, assumendo più funzionari appartenenti al territorio stesso in cui si vuole fare comunicazione.

Maresi però non parla solo della necessità di una maggiore *glocalizzazione* dell'informazione, ma anche di una maggior differenziazione: bisogna rafforzare la comunicazione in quegli Stati volenterosi di creare

---

<sup>381</sup> Intervista effettuata al Dott. Maresi il 3/05/2017.

un'unione politica; è necessario implementarla dove c'è un terreno fertile: in questi territori è necessario concentrarsi maggiormente con le più svariate attività comunicative europee.

Creare una Europa differenziata anche nella comunicazione, e non solo rivoluzionandone la struttura istituzionale.

Quest'ultima frase è il riassunto delle mie personali conclusioni: bisogna ripartire dal riconoscimento della differenza tra i vari Stati dell'Unione e delle loro differenti volontà e prospettive sull'integrazione; è necessario iniziare dal riconoscimento delle due anime, per creare una nuova Europa differenziata, e comunicarla anche in maniera differenziata, a seconda del Paese in questione.

In questi anni l'Europa si è trovata ad essere simile ad una persona capace di stare a galla ma non di nuotare, non conoscendone le tecniche, non avendone gli strumenti.

Bisogna darle una nuova spinta per vivere, e non solo sopravvivere, rendendola più politica, e di conseguenza, più capace di comunicare.

Non ci sarà un messaggio unico fino a che non si saprà quale Europa comunicare.

Dalla sua nascita, l'obiettivo più ambizioso per l'Unione è stato quello di diventare come gli Stati Uniti, uno Stato federale.

Secondo molti studiosi<sup>382</sup> e l'opinione di quest'elaborato, non si può più guardare in quella direzione. Se si vuole dare nuova forza all'Unione, l'idea di una misura che vada bene per tutti va messa nel cestino.<sup>383</sup> È necessario, appunto, accettare la differenziazione strutturale e comunicativa, come affermano Maresi (2017) e Fabbrini (2017). Lo spazio mantenuto o conquistato dagli Stati membri è stato ben superiore a quello che porta ad una federazione; la casa comune ancora c'è, ma non è quella a cui si era pensato. Si è allargata e si è venuta differenziando al suo interno, tanto da riflettere due aspirazioni diverse per il futuro.<sup>384</sup>

Accettare la differenziazione significa accettarne le due anime. Sdoppiarle in due corpi diversi porterebbe alla creazione di due Europee diverse.

Gli studiosi Armellini e Mombelli (2016) definiscono la prima, quella di Altiero Spinelli, fedele all'aspirazione federalista e dotata di anima sovranazionale, la seconda quella di Margaret Thatcher, come tale scevra dall'integrazione politica e appagata da quella del solo mercato comune. Lo sdoppiamento di queste due Europee con due anime diverse eviterà la disgregazione, convogliando e ridimensionando le spinte centrifughe in direzioni e verso assetti nei quali l'unità europea sarà comunque salva.<sup>385</sup>

Non sarà facile da realizzare ma è un obiettivo, una proposta realista che crea nuova speranza. Un realistico salto nel futuro. Trovando e creando una nuova Europa, più piccola e più unita, si riuscirà a realizzare una comunicazione differenziata, più efficiente e più vicina ai territori e ai cittadini, perché si diffonderà un unico messaggio in quegli Stati più volenterosi e più uniti politicamente. Creare due Europee significa avere

---

<sup>382</sup> Armellini, Mombelli (2016).

<sup>383</sup> Fabbrini (2017).

<sup>384</sup> Armellini, Mombelli (2016, pp.79-81).

<sup>385</sup> Armellini, Mombelli (2016, pp. 79-81).

un nuovo messaggio da comunicare, un nuovo prodotto esistente e da vendere. Non farlo significa cadere nel vuoto.

Si vedrà ora come si sono andate formando queste due anime, sovranazionale e intergovernativa, per arrivare alla proposta di creare un'Unione federale nell'Europa differenziata; un nuovo progetto capace di parlare con una sola voce, e un nuovo territorio, più piccolo ma più unito, in cui la comunicazione sarebbe più efficiente.

#### 4.1. LE DUE ANIME: PROBLEMA STRUTTURALE E OSTACOLO COMUNICATIVO

Il treno Europa si è fermato nel cammino verso una maggiore integrazione, a causa della diversa velocità delle sue due anime; due gambe che l'hanno resa claudicante. Quella intergovernativa sta più indietro nel cammino dell'integrazione: gli Stati rallentano l'Europa, preservano i loro interessi. Nel primo capitolo si è sottolineato come con Maastricht e i tre pilastri si siano iniziate a formare queste due anime, consegnando alcune politiche, quelle più importanti per gli Stati, all'anima intergovernativa.

Il Trattato di Lisbona ha abolito i pilastri, ma ha accentuato le divisioni, formalizzando un doppio sistema decisionale. Con Lisbona è avvenuto un nuovo rallentamento e una spaccatura più grande fra le due anime europee; si è andato a formare un blocco decisionale e comunicativo.

Con il nuovo Trattato, per il mercato unico è stato istituzionalizzato un sistema di governo sovranazionale, per le materie sensibili agli Stati membri, invece, se n'è venuto a creare uno intergovernativo.<sup>386</sup>

Il mercato unico quindi respira di un'anima sovranazionale che fa gli interessi di tutti, dell'Europa intera; secondo Fabbrini (2017) in queste politiche, si è andato a formare un quadrilatero istituzionale, basato su un legislativo bicamerale (*Consiglio dei ministri per rappresentare i Governi nazionali e Parlamento europeo per i cittadini*) e un esecutivo duale (*Consiglio Europeo per rappresentare gli Stati e Commissione per l'Europa, essendo legittimata dall'Europarlamento*). Nelle politiche relative al mercato unico, animate dall'essenza sovranazionale, tutti sono rappresentati e tutti trovano voce in capitolo per gli interessi europei, sia Stati che cittadini.

Tale quadrilatero rispetta tutti, attraverso una precisa separazione di poteri. L'anima sovranazionale, per queste motivazioni, è quella che comunica con una voce europea; è lei che parla per l'Europa tutta: la Commissione e il suo Presidente appaiono più rilevanti del Consiglio europeo e degli Stati. Afferma Fabbrini (2017): *«È la Commissione a mantenere il potere di iniziativa del processo legislativo, mentre l'approvazione delle leggi è affidata alla co-decisione del Consiglio dei ministri e dell'Europarlamento. Il Consiglio europeo, nell'anima sovranazionale, non ha una funzione strettamente decisionale, ma rappresenta una sorta di capo collegiale dell'UE. I ruoli e le funzioni delle varie Istituzioni sono*

---

<sup>386</sup> Fabbrini (2017, p.37).

sufficientemente precisati e nessuna delle stesse dipende dalla fiducia politica delle altre per poter funzionare. Sono indipendenti e collegate da un sistema di bilanciamenti e controlli.»<sup>387</sup>

L'anima sovranazionale rappresenta sia l'Europa che i cittadini, perché l'Europarlamento ha acquisito una pari dignità legislativa del Consiglio dei ministri. Si fanno gli interessi di tutti.

Fabbrini (2017) parla di integrazione per diritto realizzata attraverso l'anima sovranazionale europea: essa, rappresentando gli interessi dell'Europa, viene monitorata e controllata per garantire i basilari criteri di efficacia e legittimità delle decisioni, attraverso la Corte di giustizia.

Il sistema di governo sovranazionale del mercato unico è quello che permetterebbe all'Europa di procedere più velocemente verso l'integrazione, e, attraverso il sistema di controlli e le forme di bilanciamento, raggiungerebbe una perfetta forma democratica.<sup>388</sup>

Un'anima che, se alimentata dalla volontà statale di estenderla, porterebbe alla creazione di un'Unione sempre più stretta e capace di comunicare con una singola ed unita voce europea.

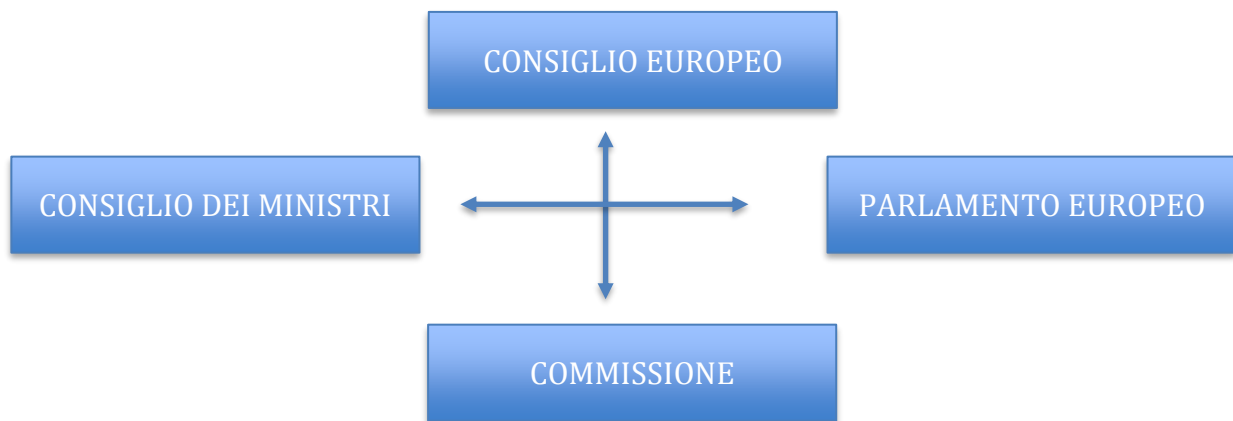


Figura 9 par. 4.1, Sistema di governo Sovranazionale europeo, fonte: Fabbrini, Sdoppiamento, 2017

Lisbona e il suo Trattato hanno dato vita, però, ad un'Europa rappresentabile come un Giano Bifronte, c'è l'altra anima; l'altra faccia europea.

Con Lisbona si è andata sviluppando quella differenziazione, interna all'Unione, tra regimi decisionali diversi per politiche diverse, rispettando le differenti volontà statali. Quelle relative al mercato unico vengono regolate dall'anima sovranazionale: unita, decisa e democratica.

Per quanto riguarda invece le politiche più sensibili agli Stati membri, come quelle estere, di sicurezza, di giustizia, degli affari interni e le politiche economiche, subentra l'anima intergovernativa, dando preminenza alla volontà statale.

<sup>387</sup> «Anche se la Commissione e il suo Presidente vengono proposti dal Consiglio europeo e quindi eletti dall'Europarlamento, essi non possono essere equiparati ad un governo parlamentare. Il Parlamento può licenziare la Commissione ma difficilmente per ragioni politiche. Né la Commissione può dissolvere il Parlamento europeo, avendo un mandato di cinque anni quest'ultimo. Insomma non c'è rapporto di reciproca fiducia tra la maggioranza parlamentare e la Commissione.» **Fabbrini** (2017, p.39).

<sup>388</sup> «Il Trattato di Lisbona ha formalizzato un'architettura istituzionale che si basa su una distinzione tra istituzioni legislative e esecutive, come è proprio dei sistemi di governo democratici.» **Tosato** (2010) in **Fabbrini** (2017, p.41).



Sono gli Stati, non solo a volere decidere riguardo queste politiche, ma anche a decidere il modo in cui comunicare le deliberazioni al riguardo, prese all'interno dell'Unione, alle loro nazioni. Decisioni su materie sensibili e la comunicazione delle stesse sono sotto l'area protettiva dei Paesi membri.

L'Europa scompare in queste politiche sensibili per gli Stati; sono quest'ultimi a impegnarsi **volontariamente** per rispettare le decisioni assunte, e la Commissione svolge non una funzione politica, ma un'attività di supporto.

Sono forme di coordinamento volontario, e Fabbrini (2017) riporta come esempio di questa struttura, la politica economica.

*«Le decisioni spettano unicamente al Consiglio dei ministri economici e finanziari (ECOFIN), che potrà raccomandare l'adozione di determinate misure in uno Stato membro. È quest'ultimo a cui spetta l'ultima parola, la decisione di adeguarvisi o meno. La Commissione può invece solo avanzare una proposta, non una raccomandazione; spetta poi all'ECOFIN decidere se procedere o meno in conformità con le proposte della stessa».*<sup>389</sup>

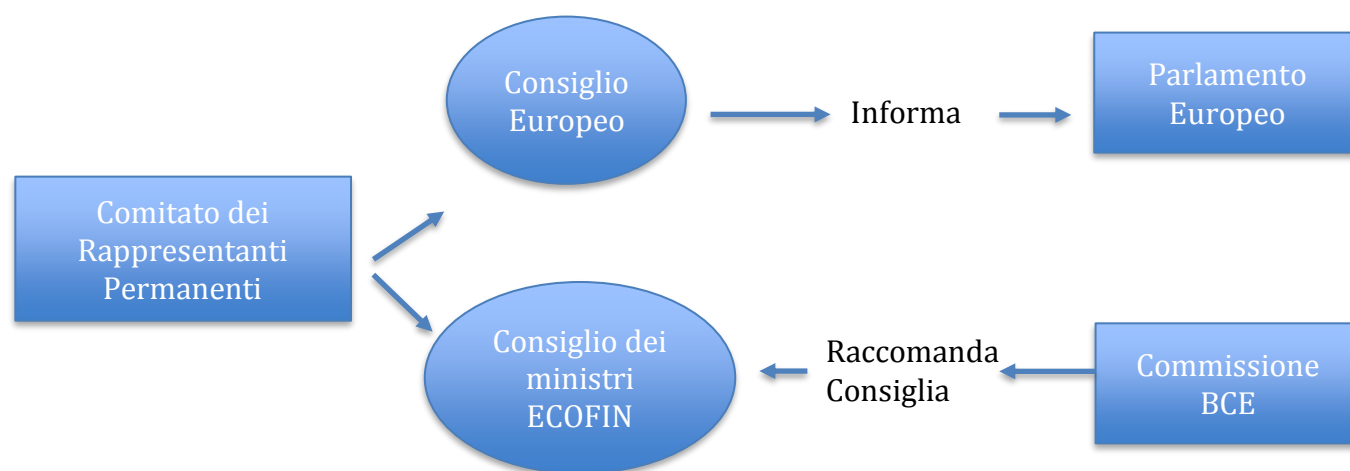


Figura 10 par.4.1, Sistema di Governo Intergovernativo europeo, fonte: Fabbrini, *SDoppiamento*, 2017

Nel primo capitolo della disamina, è stato sottolineato come le crisi multiple degli ultimi anni, e la loro gestione da parte dell'Unione, abbiano rafforzato l'azione dell'anima intergovernativa. Gli shock hanno riguardato materie sensibili, e rimaste, perciò, sotto il controllo degli Stati membri; l'Europa è stata messa da parte, facendo prevalere gli interessi dei singoli Paesi, e naturalmente i più forti hanno avuto la meglio, creando quel sentimento di sfiducia, e quella sensazione di Europa come prigioniera, negli Stati più "deboli".

Per cercare di sopravvivere ai terremoti, l'Unione ha capito che era necessario accettare il compromesso fra le due anime, e cedere alla volontà statale nelle politiche che i Paesi membri ritenevano fondamentali per preservare i loro interessi.

Il mercato unico non ha dato mai problemi di unità e coesione, e così l'anima sovranazionale lo garantisce al meglio, con il suo sistema di governo a separazione di poteri.

<sup>389</sup> Fabbrini (2017, p.45).

Per le politiche vicine ai Paesi membri, l'Europa si è quasi eclissata, schiacciata dal compromesso con gli Stati, facendo quindi prevalere l'anima intergovernativa, e accentrando le decisioni in mano alle due Istituzioni, Consiglio europeo e Consiglio dei ministri, che rappresentano i governi degli Stati membri. Ha preso voce, nel decidere e nel comunicare, quell'anima che si basa su un'idea di *governance* piuttosto che di *government*, secondo Fabbrini (2017)<sup>390</sup>; quell'anima che ha portato a prevalere e a dar voce agli interessi di alcuni Stati e non dell'Europa tutta.

Quest'ultima è stata costretta a rallentarsi nel cammino verso l'integrazione, schiacciata da questo compromesso da accettare per tenere uniti tutti i Paesi membri e per permettere a sé stessa di sopravvivere.

Nel prendere decisioni, si è manifestata tutta la disunione, derivante da questa doppia vita europea, e sono venute a galla tutte le differenze e le diverse volontà tra gli Stati.

Infatti, come afferma Fabbrini (2017), «[...] *gli elettorati nazionali hanno scelto i loro governi nazionali per prendere decisioni di carattere nazionale. Ma quando quei governi agiscono a Bruxelles, essi prendono decisioni che hanno implicazioni per gli elettorati degli altri paesi, non solamente per il proprio elettorato nazionale. La legittimità non si trasferisce da livello nazionale a quello europeo. Per di più, con il trasferimento delle politiche a Bruxelles, si è indebolita la capacità di controllo dei parlamenti nazionali sui rispettivi governi nazionali, senza che tale indebolimento venisse compensato da un rafforzamento della capacità di controllo del parlamento europeo sui governi nazionali che operano all'interno degli organismi intergovernativi dell'UE.*»<sup>391</sup>

La logica intergovernativa ha creato disunione e gerarchia tra gli Stati, dividendo quelli più forti da quelli più deboli. L'anima intergovernativa ha fatto venire meno anche la legittimità; non viene considerata legittima e democratica una decisione presa sotto la pressione di uno Stato membro forte, ma i cui effetti ricadono anche sui cittadini degli altri Paesi.

È necessario, secondo lo studioso, partire proprio da queste differenze statali, da queste diverse idee di Unione radicate nei diversi paesi membri, per cercare di costruire una nuova Europa. Si è arrivati al punto di non ritorno; è necessario capire presto che è fondamentale abbandonare l'idea di una singola Europa che vada bene per tutti.

E non si può più nemmeno comunicare questa idea di una “casa unica”, altrimenti l'immagine, che continuerebbe a diffondersi, sarebbe quella di un'Unione in cui i più forti prevaricano sui più deboli.

Trovare una nuova idea, per poi comunicarla.

Prima fare e poi comunicare.

---

<sup>390</sup> Fabbrini (2017).

<sup>391</sup> Fabbrini (2017, p.74)

#### 4.2. IL PRIMO PASSO: CREARE UNA NUOVA UNIONE FEDERALE IN UN'EUROPA DIFFERENZIATA<sup>392</sup>

*«Ci siamo illusi che un'Europa sempre più grande assorbisse le differenze, con il risultato di alimentare la reciproca diffidenza. Dentro il mercato unico ci serve un'unione politica più piccola ma più forte».*<sup>393</sup>

Prima di fare comunicazione, prima di trovare una strategia comunicativa efficace, bisogna riconoscere questa differenziazione di due anime all'interno dell'Europa; è necessario capire le diverse volontà e predisposizioni degli Stati verso il progetto europeo e il suo cammino verso una maggiore integrazione politica. Brexit non è un incidente di percorso, secondo Fabbrini (2017), ma l'impossibilità di tenere, all'interno di un unico ordine legale, le diverse e numerose prospettive politiche ed economiche sull'integrazione.<sup>394</sup>

Queste due sdoppiate essenze europee sono alimentate dalla volontà dei diversi Stati; alcuni volenterosi di procedere ad un'Unione politica, altri disposti a partecipare e ad unirsi solamente dal punto di vista economico, e quindi disponibili solo al mercato unico.

La tesi di questa disamina è che, per trovare la forma corretta di Europa, non bisogna sopprimere una delle due anime, o continuare, dall'altro lato, ad accettarne il compromesso, ma sarebbe necessario, dal punto di vista sostenuto da Fabbrini (2017) e altri studiosi, operare chirurgicamente nel dividere il corpo europeo, seguendo le sue due "venature" principali, la sovranazionale e l'intergovernativa.

Sarebbe più consono, per dare nuovo vigore all'Unione, creare un patto politico tra i paesi dell'Eurozona, tra quegli Stati che vogliono procedere ad un'Unione politica, e un patto economico tra questi ultimi e gli altri paesi che partecipano, o vorranno partecipare, al mercato unico, quegli Stati che non sentono la necessità di unirsi politicamente.

Tutti legati e contenuti nel grande insieme del mercato unico; ma all'interno di quest'ultimo si troverà, dunque, il più piccolo sottoinsieme di quegli Stati che vogliono procedere all'Unione politica. Bisognerebbe creare *un'Unione federale in un'Europa differenziata*, come la definisce Fabbrini (2017).

Continuare con la strategia della continuità, dal punto di vista dello studioso, produrrebbe problemi di legittimazione. Si deve abbandonare l'idea di un'Europa che vada bene per tutti; del resto, si è visto che quest'unica casa non è riuscita a comunicare e ad avvicinare i cittadini a sé.

Finora l'Unione è apparsa un'organizzazione confusa, che ha dovuto sempre cercare l'equilibrio nel compromesso fra le sue due anime, risultando perciò opaca e inefficace nel prendere decisioni, e afona e

---

<sup>392</sup> Informazioni tratte da Fabbrini (2017, pp. 123-163).

<sup>393</sup> Fabbrini in Prefazione (2017).

<sup>394</sup> Fabbrini (2017, p.146).

disunita nel comunicarle da sola. Ciò ha incrementato il malessere dei cittadini, spingendoli a rintanarsi nelle loro case nazionali.

Continuare a tenere insieme gli Stati sotto un unico cielo, non riuscirebbe a sbloccare l'Europa dall'immobilismo permanente e non la farebbe guarire dalla crisi di fiducia; in questa situazione, appare evidente che non si può comunicare, non esiste un messaggio condiviso e unico da trasmettere.

Occorre pensare dunque ad una strategia della discontinuità, come afferma Fabbrini (2017).<sup>395</sup> Come affermato precedentemente, questo nuovo percorso da intraprendere parte con il riconoscimento delle diverse volontà degli Stati per decidere quale forma di aggregazione e integrazione sviluppare; spingere quelli più volenterosi di avere un'unione politica (presumibilmente i paesi dell'Eurozona) a formare un'alleanza più stretta, preservando il mercato unico come l'organizzazione inclusiva di tutti gli Stati europei (Fabbrini 2017).

Bisogna avviare e concordare un percorso di differenziazione, così da dare vita a due organizzazioni basate su distinti ordini legali, abitanti nello stesso condominio economico. Sdoppiare l'Europa, seguendo i fili delle sue due anime, le due venature.

Solo in quella più piccola e politica sarà possibile poi avviare l'Unione federale. Il futuro dell'Europa risiede, secondo gli studi di Armellini (2016) e Fabbrini (2017), nella sua differenziazione costituzionale. È necessario ricercare l'unità nella diversità.

Il patto politico condurrebbe quegli Stati volenterosi, tra cui l'Italia, verso un'Unione federale. Finora l'Europa ha solo galleggiato, dovendo accettare il compromesso tra le due anime, volendole tenere indissolubilmente insieme e costringendo tutti i Paesi membri, seppur diversi nelle volontà e prospettive di integrazione, a stare "sotto lo stesso tetto".

Da una parte, si trova la costituzione sovranazionale che, anche se garantendo un certo equilibrio tra le istituzioni intergovernative e quelle comunitarie, si è occupata di prendere decisioni in *policies* a scarsa salienza politica; dall'altra parte, la costituzione intergovernativa che ha offuscato le Istituzioni sovranazionali rappresentanti l'Europa e i cittadini, la Commissione e il Parlamento europeo, monopolizzando il controllo di politiche ad alta salienza politica e dando vita ad un sistema di confusione di poteri, rivelatosi poco efficace e molto illegittimo (Fabbrini 2017).<sup>396</sup>

L'Unione federale che si vuole creare in Europa, deve superare il contrasto tra queste due costituzioni, senza essere schiacciata dal compromesso, ma aggirando ogni possibile confusione tra poteri tra le funzioni esecutive e quelle legislative. Bisogna creare un'Unione che faccia gli interessi di tutti, e non solo degli Stati più forti.

---

<sup>395</sup> Fabbrini (2017).

<sup>396</sup> Fabbrini (2017).

Secondo Fabbrini (2017), il legislativo bicamerale che si andrà a formare deve essere dotato di un budget autonomo (cosa che non avviene nell'attuale UE), limitato ma non vincolato da precedenti accordi tra gli Stati, derivato da una tassazione indipendente da quella nazionale.

Sempre secondo lo studioso, per quanto riguarda il potere esecutivo, bisogna innovare totalmente, dotandolo di maggiore legittimazione democratica.

Si vede che l'attuale Unione si è trasformata, dal punto di vista esecutivo, in un Giano Bifronte con due teste, la Commissione e il Consiglio europeo. La prima esprime le preferenze dell'Europarlamento, mentre il secondo quelle dei Capi di governo e degli Stati membri.

Si è più volte sottolineato che, con le crisi multiple, il Consiglio è stato quello a svolgere le vere azioni politiche, lasciando alla Commissione competenze tecniche per lo più.

Esercitando un ruolo più importante nelle politiche strategiche, è stato però esposto alla pressione dei capi di governo degli Stati membri più grandi.<sup>397</sup> Per risolvere questa asimmetria, che si è venuta a creare, basterebbe ricomporre e unificare il Consiglio europeo e la Commissione, con la creazione di un Presidente unificato tenuto a rispondere all'Europarlamento. Una soluzione semplice, ma non realistica.

Gli Stati, come si è avuto modo di vedere nel corso della disamina, non accetterebbero mai di "eclissarsi" dal punto di vista decisionale ed essere rappresentati unicamente dal Consiglio dei ministri. Il Consiglio è diventato una figura troppo importante, un "elefante troppo grande" per farlo uscire semplicemente dalla stanza, come afferma Fabbrini (2017). Riconoscendo l'impossibilità di unire Commissione e Consiglio, sarebbe sufficiente, secondo gli studi dell'illustre politologo, per garantire maggiore legittimazione e efficienza e salvaguardare gli interessi dell'Europa tutta e non solo degli Stati più forti, dotare il Presidente del Consiglio di un'autonomia decisionale maggiore rispetto ai Capi di Governo, riducendone la dipendenza politica, senza escluderli dal processo elettorale finalizzato a sceglierlo, come afferma il politologo.<sup>398</sup>

La base più larga di legittimazione del Presidente lo trasformerebbe nel Presidente dell'Unione: egli terrebbe presente l'opinione dei capi di governo, ma avrebbe a disposizione un'autonomia politica sufficiente per non farsi vincolare da essi.

L'esecutivo dell'Unione sarà costituito da due teste con due legittimazioni distinte: la legittimazione del Presidente del Consiglio europeo deriverà prima dai Governi nazionali e poi dai collegi elettorali nazionali, mentre la legittimazione del Presidente della Commissione deriverà dall'Europarlamento.<sup>399</sup> In questo modo i cittadini avranno la possibilità di incidere anche nel campo della politica sovranazionale, seppure con l'elezione indiretta del Presidente del Consiglio europeo.

---

<sup>397</sup> Fabbrini (2017, pp.146-193).

<sup>398</sup> Fabbrini propone la strategia dei collegi elettorali: «[...] i capi di governo del Consiglio europeo selezionano due candidati per il ruolo di presidente di quest'ultimo. Due candidati sono poi sottoposti al voto di elettori presidenziali organizzati in collegi elettorali nazionali. Ogni collegio elettorale è costituito di un numero di elettori presidenziali equivalente al numero di seggi del parlamento europeo di quel paese». Fabbrini (2017, p.156).

<sup>399</sup> Fabbrini (2017, p.158).

Ciò che conta sarà la capacità di generare decisioni senza ricorrere alla centralizzazione gerarchica o all'egemonia istituzionalizzata.<sup>400</sup>

In sintesi, l'Unione federale da costruire in Europa sarà più piccola, ma anche più unita rispetto all'attuale Unione Europea. Sarà più piccola ma, ma non piccola in quanto corrisponderebbe all'attuale eurozona, 330 milioni di abitanti. Sarà più unita ma non centralizzata, sarà una democrazia composita tenuta insieme da un patto politico di valenza costituzionale.<sup>401</sup> Si farà un'unione senza far perdere le identità statali e culturali dei paesi membri.

Come afferma sempre lo studioso Fabbrini (2017), gli Stati nazionali non possono essere aboliti, ma debbono essere addomesticati all'interno di un contesto costituzionale che ne bilanci reciprocamente il potere, attraverso le Istituzioni della separazione multipla: non bisogna svuotare le democrazie nazionali, ma è necessario tenerle separate da quella più alta, sovranazionale.<sup>402</sup>

Non si può pensare al futuro dell'Europa senza una nuova scienza dell'integrazione. Senza la creazione di una nuova Europa, non si trova il messaggio da comunicare.

Alla domanda del titolo della disamina su quale Europa avere, si risponde, quindi, che ne esistono due e due devono essere i modi di comunicarla.

Ma solo in quella più piccola, in quella federale, unita dalla volontà statale, la comunicazione può diventare politica europea. Solo costruendo una nuova Europa, anche la comunicazione potrebbe ripartire da zero, dallo spirito di Ventotene.

#### 4.3. IL SECONDO PASSO: RISRIVERE IL NUOVO RACCONTO DI UN'EUROPA UNITA

*«La Comunità europea nacque alle quattro di un bel pomeriggio di primavera a Parigi. Invitati al Quai d'Orsay per una conferenza stampa il 9 maggio 1950, molti giornalisti avevano la tendenza a pensare che si trattasse di uno dei soliti comunicati del ministro degli Esteri francese; ma all'ora stabilita, circa cento persone affollavano il Salon d'Horloge, tra le sontuose dorature, i cherubini grassocci e i massicci candelabri. Puntualmente alle quattro, Schuman, ministro degli esteri francese, entrò nella sala, accompagnato dai funzionari superiori del suo ministero. Alto, sottile, attempato, leggermente curvo, con la sua aria di saggio, benevolo e un po' preoccupato professore, si diresse rapidamente – quasi furtivamente – al posto vuoto sotto l'orologio del caminetto, ponendosi dietro il riquadro formato dalle tavole coperte di tappeti verdi. Aggiustandosi un paio di occhiali dalla montatura pesante, cominciò a leggere dai fogli che teneva in mano. L'ambiente di tono tradizionale era in stridente contrasto*

---

<sup>400</sup> Fabbrini (2017, p.160).

<sup>401</sup> Fabbrini (2017, p.162).

<sup>402</sup> Fabbrini (2017, pp.162-163).

*con il tono della sua affermazione di apertura: “Non è più il momento per le parole vane, ma per un atto ardito, un atto costruttivo”». (Mayne, 1963)<sup>403</sup>*

Sarebbe bello poter raccontare la nascita dell’Unione Europea come una favola, atta a rasserenare il suo popolo, come si fa con i bambini per farli addormentare.

Ma i personaggi delle favole non esistono, l’UE invece è storia e la storia esiste.

Non si può raccontare come favola quell’Unione che abbiamo oggi, non funzionante e distaccata dal suo popolo. È necessario cambiare il personaggio principale, il protagonista del racconto. L’Unione ha bisogno di trovare un’altra forma per poter essere narrata in una maniera nuova, più efficiente.

Come è stato sottolineato più volte, la comunicazione deve seguire la stessa traiettoria della politica. Se infatti si “vende” un prodotto che non esiste, la comunicazione perde di senso e di credibilità: essa deve raccontare qualcosa di reale. Dall’altro lato, se si agisce senza comunicare, non si acquisisce il consenso della “clientela”: i cittadini rimarrebbero all’oscuro, proverebbero malessere per non essere coinvolti e il prodotto non sarebbe venduto ugualmente, senza una pubblicità adeguata ed efficiente.

Politica e comunicazione servono entrambe per creare e vendere in maniera funzionale l’Unione europea, facendola guarire dalla crisi di fiducia.

La tesi di questa disamina è quella di dover unire indissolubilmente la politica e la comunicazione: devono essere le due gambe dell’Unione; senza l’una, o senza l’altra, l’Europa si ritrova a procedere in maniera claudicante verso l’integrazione.

Prima bisogna scegliere quale Unione si vuole creare, per poi comunicarla in diversa maniera.

La proposta, di queste conclusioni personali, è quella, sostenuta da molti studi, di creare un’Unione federale ma in un’Europa differenziata; si deve prima procedere allo sdoppiamento del continente, seguendo le sue due anime pulsanti, e poi agire in maniera politica all’interno di quell’Europa più piccola ma più unita.

Solo in quest’ultima forma di Unione, si deve creare una forte strategia comunicativa, che in questo caso non si disperderebbe tra i vari Stati, e i suoi messaggi non verrebbero distorti dai filtri nazionali, ma avrebbe i mezzi necessari per superare le problematiche e agire in maniera efficiente, in particolare perché avrebbe l’appoggio dei Paesi membri di trasmettere un unico messaggio europeo.

In un’Unione politica più piccola ma più unita, infatti, si riuscirebbe a superare il problema, secondo il presente elaborato, principale del non funzionamento né politico né comunicativo dell’Unione: gli Stati. I più volenterosi creerebbero quell’Unione federale capace di rappresentare tutti in egual maniera, come sottolineato precedentemente, e, di conseguenza, sarebbero più predisposti a dare i giusti mezzi per far funzionare una comunicazione, sì centralizzata a livello europeo, ma adeguata maggiormente ai territori, in un continente più piccolo ma più unito politicamente.

Fare senza comunicare o comunicare senza fare sono entrambi procedimenti scorretti e non funzionanti. Fare senza comunicare non coinvolge il popolo e non fa conoscere il prodotto, e quindi questo non si vende.

---

<sup>403</sup> Mayne citato da Ferrazzi in Belluati e Caraffini (2016, p.271).

Comunicare senza il fare è ugualmente un procedimento che non lo fa acquistare alla “clientela”; l’azione di informazione viene svuotata di credibilità, allontanando maggiormente i cittadini. È un procedimento autoreferenziale, senza sostanza realistica.

Fu proprio questo l’errore della strategia comunicativa iniziale che l’Europa mise in atto per comunicare sé stessa all’opinione pubblica, dopo la sua nascita. *“L’Europa è un’idea assassina, o meglio lo è il progetto federalista”*: così ha affermato lo storico inglese Robert Conquest.<sup>404</sup>

Secondo lo studioso non si possono comunicare le varie proposte d’integrazione, le possibili vie europee, ai cittadini solamente come fatti positivi; anzi, egli afferma che *«chi conosce e ama l’Europa continentale si oppone a un’unificazione politica prematura e poco meditata»*.<sup>405</sup>

Si è voluto citare Conquest, non per mettere in luce le sue preoccupazioni della nascita di un’eccessiva burocratizzazione e centralizzazione all’interno dell’Europa, ma per evidenziare come lo storico scrivesse in un periodo in cui l’Europa non si criticava, si studiava e basta.

Inizialmente, quindi, la strategia comunicativa europea fu troppo autoreferenziale, e ciò non permise ai cittadini di conoscere la casa in cui sarebbero andati a vivere, di non conoscerne né le regole, né i valori.

Del resto, all’inizio, il processo di integrazione veniva visto come la Resistenza, ovvero un argomento che non ammetteva critiche revisioniste.<sup>406</sup> L’Europa doveva piacere e non ammetteva forme di dissenso; la strategia di comunicazione doveva seguire questa filosofia, autoreferenziale, sottolineando solamente i pregi del progetto.

Questa autoreferenzialità, paradossalmente, impedì ai cittadini di conoscere l’Unione e i suoi valori, avvicinandosi ad essi emozionalmente. L’autoreferenzialità della comunicazione bloccò la creazione del legame di appartenenza tra europei e Unione.

Essendo presentato come un fenomeno positivo in sé, utile peraltro e sfruttato dai governi nazionali per legittimare le loro scelte politiche, *l’europeismo*, come la Resistenza, doveva mantenere nell’immaginario un’aurea quasi mitica.<sup>407</sup> Secondo Lucio Caracciolo (2006), è stato il conformismo iniziale a caratterizzare il non dibattito sul processo di integrazione europea. L’europeismo e la sua comunicazione autoreferenziale hanno bloccato la creazione di un’Unione Europea avente il consenso adeguato dei cittadini, legati emozionalmente ad essa, come se fosse la loro Patria.

Nel 2006, Lucio Caracciolo<sup>408</sup> sostenne che *«l’europeismo del secondo dopoguerra era un’ideologia»* e, come tale, *«immaginava che la storia avesse un fine, o addirittura una fine: l’Europa unita»*.

L’idea dei padri fondatori era chiara: costruire l’Unione economica per approdare all’Unione politica. *«Nel sogno europeista conta il viaggio, non la destinazione. I binari della storia si incaricheranno di indirizzarci prima o poi verso la meta. L’europeismo finisce così per surrogare l’Europa anziché farla»*.<sup>409</sup>

---

<sup>404</sup> Conquest citato da Ferrazzi in Belluati e Caraffini (2016, p.272).

<sup>405</sup> Conquest citato da Ferrazzi in Belluati e Caraffini (2016, p.273).

<sup>406</sup> Ferrazzi in Belluati e Caraffini (2016, p.273).

<sup>407</sup> Ferrazzi in Belluati e Caraffini (2016, p.273).

<sup>408</sup> Caracciolo (2006, p.8).



Inizialmente, quindi, la strategia comunicativa europea non funzionò nell'avvicinare l'opinione pubblica, perché sostituì la comunicazione all'azione vera e propria; si rivelò una politica d'informazione che ebbe qualcosa in comune con la miopia dei rivoluzionari e con la loro eccessiva fiducia nella forza della pura volontà politica, secondo Conquest.<sup>410</sup> Una comunicazione che non partiva dal basso, coinvolgendo attivamente l'opinione pubblica facendola sentire partecipe, e non si preoccupava di essere realistica.

A distanza di quindici anni la situazione si è ribaltata; la comunicazione ha risentito del modo in cui è nata: sotto la stella dell'enfatizzazione dei pregi di un'Europa unita e bella a prescindere, bloccandola nell'obiettivo di farla conoscere.

Non conoscendola, i cittadini non hanno avuto difficoltà nell'allontanarsi da essa, e la comunicazione ora è sfociata nell'opposto dell'autoreferenzialità; ora si sente una sola voce che si esprime contro l'Europa. Dopo anni di *permissive consensus* e di adesione per lo più acritica al processo di integrazione, il generico atteggiamento favorevole delle opinioni pubbliche è entrato in crisi nel momento in cui il peso regolativo europeo è diventato più concreto, come afferma Ferrazzi (2016).<sup>411</sup> L'Eurobarometro ha da sempre monitorato gli andamenti dell'opinione pubblica, utilizzando in particolare tre variabili: *la EU membership*, l'opinione sul senso di appartenenza all'Unione europea; *la EU benefit*, l'opinione sui benefici del progetto europeo; *la EP importance*, ovvero il giudizio sull'importanza del Parlamento europeo.<sup>412</sup>

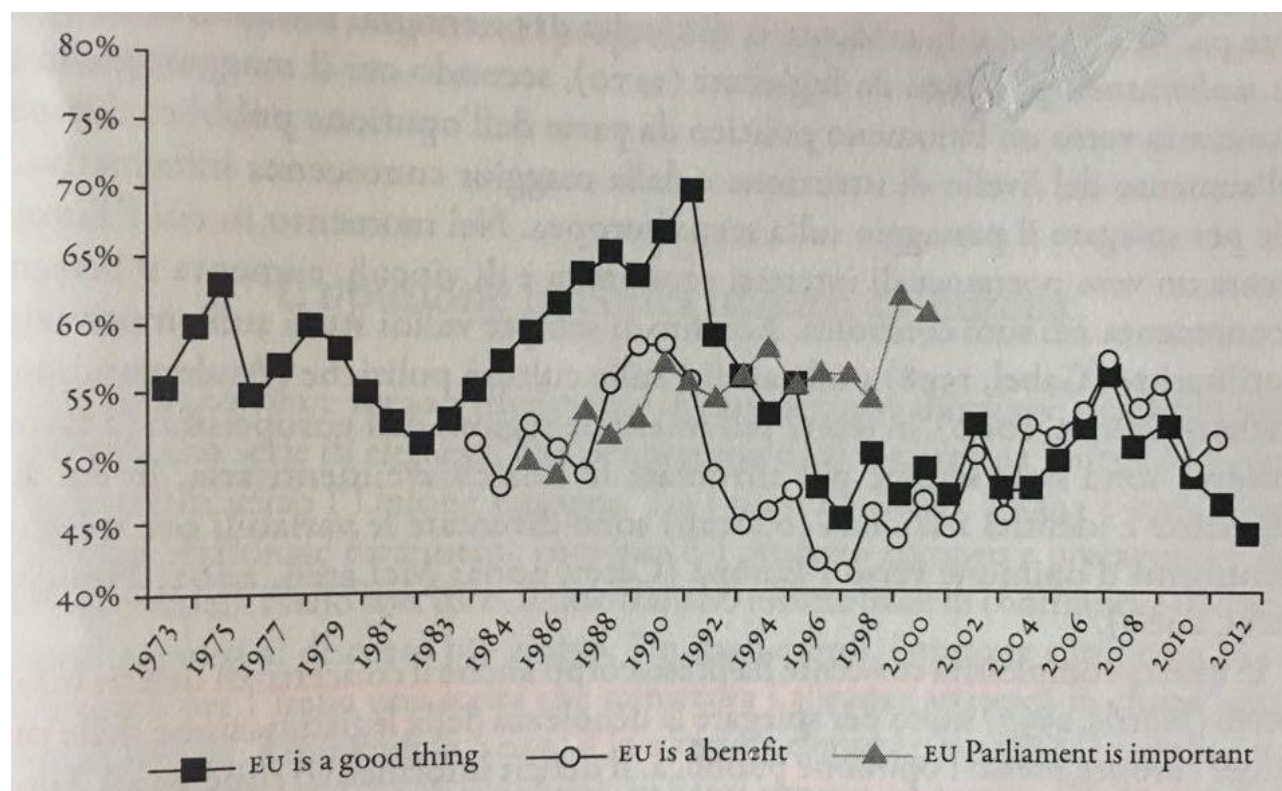


Figura 11 par.4.3, Sondaggi Eurobarometro sugli andamenti dell'opinione pubblica europea, fonte: Belluati (2016)

<sup>409</sup> Caracciolo (2006, p.8).

<sup>410</sup> Conquest citato da Ferrazzi in Belluati e Caraffini (2016, p.274).

<sup>411</sup> Ferrazzi in Belluati e Caraffini (2016, pp.272-275).

<sup>412</sup> Belluati in Belluati e Caraffini (2016, pp.179-185). Dati presi da:

[http://ec.europa.EU/public\\_opinion/index\\_en.htm](http://ec.europa.EU/public_opinion/index_en.htm)

Come mostra la figura<sup>413</sup>, il livello di consenso resta alto fino all'inizio degli anni Novanta, dopo di che i trend si invertono, assumendo nel tempo un andamento oscillatorio. Con l'aumentato potere delle Istituzioni europee, gli orientamenti d'opinione crescono inversamente.

Ma soprattutto, secondo l'opinione di molti studi al riguardo, ciò che ha determinato questa inversione del trend è stato il cambiamento di generazione della nuova popolazione europea: le nuove generazioni non conoscono più i motivi reali per cui è stato costruito il grande progetto Europa; non conoscono lo spirito di Ventotene.

Oggi, a seguito delle crisi e della gestione delle stesse, i pilastri ideali sui quali è stata costruita l'Europa unita assomigliano a reperti archeologici, testimonianza di una storia che pochi conoscono e ancor meno raccontano.<sup>414</sup> Infatti, come osserva Garton Ash (2013), se prima l'Europa piaceva perché era descritta come quel posto migliore a cui giungere dopo il ricordo di qualcosa di peggiore, ora il problema è che in quel posto migliore, chiamato Europa, ci siamo arrivati.

Lo *storytelling* di una meta fantastica da raggiungere è crollato, unicamente perché a quella meta ci siamo giunti.

E non si può più nemmeno puntare, a livello comunicativo, a far riemergere quel ricordo di qualcosa di peggiore, perché ora in Europa quelle generazioni, che hanno il ricordo personale di essere state in un posto peggiore, non ci sono più; ci siamo noi che ricordiamo solamente il luogo e il tempo migliori, e tanto migliori ora non ci sembrano.<sup>415</sup>

Serve non solo una nuova Europa, come affermato nel precedente paragrafo, ma anche una nuova comunicazione; bisogna creare una nuova casa e scrivere uno *storytelling* più efficace dell'Europa unita, cercando di narrare una delle più avvincenti avventure della storia contemporanea, ripartendo dai valori originari per ri-creare una memoria condivisa tra cittadini di Paesi diversi ma uniti da un passato in comune (Ferrazzi 2016). Anche il futuro deve essere messo in comune.

Come l'Europa deve ripartire dallo spirito dei padri fondatori per creare una nuova casa, possibilmente quell'Unione federale in un'Europa differenziata, ridando slancio al progetto, anche la strategia comunicativa deve ripartire dallo spirito di Ventotene, scrivendo un nuovo *storytelling* che non vada alla ricerca di una semplificazione eccessiva, ma riparta dall'inizio, trasmettendo i valori iniziali, riscrivendo su un foglio bianco.

**Senza ricercare una semplificazione eccessiva.** Dal punto di vista di Ferrazzi (2016) e altri studiosi, la comunicazione europea e politica in generale, si deve adeguare sì ai nuovi mezzi, ma senza annullare sé stesse e la loro sacralità. Le comunicazioni europee non possono rientrare nei 150 caratteri di un *tweet*. Si devono avvicinare al popolo, ma senza perdere la loro importanza e autorevolezza. Nella lettura veloce di un

---

<sup>413</sup> Belluati in Belluati e Caraffini (2016, p.183).

<sup>414</sup> Ferrazzi in Belluati e Caraffini (2016, p.275-280).

<sup>415</sup> Ferrazzi in Belluati e Caraffini (2016, p.274).

*tweet* non si può capire a fondo l'Unione europea; essa non può entrare solamente in un post di Facebook. Rischia di perdere di credibilità e di potere, adeguandosi ad un'estrema semplificazione.

Provocatoriamente Andrea Ferrazzi (2016) afferma che, se si vuole ridare legittimità alle Istituzioni comunitarie e democratiche, bisogna riconsiderare la lentezza come virtù civica: la complessità del processo di integrazione mal si concilia con la semplificazione dei nuovi mezzi di comunicazione e mal si concilia con il presentismo dilagante nei social, dove tutto è atemporale, istantaneo e presente.<sup>416</sup>

L'Europa invece ha una storia importante alle spalle, e quella storia va comunicata.

Secondo la mia modesta opinione, è necessaria una nuova strategia comunicativa che riparta dalle origini, dai valori iniziali, per ricostruire l'Europa e comunicarla con una nuova narrativa più storica e umana. Un'Europa diversa con una voce diversa. Bisogna trovare una nuova politica d'informazione che le faccia riacquistare d'importanza agli occhi dei cittadini, che racconti la sua storia e la ricollochi nel passato, le ridia tempo, storia e solennità.

L'eccessiva velocità nella comunicazione europea ha finito per farle perdere la rotta, per farle perdere qualsiasi prospettiva e profondità. Si è venuta a formare una comunicazione che rimane unicamente in superficie. L'antropologo norvegese Hylland Eriksen (2003) giudica grave che *«l'accelerazione nei mezzi di informazione, nelle trasformazioni sociali e culturali, abbia prodotto una pratica politica svuotata di qualsiasi base ideologica e dominata dalle iniziative mediatiche più che da una visione strategica e da chiari modelli sociali»*<sup>417</sup>.

La strategia comunicativa europea rischia di perdere qualsiasi profondità e far perdere qualsiasi autorevolezza al progetto, se segue unicamente la velocità e pensa solamente ad adeguarsi ai nuovi mezzi di informazione.

È necessario, oggi più che mai, far ripartire la comunicazione dall'inizio, dallo spirito di Ventotene. Uno *storytelling* che spieghi il vero significato della creazione di un'Europa unita, il senso più profondo di questo esperimento politico, secondo Ferrazzi (2016): non l'euro, non la troika, non la BCE, bensì la pace e il benessere per milioni di abitanti che, dopo la fine della seconda guerra mondiale, non volevano rivivere più gli orrori della guerra con le atrocità e le devastazioni fisiche e morali.<sup>418</sup>

È indispensabile restituire la memoria alle nuove generazioni di europei, attraverso il racconto della storia, da svolgere con una nuova politica di comunicazione. Quest'ultima non deve essere orientata solo al presente, ma anche al passato.

Il ricordo serve per ripartire: l'Europa va ricostruita, va riconosciuta e ri-raccontata. Tutto da capo. Per guardare al futuro, la comunicazione non va proiettata solamente sull'Unione al presente, ma anche su quella passata e sui valori sui quali è stata costruita.

---

<sup>416</sup> Ferrazzi in Belluati e Caraffini (2016, p.271).

<sup>417</sup> Eriksen citato da Ferrazzi in Belluati e Caraffini (2016, p.277).

<sup>418</sup> Ferrazzi in Belluati e Caraffini (2016, p.275).

E il futuro deve essere preparato già nel presente, come ha affermato Juncker nel suo discorso sullo stato dell'Unione, tenuto il 13 settembre 2017 a Strasburgo dinanzi ai membri del Parlamento europeo: «*Il nostro futuro non può limitarsi a uno scenario. (...) L'Unione di domani dobbiamo prepararla oggi.*».<sup>419</sup>

Ogni anno, a settembre, il Presidente della Commissione europea pronuncia dinanzi al Parlamento europeo il discorso sullo stato dell'Unione, in cui fa il punto della situazione per l'anno appena trascorso, e presenta le priorità per l'anno successivo.

Le priorità di quest'anno sono rimaste le stesse; bisogna adottare azioni concrete riguardanti: gli scambi commerciali; il controllo degli investimenti; la cybersicurezza; il settore industriale; i dati e la democrazia. Sarebbe necessario trasformare le parole in atti, seguendo la tabella di marcia emanata dalla Commissione.<sup>420</sup>

Passare dalla potenza in atto, per Juncker, oggi, è possibile. L'Europa ha ritrovato finalmente il vento in poppa. Può e deve ripartire in questo momento, per lei, propizio.

*«L'Europa ha di nuovo i venti a favore. Se non ne approfittiamo però, non andremo da nessuna parte. (...) Dobbiamo fissare la rotta per il futuro. Come ha scritto Mark Twain, tra qualche anno non saremo delusi delle cose che abbiamo fatto ma da quelle che non abbiamo fatto. Il momento è propizio per costruire un'Europa più unita, più forte e più democratica per il 2025 (...) Sono trascorsi dieci anni da quando è esplosa la crisi e l'economia europea si sta finalmente riprendendo. Così come la nostra fiducia. I leader dell'UE a 27, il Parlamento e la Commissione stanno riportando l'Europa nell'Unione. Insieme stiamo riportando l'unione nell'Unione».*<sup>421</sup>

Sono stati visti e analizzati i modelli, i processi e le problematiche che le strategie comunicative europee hanno affrontato nel corso degli anni.

L'Europa è sempre stato un prodotto difficile da comunicare, ma, in particolare, come è stato più volte sottolineato, l'interposizione statale le ha da sempre impedito di raccontarsi in maniera unita, con una voce unica che diffondessi messaggi europei.

La particolare struttura che è andata assumendo nel corso degli anni, derivante dalle diverse volontà statali di unirsi politicamente o meno, ha schiacciato l'Europa nelle tenaglie del compromesso fra le sue due anime, rendendola immobile dal punto di vista decisionale e afona dal punto di vista comunicativo.

La presente disamina si basa sulla necessità di creare e comunicare nuova Europa.

---

<sup>419</sup> Juncker "Discorso sullo Stato dell'Unione". Per ulteriori approfondimenti, si rimanda a:

[http://europa.eu/rapid/press-release SPEECH-17-3165 it.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_it.htm)

<sup>420</sup> Per ulteriori informazioni si rimanda a: [http://europa.eu/rapid/press-release SPEECH-17-3165 it.htm](http://europa.eu/rapid/press-release SPEECH-17-3165_it.htm)

<sup>421</sup> Discorso di Juncker tratto da: [http://europa.eu/rapid/press-release SPEECH-17-3165 it.htm](http://europa.eu/rapid/press-release SPEECH-17-3165_it.htm)

Riconoscendo le diverse volontà statali, si deve arrivare ad un vero e proprio sdoppiamento, dividendo gli Stati che vogliono unirsi politicamente da quelli che vogliono solamente partecipare al mercato unico. Ripartire da capo, quindi. Ricominciare da Ventotene.

Anche la comunicazione deve seguire questa nuova rotta.

Deve ripartire dai valori dei padri fondatori, dalla nascita originaria per raccontare l'Europa non solo del presente, ma restituendole anche la storia passata e i valori per cui l'Unione Europea è venuta alla luce.

Con gli Stati più volenterosi sarà più facile per l'Europa raccontarsi e comunicare. Una nuova strategia comunicativa che non pensi solamente ad adeguarsi al progresso tecnologico, ma che, a volte, rallenti, per ritrovare e narrare i valori da cui parte e nasce il progetto europeo. Con la troppa velocità, senza il dovuto pensiero, si rischia di cadere in un burrone e farci cadere tutta l'Europa.

Ripartire da Ventotene significa non solo avere una nuova idea di Europa, ma anche sviluppare una nuova narrativa per questa nuova Unione. Un diverso *storytelling* che riparta dallo spirito originario, evitando l'autoreferenzialità e coinvolgendo maggiormente i cittadini.

Gli individui, non solo saranno coinvolti nel processo decisionale, seppur in maniera indiretta, ma anche nella nuova politica di comunicazione: dovranno partecipare alla creazione e alla comunicazione del nuovo messaggio Europa. Non devono essere "imboccati" passivamente.

Se il mio lavoro iniziava con delle preoccupazioni di una comune cittadina europea<sup>422</sup>, vuole chiudersi con delle speranze e degli auguri alla ripartenza dell'Unione:

*«È mia speranza che il 30 marzo 2019 gli europei si sveglino in un'Unione in cui noi tutti terremo fede ai nostri valori. In cui tutti gli Stati membri rispetteranno inflessibilmente lo Stato di diritto. (...) In cui avremo gettato le fondamenta dell'Unione economica e monetaria così da poter difendere la nostra moneta unica nella buona come nella cattiva sorte, senza dover chiedere aiuto dall'esterno. (...) In cui un Presidente unico guiderà l'operato della Commissione e del Consiglio europeo, perché sarà stato eletto sulla base di una campagna elettorale europea democratica. **Abbiamo iniziato a riparare il tetto, e adesso dobbiamo completare il lavoro finché splende il sole. (...) Allora leviamo l'ancora, abbandoniamo i porti sicuri e catturiamo il vento nelle nostre vele.**»<sup>423</sup>*

L'Europa è una *Unfinished Adventure*.<sup>424</sup>

Il finale della sua favola ancora non è stato scritto. Dipende da ciascuno di noi.

---

<sup>422</sup> Cfr. Introduzione

<sup>423</sup> Discorso di Juncker tratto da: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-17-3165\\_it.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_it.htm)

<sup>424</sup> Citazione di Zygmunt Bauman (2004).

## 5. Bibliografia

**AMATO 2005** G.Amato, *Noi in bilico. Inquietudini e speranze di un cittadino europeo*, Bari, Laterza, 2005

**AMOROSINO 2000** S.Amorosino, "Gli indirizzi dell'Unione europea per l'organizzazione del territorio comune e le funzioni statali e regionali-locali", in «L'Europa delle reti», a cura di A. Predieri e M.Morisi, Torino, Giappichelli Editore, pp.253-262

**ARCOSTANZO, RETFALVI 2015** F.Arcostanzo, F.Retfalvi, "When Institutions go online. Case Study on the European Parliament's Facebook Fan page", in «Comunicazione Politica», a. XVI, n.3, dicembre 2015.

**ARMELLINI E MOMBELLI 2016** A.Armellini e G.Mombelli, *Né Centauro né Chimera: modesta proposta per un'Europa plurale*, Venezia, Marsilio Editori 2016

**BARBIERI 2015** G.Barbieri, "La fenomenologia dei partiti del «Malcontents block». Risultati, limiti e prospettive", in «Comunicazione Politica», a. XVI, n.3, dicembre 2015.

**BAUMAN 2006** Z.Bauman, *L'Europa è un'avventura*, Laterza, 2006

**BAYLEY e MORLEY 2012** P.Bayley e J.Morley, "Quanta e quale Europa nei media" in «Gli italiani e l'Europa. Opinione pubblica, élite politiche e media», a cura di P.Bellucci e N.Conti, Roma, Carocci editore, pp.111-134

**BELLUATI 2015** M. Belluati, "Europa Liquida. Contraddizioni e ri-orientamenti del processo di costruzione della sfera pubblica in Italia", in «L'Unione Europea tra Istituzioni e opinione pubblica», a cura di M.Belluati e P.Caraffini, Roma, Carocci Editore 2015, pp.179-190

**BELLUATI 2015** M. Belluati, "Introduzione. Un'Europa, tante Europe, nessuna Europa", in «Comunicazione Politica», a. XVI, n.3, dicembre 2015.

**BELLUCCI E CONTI 2012** P.Bellucci e N.Conti, "Introduzione: Europeismo e euroscetticismo", in «Gli italiani e l'Europa. Opinione pubblica, élite politiche e media», a cura di P.Bellucci e N.Conti, Roma, Carocci editore, pp.9-19

**BELLUCCI e SERRICCHIO 2012** P.Bellucci e F.Serricchio, *“Cosa pensano i cittadini dell’Europa?”*, in «Gli italiani e l’Europa. Opinione pubblica, élite politiche e media», a cura di P.Bellucci e N.Conti, Roma, Carocci editore, pp.137-157

**BENESATTO 2006** E.Benesatto, *“La comunicazione pubblica tra marketing management e customer satisfaction”*, in «Fare comunicazione pubblica. Normative, tecniche e tecnologie», a cura di A. Rovinetti, Todi, ComunicazioneItaliana Editori, pp.59-68

**BENTIVEGLIA 2006** S.Bentiveglia, *Le teorie delle comunicazioni di massa*, Bari, Laterza Editori 2006

**BENTIVEGLIA 2015** S.Bentiveglia, *A colpo di tweet. La politica in prima persona*, Bologna, Il Mulino 2015

**BENTIVEGLIA, MARCHETTI 2015** S.Bentiveglia, R.Marchetti, *“Fra tradizione ed innovazione. Le elezioni europee del 2014 su Twitter”*, in «Comunicazione Politica», a. XVI, n.3, dicembre 2015.

**BERTINI 1999** F.Bertini, *“Quale futuro per l’Europa? Un percorso storico non concluso”*, in «Rivista di Studi Politici Internazionali», Vol.66, n.4, ottobre-dicembre 1999.

**BOBBIO e MORISI 2000** L.Bobbio e M.Morisi, *“Governo di reti a mezzo di reti? Rappresentanza e politiche pubbliche nell’Unione Europea”*, in «L’Europa delle reti», a cura di A. Predieri e M.Morisi, Torino, Giappichelli Editore, pp.345-425

**BONVICINI 2015** G.Bonvicini, *“Cittadini ed Istituzioni dell’Unione europea. Il ruolo di collegamento e democratizzazione del Parlamento europeo”*, in «L’Unione Europea tra Istituzioni e opinione pubblica», a cura di M.Belluati e P.Caraffini, Roma, Carocci Editore 2015, pp.45-54

**BRONZINI 2014** G.Bronzini, *“Dai diritti alla politica (costituzionale): verso una Res publica europea?”*, in «Questione giustizia: bimestrale promosso da Magistratura Democratica», a.I, n.1, 2014

**CALOISI 2016** I.Caloisi *“TIA formazione: dall’associazione all’imprenditorialità”*, in «Dal comunicare al fare l’Europa. Best practice e linee guida operative», a cura di L.D’Ambrosi e A. Maresi, Macerata, EUM edizioni università di Macerata, pp173-180

**CAMPLI 2017** M.Campli, *Il tempo d’Europa. Tra intervallo e durata, diario 2015-2016*, Brescia, Cavinato Editore International, 2017

**CANNIZZARO 2000** E.Cannizzaro, *“Regole di concorrenza e reti transeuropee: la coerenza fra politiche comunitarie”*, in «L'Europa delle reti», a cura di A. Predieri e M.Morisi, Torino, Giappichelli Editore, pp.100-110

**CARACCILO 2006**, L.Caracciolo, *Le Vendette della storia*, in “Limes”, I, pp.7-16

**CARELLA 2016** D.Carella, *“L'Europa e l'informazione GLOCAL: il caso di REGIONEUROPA”*, in «Dal comunicare al fare l'Europa. Best practice e linee guida operative», a cura di L.D'Ambrosi e A. Maresi, Macerata, EUM edizioni università di Macerata, pp.125-130

**CARTOCCI 2012** R.Cartocci, *Diventare grandi in tempi di cinismo*, Bologna, Il Mulino 2012

**CARUSO 2016** L.Caruso, *“L'euroscetticismo e la critica politica ed economica all'Unione europea. Un confronto tra Front national, Movimento 5 stelle e L'altra Europa con Tsipras”*, in “Polis”, Fascicolo 3, dicembre 2016

**CASSESE 2000** S.Cassese, *“Le reti come figura organizzativa della collaborazione”*, in «L'Europa delle reti», a cura di A. Predieri e M.Morisi, Torino, Giappichelli Editore, pp.43-48

**CASTALDI 2017** R.Castaldi, *Conoscere per Deliberare*, L'Espresso, 11.04.2017

**CAVALLERI 2005** C.Cavalleri, *“Quale Europa?”*, in « Rivista di Studi Politici Internazionali», Vol.72, n.2, aprile-giugno 2005

**CAVALLO 2008** L.Cavallo, *Educazione alla cittadinanza Europea e ai diritti umani*, VI Seminario Nazionale, Lamezia Terme, 26-27-28 novembre 2008

**CAVATORTO 2012** S.Cavatorto, *“Il Trattato di Lisbona nel Parlamento italiano, oltre il permissive consensus”*, in «Gli italiani e l'Europa. Opinione pubblica, élite politiche e media», a cura di P.Bellucci e N.Conti, Roma, Carocci editore, pp.83-106

**Centro di documentazione europea dell'Università degli Studi di Verona 2007**, *LA POLITICA DI INFORMAZIONE E COMUNICAZIONE DELL'UNIONE EUROPEA E I CDE*, Verona, aprile 2007



**CEPERNICH 2015** C.Cepernich, *“L’Europa nella comunicazione dei partiti su Twitter alle europee 2014”*, in «L’Unione Europea tra Istituzioni e opinione pubblica», a cura di M.Belluati e P.Caraffini, Roma, Carocci Editore 2015, pp.256-268

**CIPOLLA, COZZOLINO E BASILE 2016** E.Cipolla, A.Cozzolino e G.Basile, *“Associazione Europa 2020: esperienza di un facilitatore di rapporti con l’Europa per lo sviluppo dei territori”*, in «Dal comunicare al fare l’Europa. Best practice e linee guida operative», a cura di L.D’Ambrosi e A. Maresi, Macerata, EUM edizioni università di Macerata, pp.181-190

**CLUB DI FIRENZE 1996** E.Crespo, C.Bertram, S.Crossick, R.Dehoussé, R.Foch, F.Froschmaier, M.Kohnstamm, F.Lamoreux, E.Noël, T.Schioppa, *Europa: L’impossibile status quo*, Bologna, Il Mulino 1996

**CLUB THE EUROPEAN HOUSE-AMBROSETTI 2008**, *Lettera sull’importanza e problemi dell’Unione europea*, Milano, ottobre/novembre 2008

**COMMISSIONE EUROPEA 2006**, *Libro Bianco su una politica europea di comunicazione*, Bruxelles, 1.01.2006, COM(2006) 35

**COMMISSIONE EUROPEA 2016**, *“COM(2016) 710 final: Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. Programma di lavoro della Commissione per il 2017. Realizzare un’Europa che protegge, dà forza e difende.”*, Strasburgo, 25.10.2016

**COMMISSIONE EUROPEA 2016**, *Commission Decision concerning the adoption of the 2017 work programme in the field of Communication, serving as a financing decision*, Bruxelles, C (2016) 8443 final, 19.12.2016 OJ C. 8443, 19.12.2016, p.6

**CONTI E MEMOLI 2012** N.Conti e V.Memoli, *“L’Europa secondo i partiti: vincolo, scelta o opportunità?”*, in «Gli italiani e l’Europa. Opinione pubblica, élite politiche e media», a cura di P.Bellucci e N.Conti, Roma, Carocci editore, pp.31-54

**CONQUEST 2001**, R.Conquest, *Il secolo delle idee assassine*, Milano, Mondadori 2001

**CONVEGNO DELLA SOCIETÀ ITALIANA DI SCIENZA POLITICA 2009**, *Partecipare a cosa? Per una riconsiderazione del nesso tra democrazia partecipativa e attivismo organizzato dei cittadini in Italia e in Europa*, Roma, Università Luiss 18 settembre 2009

**CORNIA 2011** A. Cornia, *Notizie da Bruxelles: Logiche e problemi della costruzione giornalistica dell'Unione europea*, Milano, FrancoAngeli 2011

**COTTA E ISERNIA 2012** M.Cotta e P.Isernia, *“L'Unione Europea e le sfide della cittadinanza sovranazionale”*, in «Gli italiani e l'Europa. Opinione pubblica, élite politiche e media», a cura di P.Bellucci e N.Conti, Roma, Carocci editore, pp.19-30

**COTTURRI 2005** G.Cotturri, *“La democrazia partecipativa”*, in «Democrazie e diritto», a.I, 2005

**D'AMBROSI 2013** L.D'Ambrosi, *“Citizens and European Institutions: Opportunities for Dialogue and Cooperation”*, in «Communicating Europe in Italy. Shortcomings and Opportunities», a cura di L.D'Ambrosi e A.Maresi, Macerata, EUM edizioni università di Macerata 2013 pp.87-100

**D'AMBROSI 2016** L.D'Ambrosi, *“Promuovere la cittadinanza europea: politiche inclusive e forme associative”*, in «Dal comunicare al fare l'Europa. Best practice e linee guida operative», a cura di L.D'Ambrosi e A. Maresi, Macerata, EUM edizioni università di Macerata, pp.43-61

**D'AMBROSI E MARESI 2016** L.D'Ambrosi e A.Maresi, *“Introduzione”*, in «Dal comunicare al fare l'Europa. Best practice e linee guida operative», a cura di L.D'Ambrosi e A. Maresi, Macerata, EUM edizioni università di Macerata, pp.5-18

**DANIELE 2014** L.Daniele, *Diritto dell'Unione Europea*, Milano, Giuffrè Editore, 2014

**DASTOLI E SANTANIELLO 2013** P.V.Dastoli e R.Santaniello, *C'eravamo tanto amati. Italia, Europa e poi?*, Milano, Egea Editore, 2013

**DE CARLI 1997** L.De Carli, *Internet*, Torino, Bollati Boringhieri, 1997

**DE GIORGI e VERZICHELLI 2012** E.De Giorgi e L.Verzichelli, *“Classe politica e integrazione europea: segnali di crisi?”*, in «Gli italiani e l'Europa. Opinione pubblica, élite politiche e media», a cura di P.Bellucci e N.Conti, Roma, Carocci editore, pp.59-80

**DE MARTE 2013** R.De Marte, *“The European Institutions on Social Media”*, in «Communicating Europe in Italy. Shortcomings and Opportunities», a cura di L.D'Ambrosi e A.Maresi, Macerata, EUM edizioni università di Macerata 2013 pp.118-134

**DE NEGRI 2016** G.De Negri, *“L’Europa vista dagli occhi di un think tank EUROCOMUNICAZIONE”*, in «Dal comunicare al fare l’Europa. Best practice e linee guida operative», a cura di L.D’Ambrosi e A. Maresi, Macerata, EUM edizioni università di Macerata, pp.131-136

**DIMICCOLI 2016** G.Dimiccoli, *“L’Unione Europea come materia scolastica: un sogno da realizzare”*, in «Dal comunicare al fare l’Europa. Best practice e linee guida operative», a cura di L.D’Ambrosi e A. Maresi, Macerata, EUM edizioni università di Macerata, pp.137-144

**DIREZIONE GENERALE DELLA COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE EUROPEA 2015**, *L’UE nel 2015: risultati principali*, Bruxelles, 2015

**ERIKSEN 2003**, TH.Eriksen, *Tempo tiranno. Velocità e lentezza nell’era dell’informatica*, Milano, Eleuthera 2003

**Europe Direct 2015**, *La politica di comunicazione dell’Unione europea 2000-2015: le principali tappe*, Roma, 28.8.2015

**FABBRINI 2015** S.Fabbrini, *Which European Union? Europe after Euro Crisis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015

**FABBRINI 2015** S.Fabbrini, *Which European Union? Europe after Euro Crisis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015

**FABBRINI 2017** S.Fabbrini, *Sdoppiamento. Una prospettiva nuova per l’Europa*, Bari, Laterza Editori 2017

**FERRAZZI 2015** A.Ferrazzi, *“La favola dell’Europa unita”*, in «L’Unione Europea tra Istituzioni e opinione pubblica», a cura di M.Belluati e P.Caraffini, Roma, Carocci Editore 2015, pp.271-283

**FERRERI, LADINI, PEDRAZZANI, PINTO 2015** A.Ferreri, R.Ladini, A.Pedrazzani, L.Pinto, *“Debating Europe. Effects of the Eurovision Debate on Young Voters”*, in «Comunicazione Politica», a. XVI, n.3, dicembre 2015.

**GARCÍA 2006** P.L.García, *La Comunicazione nell'Unione Europea. La nuova strategia della Commissione Barroso per avvicinare l'Europa al cittadino: un compito indispensabile*, Relazione finale DASEA, Collegio europeo di Parma 2005-2006

**GAZZETTA UFFICIALE** n. C 326 del 26/10/2012, *TRATTATO SUL FUNZIONAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA*, OJ C 326, 26.10.2012

**GAZZETTA UFFICIALE** n. C 326 del 26/10/2012, *TRATTATO SULL'UNIONE EUROPEA*, OJ C 326, 26.10.2012, p. 13-390

**GIORGINO 2017** F.Giorgino, *Giornalismi e Società*, Mondadori, 2017

**GRAMAGLIA 2013** G.Gramaglia, "European Information in Italy: quality not quantity", in «Communicating Europe in Italy. Shortcomings and Opportunities», a cura di L.D'Ambrosi e A.Maresi, Macerata, EUM edizioni università di Macerata 2013 pp.139-145

**GRANDI e VACCARI 2013** R.Grandi e C.Vaccari, *Come si vincono le elezioni. Elementi di comunicazione politica*, Roma, Carocci Editore 2013

**GROSSI 1996** G.Grossi, *L'Europa degli italiani, L'Italia degli europei. Un mese di giornali e televisioni*, Roma, Rai Eri 1996

**GRUPPO DEI 10 2001**, *Per un'Unione Europea più dinamica e forte*, in «Contributo al dibattito sul futuro dell'Unione Europea ed al Consiglio Europeo di Laeken», 14-15 dicembre 2001.

**GUARASCIO 2013** F.Guarascio, "The European Commission Press Room. How news is generated", in «Communicating Europe in Italy. Shortcomings and Opportunities», a cura di L.D'Ambrosi e A.Maresi, Macerata, EUM edizioni università di Macerata 2013 pp.144-151

**GUILLOT 2013** J.Gillot, "Communicating European democracy within the member States", in «Communicating Europe in Italy. Shortcomings and Opportunities», a cura di L.D'Ambrosi e A.Maresi, Macerata, EUM edizioni università di Macerata 2013 pp.79-88

**JENKINS, FORD e GREEN 2013** H.Jenkins, S.Ford, J.Green, *Spreadable media. Creating value and meaning in a networked culture*, New York, New York University Press 2013

- JUNCKER 2014** J.C.Juncker, *“Completare L’Unione economica e monetaria dell’Europa”*, in «Relazione dei cinque presidenti», Bruxelles 2014
- LAUDANI 2006** A.Laudani, *“La comunicazione pubblica: risorsa e strumento a servizio della riforma delle amministrazioni”*, in «Fare comunicazione pubblica. Normative, tecniche e tecnologie», a cura di A. Rovinetti, Todi, Comunicazione Italiana Editori, pp.31-44
- LAZZARINI 2016** M.Lazzarini, *“Progetti e appalti europei: le buone pratiche delle imprese e degli enti italiani”*, in «Dal comunicare al fare l’Europa. Best practice e linee guida operative», a cura di L.D’Ambrosi e A. Maresi, Macerata, EUM edizioni università di Macerata, pp.153-172
- LIPPI 2000** A.Lippi, *“il policy making europeo come rete”*, in «L’Europa delle reti», a cura di A. Predieri e M.Morisi, Torino, Giappichelli Editore, pp.1-42
- LLOYD e MARCONI 2014** J.Lloyd e C.Marconi, *REPORTING THE EU: NEWS, MEDIA, AND THE EUROPEAN INSTITUTIONS*, Londra, Reuters Institute for the Study of Journalism of University of Oxford, 2014
- LUZI 2008** G.Luzi, *Berlusconi striglia l’UE*, «La Repubblica», 20 giugno 2008
- MARENCO 2004** M.Marenco, *Nuove forme di comunicazione nell’Europa del XXI secolo*, Milano, FrancoAngeli 2004
- MARESI 2013** A.Maresi, *“How the European Parliament Communicates with Citizens”*, in «Communicating Europe in Italy. Shortcomings and Opportunities», a cura di L.D’Ambrosi e A.Maresi, Macerata, EUM edizioni università di Macerata 2013 pp.100-118
- MARESI 2016** A.Maresi, *“Europa 4.0: comunicare al passo coi tempi”*, in «Dal comunicare al fare l’Europa. Best practice e linee guida operative», a cura di L.D’Ambrosi e A. Maresi, Macerata, EUM edizioni università di Macerata, pp.21-43
- MARTIAL e MANCINI 2002** E.Martial E A.L.Mancini, *“Dibattito sul futuro dell’Europa. Il contributo delle Assemblee legislative regionali italiane”*, in Parlamenti Regionali, Milano, Franco Angeli, 2002

- MASSOLI 2013** L.Massoli, *“Public communication in the European Union: meanings, capacities and challenges”*, in «Communicating Europe in Italy. Shortcomings and Opportunities», a cura di L.D’Ambrosi e A.Maresi, Macerata, EUM edizioni università di Macerata 2013 pp.30-45
- MAZZOLENI e SFARDINI 2009** G.Mazzoleni e A.Sfardini, *Politica POP. Da «Porta a Porta» a «L’isola dei famosi»*, Bologna, Il Mulino 2015
- MENEGAZZI MUNARI 1996** F.Munari, *“Il Trattato di Maastricht: ordine istituzionale e nuovi campi d’azione dell’Unione Europea”*, in «Dalla Comunità economica europea: problemi e prospettive per il futuro», a cura di G.Gaburro e P.Dongili, Padova, CEDAM 1996 pp.13-24
- MICHELOZZI 2016** A.Michelozzi, *“Perché l’Europa è il messaggio”*, in «Dal comunicare al fare l’Europa. Best practice e linee guida operative», a cura di L.D’Ambrosi e A. Maresi, Macerata, EUM edizioni università di Macerata, pp.101-116
- MORELLI 2015** U.Morelli, *“Il significato storico dell’integrazione europea: pace, democrazia e benessere”*, in «L’Unione Europea tra Istituzioni e opinione pubblica», a cura di M.Belluati e P.Caraffini, Roma, Carocci Editore 2015, pp.33-44
- NATALICCHI 2000** G.Natalicchi, *“Le reti transeuropee delle telecomunicazioni tra integrazione e libero mercato”*, in «L’Europa delle reti», a cura di A. Predieri e M.Morisi, Torino, Giappichelli Editore, pp.182-199
- NOVELLI 2015** E.Novelli, *“La crisi e l’euroscetticismo al centro della campagna elettorale per le elezioni europee 2014”*, in «L’Unione Europea tra Istituzioni e opinione pubblica», a cura di M.Belluati e P.Caraffini, Roma, Carocci Editore 2015, pp.225-255
- OCH 2006** E.Och, *“La comunicazione integrata: tra partecipazione e multicanalità”*, in «Fare comunicazione pubblica. Normative, tecniche e tecnologie», a cura di A. Rovinetti, Todi, ComunicazioneItaliana Editori, pp.147-162
- OLIVI E SANTANIELLO 2015** B.Olivi e R.Santaniello, *Storia dell’integrazione europea. Dalla guerra fredda ai giorni nostri*, Bologna, Il Mulino 2015
- OLLOQUI 2014**, *Il deficit di comunicazione dell’Unione Europea*, in «Parma Economica», pp.67-73

**PARITO 2007** M.Parito, *Comunicare l'Europa nello scenario cosmopolita*, Roma, Bonanno Editore, 2007

**PARITO 2012** M.Parito, "L'uso dei social media nella costruzione della sfera pubblica europea", in « HUMANITIES », a. I, n.1, gennaio 2012.

**PARITO 2012** M.Parito, *Comunicare l'Unione Europea. La costruzione della visibilità sociale di un progetto in divenire*, Milano, FrancoAngeli, 2012

**PECCI 1996** F.Pecci, "La politica di sviluppo regionale europeo: i nuovi strumenti d'intervento creato con la riforma dei Fondi strutturali", in «Dalla Comunità economica europea: problemi e prospettive per il futuro», a cura di G.Gaburro e P.Dongili, Padova, CEDAM 1996 pp.170-190

**Petithomme 2010** M.Petithomme, *Contesting European Policies without being (openly) Eurosceptic? The Political Communication of ATTAC Associations towards European Integration*, Milano, FrancoAngeli, 2010

**PIERINI 2016** M.Pierini, "L'Europa, l'istruzione, la scuola. Il processo di sistematizzazione tra competenze e possibilità progettuali", in «Dal comunicare al fare l'Europa. Best practice e linee guida operative», a cura di L.D'Ambrosi e A. Maresi, Macerata, EUM edizioni università di Macerata, pp.75-100

**PIRAS 2013** A.Piras, "Filling the Communication Gap Between Italy and Europe", in «Communicating Europe in Italy. Shortcomings and Opportunities», a cura di L.D'Ambrosi e A.Maresi, Macerata, EUM edizioni università di Macerata 2013 pp.130-140

**PISTONE 2011** S.Pistone, "La Conferenza di Messina e lo sviluppo dell'unificazione europea", in *Cittadinanza europea*, a. VIII, n.2, 2011

**PISTONE 2015** S.Pistone, "A trent'anni dal progetto Spinelli: un'iniziativa parlamentare a favore di una Costituzione federale europea", in «L'Unione Europea tra Istituzioni e opinione pubblica», a cura di M.Belluati e P.Caraffini, Roma, Carocci Editore 2015, pp.93-105

**POLLI 2016** S.Polli, "La rivoluzione europea e l'informazione del nuovo millennio", in «Dal comunicare al fare l'Europa. Best practice e linee guida operative», a cura di L.D'Ambrosi e A. Maresi, Macerata, EUM edizioni università di Macerata, pp.117-124

**PUNTO EUROPA FORLÌ 2006**, *Comunicare l'Europa. Come far crescere la consapevolezza della propria cittadinanza europea un contributo dell'Università di Bologna* - Punto Europa Forlì al "Libro Bianco su una politica europea di Comunicazione", Forlì 2006

**RAVAIOLI 2000** P.Ravaoli, *"Libero accesso alla rete per la competitività delle imprese europee"*, in «L'Europa delle reti», a cura di A. Predieri e M.Morisi, Torino, Giappichelli Editore, pp.93-100

**RINALDI 2016** N.Rinaldi, *"Un decalogo di buone pratiche"*, in «Dal comunicare al fare l'Europa. Best practice e linee guida operative», a cura di L.D'Ambrosi e A. Maresi, Macerata, EUM edizioni università di Macerata, pp.145-152

**ROMANO 2013** B.Romano, *"A look at how italian Newspapers cover EU Affairs"*, in «Communicating Europe in Italy. Shortcomings and Opportunities», a cura di L.D'Ambrosi e A.Maresi, Macerata, EUM edizioni università di Macerata 2013 pp.158-167

**RONCAROLO 2015** F.Roncarolo, *"A monte della campagna elettorale: Europa e politiche pubbliche nei quotidiani dei tre paesi mediterranei"*, in «L'Unione Europea tra Istituzioni e opinione pubblica», a cura di M.Belluati e P.Caraffini, Roma, Carocci Editore 2015, pp.209-222

**ROVINETTI 2006** A.Rovinetti, *"La comunicazione pubblica oggi"*, in «Fare comunicazione pubblica. Normative, tecniche e tecnologie», a cura di A. Rovinetti, Todi, ComunicazioneItaliana Editori, pp.12-28

**SALEMI 2007** G.Salemi, *L'Europa di carta*, Milano, Franco Angeli 2007

**SANTANIELLO 2006** R.Santaniello, *"l'Unione europea e la comunicazione. alla ricerca di una comunicazione identitaria"*, in «Fare comunicazione pubblica. Normative, tecniche e tecnologie», a cura di A. Rovinetti, Todi, ComunicazioneItaliana Editori, pp.97-110

**SANTANIELLO 2013** R.Santaniello, *"European Policies and Communication Strategies. A historical and political Overview"*, in «Communicating Europe in Italy. Shortcomings and Opportunities», a cura di L.D'Ambrosi e A.Maresi, Macerata, EUM edizioni università di Macerata 2013 pp.20-32

**SANTANIELLO 2013** R.Santaniello, *"European Policies and Communication Strategies. A historical and political Overview"*, in «Communicating Europe in Italy. Shortcomings and Opportunities», a cura di L.D'Ambrosi e A.Maresi, Macerata, EUM edizioni università di Macerata 2013 pp.20-32



**SANTANIELLO 2016** R.Santaniello, *Capire l'Unione Europea*, Bologna, il Mulino, 2016

**SERRICCHIO 2015** F.Serricchio, "Se L'Europa entra in agenda. Un'indagine sulle opinioni dei cittadini", in «L'Unione Europea tra Istituzioni e opinione pubblica», a cura di M.Belluati e P.Caraffini, Roma, Carocci Editore 2015, pp.193-206

**SIERP 2014** A.Sierp, *history, Memory, and Trans-European Identity. Unifying divisions*, Londra, Routledge 2014

**SORICE 2011** M.Sorice, *La comunicazione politica*, Roma, Carocci Editore 2011

**SOZZI 2015** F.Sozzi, "The geographical Orientation in the European Parliament. Using Parliamentary Questions to measure territorial representation of MEPs", in «Comunicazione Politica», a. XVI, n.3, dicembre 2015.

**TIZZANO 2000** A.Tizzano, "Cooperazione rafforzate e flessibilità", in «L'Europa delle reti», a cura di A. Predieri e M.Morisi, Torino, Giappichelli Editore, pp.49-64

**TORTOLA 2015** P.D. Tortola, "La crisi e il futuro dell'Europa: una prospettiva teorica", in «L'Unione Europea tra Istituzioni e opinione pubblica», a cura di M.Belluati e P.Caraffini, Roma, Carocci Editore 2015, pp.111-121

**UFFICIO DELLE PUBBLICAZIONI DELL'UNIONE EUROPEA 2014**, *Lo sapevate? Dieci diritti garantiti dall'Unione Europea*, Lussemburgo, 2014

**UFFICIO DELLE PUBBLICAZIONI DELL'UNIONE EUROPEA 2015**, "I finanziamenti dell'Unione Europea", Lussemburgo, 2015

**VAGNARELLI 2016** G.Vagnarelli, "L'identità politica europea e la depoliticizzazione tecnocratica", in «Dal comunicare al fare l'Europa. Best practice e linee guida operative», a cura di L.D'Ambrosi e A. Maresi, Macerata, EUM edizioni università di Macerata, pp.61-74

**VILLA 2013** A.Villa, "Communicating Europe at National level: Actors, strategies and Means", in «Communicating Europe in Italy. Shortcomings and Opportunities», a cura di L.D'Ambrosi e A.Maresi, Macerata, EUM edizioni università di Macerata 2013 pp.45-60

**VISSOL 2006** T.Vissol, *Is there a case for an EU information television station?*, Lussemburgo, Office for Publications of the European Communities, 2006

**VISSOL 2014** T.Vissol, *È tutta colpa dell'Europa*, Roma, Donzelli Editore, 2014

**VITALI 2014** F.Vitali, *Crisi di fiducia nelle istituzioni europee: tra deficit democratico ed educazione civica*, Relazione Finale, Università Luiss, Dipartimento di Scienze Politiche

**ZARRO 2006** R.Zarro, "Non si sfugge alla legge di Krantzberg", in «Fare comunicazione pubblica. Normative, tecniche e tecnologie», a cura di A. Rovinetti, Todi, Comunicazione Italiana Editori, pp.111-132

**ZIELONKA 2014** J.Zielonka, *Disintegrazione. Come salvare l'Europa dall'Unione europea*, Bari, Laterza Editori 2014

## 6. SITOGRAFIA

**ANNUAL ACTIVITY REPORT 2016- COMMUNICATION:**

[https://ec.europa.eu/info/publications/annual-activity-report-2016-communication\\_it](https://ec.europa.eu/info/publications/annual-activity-report-2016-communication_it)

**COME FUNZIONA L'UNIONE EUROPEA:** <http://europa.eu/!VF69Kf>

**CONTRATTI DIGITALI PER L'EUROPA:** <http://ec.europa.eu/justice/dsm>

**DIREZIONE GENERALE DELLA COMMISSIONE EUROPEA:**

[https://ec.europa.eu/info/departments/communication\\_it](https://ec.europa.eu/info/departments/communication_it)

**ESPLORIAMO L'EUROPA:** [http://europa.eu/teachers-corner/index\\_it.htm](http://europa.eu/teachers-corner/index_it.htm)

**EUROPE DIRECT:** <http://europedirect.europa.eu>

[https://ec.europa.eu/info/publications/management-plan-2017-communication\\_it](https://ec.europa.eu/info/publications/management-plan-2017-communication_it)

[https://ec.europa.eu/info/publications/work-programme-2017-communication-activities\\_it](https://ec.europa.eu/info/publications/work-programme-2017-communication-activities_it)

**LE POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA:** [http://europa.eu/pol/index\\_it.htm](http://europa.eu/pol/index_it.htm)

**PIANO DI GESTIONE DELLA COMUNICAZIONE EUROPEA 2017:**

[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/management-plan-comm-2017\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/management-plan-comm-2017_en_0.pdf)

**PIANO STRATEGICO DELLA COMUNICAZIONE EUROPEA 2016-2020:**

[https://ec.europa.eu/info/publications/strategic-plan-2016-2020-communication\\_it](https://ec.europa.eu/info/publications/strategic-plan-2016-2020-communication_it)

**POLITICAL PRIORITIES OF THE JUNCKER COMMISSION- WHAT ROLE FOR EDUCATION AND CULTURE:**

[https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/navracsics/announcements/political-priorities-juncker-commission-what-role-education-and-culture\\_en](https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/navracsics/announcements/political-priorities-juncker-commission-what-role-education-and-culture_en)

**PORTALE EUROPA:** <http://europa.eu>

**PROGRAMMA DI LAVORO DELLA COMMISSIONE:** [https://ec.europa.eu/info/publications/work-programme-commission-key-documents-2017\\_it](https://ec.europa.eu/info/publications/work-programme-commission-key-documents-2017_it)

**RAPPRESENTANZA DELLA COMMISSIONE EUROPEA IN ITALIA:**

[https://ec.europa.eu/italy/tags/rappresentanza-italia\\_it](https://ec.europa.eu/italy/tags/rappresentanza-italia_it)

**SONDAGGI EUROBAROMETRO:**

<http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/20150201PVL00104/Parlemeter-2014>

**SPAZIO EUROPA:** <http://ec.europa.eu/spazioeuropa>

**STATO DELL'UNIONE 2017,** [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/roadmap-soteu-factsheet\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/roadmap-soteu-factsheet_it.pdf)

**WORK PROGRAMME 2017- COMMUNICATION ACTIVITIES:**

[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/work-programme2017-dgcomm\\_december2016\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/work-programme2017-dgcomm_december2016_en.pdf)

**Comunicazione della Commissione, del 25 luglio 2001, «Governance europea - Un libro bianco» [COM(2001) 428 def. - Gazzetta ufficiale C 287 del 12.10.2001]:**

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0428:FIN:IT:PDF>

**Comunicazione della Commissione per le attività di politica dell'informazione e della comunicazione nell'Unione europea, COM(2001)354 def. (27 giugno 2001):**

[http://db.formez.it/fontinor.nsf/faf9e352d389be8fc1256bb900405812/DCBC78F92ED16E5CC125700A0041256D/\\$file/com2001\\_0354it01.pdf](http://db.formez.it/fontinor.nsf/faf9e352d389be8fc1256bb900405812/DCBC78F92ED16E5CC125700A0041256D/$file/com2001_0354it01.pdf)

**Comunicazione della Commissione su una strategia di informazione e di comunicazione per l'Unione europea, COM(2002)350 def. (2 luglio 2002):**

[http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/it/com/2002/com2002\\_0350it01.pdf](http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/it/com/2002/com2002_0350it01.pdf)

**Comunicazione della Commissione sull'attuazione della strategia d'informazione e di comunicazione dell'Unione europea COM(2004)196 def. (20 aprile 2004):**

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0196:FIN:IT:PDF>

**Piano di azione della Commissione per migliorare l'iniziativa "Comunicare l'Europa"(20 luglio 2005):**

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/decisionmaking\\_process/l10102\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/l10102_en.htm)

**Piano D “Democrazia, Dialogo e Dibattito” (13 ottobre 2005):**

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/decisionmaking\\_process/a30000\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/a30000_en.htm)

**Pagina web sui beneficiari di sovvenzioni:**

[http://ec.europa.eu/grants/beneficiaries\\_en.htm](http://ec.europa.eu/grants/beneficiaries_en.htm)

**Il Libro Bianco su una politica europea di comunicazione:**

[http://europa.eu/documents/comm/white\\_papers/pdf/com2006\\_35\\_it.pdf](http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com2006_35_it.pdf)

**Insieme per comunicare l'Europa:**

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:009E:0065:0067:IT:PDF>

**Communicating about Europe via the Internet - Engaging the citizens:**

[http://ec.europa.eu/dgs/communication/pdf/comm-initiatives/internet-strategy2007\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/communication/pdf/comm-initiatives/internet-strategy2007_en.pdf)

**La tribuna di discussione on-line Debate Europe:** <http://europa.eu/debateeurope/>

**Commissione Barroso Strategia comunicativa:**

[http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/wallstrom/](http://ec.europa.eu/commission_barroso/wallstrom/)

**Servizi Audiovisivi Europa:** <http://ec.europa.eu/avservices/>

**Settore Comunicazione della DG COMM centrale:** <http://ec.europa.eu/dgs/communication/>

**Canale Youtube/Eutube:** <http://youtube.com/eutube>

**Europe by Satellite - EbS ed EbS+:** <http://ec.europa.eu/avservices/ebs/schedule.cfm?page=1>

**Europe by Satellite - EbS+:** <http://ec.europa.eu/avservices/ebs/schedule.cfm?page=2>

**EuroparlTV:** <http://www.europarltv.europa.eu/it/home.aspx>

**Euranet:** <http://www.euranet.eu/>

**Euronews:** <http://it.euronews.com/>

**Libro verde “Prepararsi a un mondo audiovisivo della piena convergenza: crescita, creazione e valori”:** <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0231:FIN:IT:PDF>

**Consultazione pubblica su questioni relative ai media:**

<http://ec.europa.eu/digital-agenda/public-consultations-media-issues - green-paper---preparing-for-a-fully-converged-audi>

**Banca Dati Rapid:** <http://europa.eu/rapid/search.htm>

**Servizi Interattivi Europa:** [http://ec.europa.eu/ipg/services/interactive\\_services/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/ipg/services/interactive_services/index_en.htm)

**Centro visite della Commissione europea:** [http://ec.europa.eu/visits/index\\_it.htm](http://ec.europa.eu/visits/index_it.htm)

**Anno europeo dei cittadini :** <http://europa.eu/citizens-2013/it/home>

**Dipartimento per le politiche europee:** <http://annoeuropeocittadini.politicheeuropee.it/>

**Dialogo con i cittadini:** <http://www.dialogocittadini.it/>

**Raegioni sul futuro dell’Europa:** <http://www.dialogocittadini.it/>

**Centri di Documentazione Europea:** <http://www.cdeita.it/>

**Gli Uffici di Rappresentanza dell’Unione europea nei 27 Paesi membri:**  
[http://ec.europa.eu/represent\\_en.htm](http://ec.europa.eu/represent_en.htm)

**Eurodesk:** <http://www.eurodesk.it/>

**La Commissione europea sui social media:**  
[http://ec.europa.eu/dgs/communication/services/journalist/social-media\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/communication/services/journalist/social-media_en.htm)

**Europa per i cittadini 2007-2013:** [http://eacea.ec.europa.eu/citizenship/index\\_en.php](http://eacea.ec.europa.eu/citizenship/index_en.php)

**Cordis:** [http://cordis.europa.eu/home\\_en.html](http://cordis.europa.eu/home_en.html)

**DISCORSO COMMISSARIO MOSCOVICI SUL FUTURO DELL'EUROPA:** [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-16-3712\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-3712_en.htm)

**DISCORSO DEL COMMISSARIO MOSCOVICI SUL FUTURO DELLA ZONA EURO:**  
<http://www.pierremoscovici.fr/2017/09/02/my-speech-at-the-ambrossetti-forum-the-future-of-the-euro/>

**INFOPOINT:** [https://ec.europa.eu/europeaid/infopoint\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/infopoint_en)

**PROGRAMMA "EUROPA PER I CITTADINI":**

<http://www.europacittadini.it/index.php?it/216/programma-europa-per-i-cittadini-2014-2020>

**YUGOV:** <https://yougov.co.uk>

**DISCORSO SULLO STATO DELL'UNIONE:** [europa.eu/rapid/press-release\\_AGENDA-17-2321\\_it.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_AGENDA-17-2321_it.pdf)

# RIASSUNTO

## INTRODUZIONE

Il presente elaborato si è proposto di analizzare i modelli e i processi che la comunicazione delle politiche europee all'opinione pubblica ha affrontato nel corso degli anni, e le problematiche che tutt'ora ne bloccano il funzionamento, non permettendole di arrivare a "scaldare i cuori" degli europei. Attraverso l'analisi di numerosi studi e lo svolgimento ad interviste a funzionari del settore, si è voluto mettere in luce il collegamento stretto esistente tra la politica di comunicazione e la struttura istituzionale dell'Unione Europea: le strategie di informazione hanno seguito il processo di integrazione e, attualmente, di disintegrazione europeo. Senza una corretta ed efficiente politica di comunicazione non si può costruire una sfera pubblica europea e, senza l'appoggio di quest'ultima, la struttura del "palazzo-Europa" non ha le basi di consenso necessarie per sopravvivere.

Alla luce di ciò, la disamina ha una struttura "circolare": si apre analizzando la struttura attuale dell'Unione, sottolineandone l'inadeguatezza nell'affrontare le sfide che le si sono presentate dal 2008 in poi. La struttura istituzionale dell'Unione si caratterizza per uno sdoppiamento congenito in due anime: la sovranazionale, in cui non si sono presentate crisi e ha saputo gestire comunitariamente il mercato unico, e l'intergovernativa, padrona delle politiche che gestiscono le materie fondamentali per gli Stati membri (Fabbrini 2017). Proprio la ricerca del compromesso fra queste due essenze europee, e la ricerca di un accordo fra tutti gli Stati nell'adottare soluzioni adeguate, non hanno permesso all'Unione di procedere verso il cammino dell'integrazione e l'hanno bloccata nel prendere decisioni. Questa paralisi decisionale europea, dovuta alla sua struttura istituzionale, ha naturalmente creato uno scollamento tra cittadini ed Europa.

L'elaborato nel secondo capitolo procede quindi a vedere i modelli, i processi affrontati dalla politica di comunicazione europea per cercare di riavvicinare il popolo alla casa comune. Si sono poi, nella seconda parte del capitolo, analizzate le problematiche con cui il settore di comunicazione europeo si è trovato a combattere: è stato messo in luce, tra i vari ostacoli, come lo sdoppiamento strutturale europeo si rifletta anche in uno sdoppiamento comunicativo; l'Europa deve accordare le varie voci statali e ciò non le permette di avere un messaggio unico da diffondere con una voce singola tutta europea.

Nel terzo capitolo si è voluto mostrare il tempo presente: cosa la Commissione Juncker abbia fatto per cambiare le strategie comunicative europee, con l'obiettivo della ricerca di una sola voce. La disamina si conclude, appunto, ritornando a parlare della struttura europea, e cercando di dare una possibile soluzione per superare le inefficienze strutturali e sbloccare l'Unione nel prendere decisioni e, di conseguenza, darle modo di riscrivere una nuova narrativa di comunicazione più efficiente nel coinvolgere i cittadini e creare quel legame di appartenenza, necessario per far ripartire l'Unione Europea. Analizzare la politica di comunicazione delle politiche europee all'opinione pubblica includeva in sé la domanda di quale Europa comunicare.



## 1 CAPITOLO: INTEGRAZIONE, DISINTEGRAZIONE ED EUROSCETTICISMO: L'EUROPA E LE SUE DUE ANIME

Nel primo capitolo si è cercato di inquadrare come si presenta oggi l'Unione, e come abbia reagito alle crisi multiple degli anni duemila, dovendo trovare l'accordo all'interno dello sdoppiamento strutturale in due anime da cui è caratterizzata.

Il 25 marzo 1957, sei paesi firmarono il Trattato di Roma, su cui poi si è costruita l'Unione Europea. Da allora, in Europa, si è registrato un processo costante, sia di approfondimento istituzionale dell'integrazione, che di un suo allargamento a nuovi Stati. Si pensava che il processo di integrazione avrebbe portato la ricomposizione dell'intero continente all'interno di un'unica organizzazione politica, gli Stati Uniti d'Europa. A sessant'anni dai trattati di Roma, lo scenario del processo di integrazione è radicalmente mutato. A partire dal 2008, l'Europa è stata sommersa da uno *tsumani* di crisi, da quella finanziaria a quella migratoria, che ha messo in difficoltà l'Unione Europea dal punto di vista decisionale: essa si è ritrovata paralizzata nel poterle gestire. Lo stallo decisionale europeo è stato ricondotto proprio alla sua architettura istituzionale, sdoppiata in due anime. La ricerca del compromesso fra queste due, e quindi fra gli interessi interni all'Unione, in particolare quelli fra i vari Stati, ha portato il progetto comunitario a ritrovarsi bloccato nel cammino verso l'integrazione, e paralizzato dal prendere decisioni coerenti e subitane. Le crisi hanno riguardato materie collegate ai *core state powers*, cioè a poteri tradizionalmente al cuore delle sovranità nazionali e gelosamente controllati dai governi nazionali: materie in cui gli Stati hanno il pieno controllo politico e quindi dove l'anima intergovernativa ha la preminenza. Quest'ultima, che parla a nome degli Stati, ha preso luce, con la creazione dei tre pilastri di Maastricht: nella città olandese si decise che le nuove politiche, in materie sensibili per i paesi membri, si sarebbero dovute europeizzare attraverso il ricorso al metodo intergovernativo. Mentre il metodo comunitario si basa sulla triangolazione tra Commissione, Consiglio dei ministri e Parlamento europeo, il metodo intergovernativo affida invece le decisioni alle due principali istituzioni intergovernative dell'UE, il Consiglio dei ministri e il Consiglio europeo dei capi di governo (Fabbrini 2017). Con Maastricht si è verificato lo sdoppiamento all'interno dell'Unione, che ha iniziato, quindi, a perdere la sua unitarietà, di carattere sovranazionale. L'anima intergovernativa che fa prevalere gli Stati, entra prepotentemente in gioco.

Le politiche del mercato unico hanno, invece, continuato ad essere governate dalla logica sovranazionale, e, perciò, in quest'ultime non è verificata alcuna crisi. Le crisi multiple, però, hanno intaccato l'anima intergovernativa, facendo implodere l'Europa su sé stessa, e immobilizzando l'UE, che doveva ricercare i compromessi con gli Stati per prendere decisioni determinanti alla risoluzione delle sfide.

Il Trattato di Lisbona abolì i pilastri creati a Maastricht, ma il metodo intergovernativo rimase intatto: se nell'Unione sovranazionale del mercato unico, l'asse decisionale si è consolidato intorno alla relazione tra

Commissione e Parlamento europeo, nell'Europa intergovernativa, invece, le decisioni vengono prese dal Consiglio europeo dei capi di governo e dal Consiglio dei ministri.

Ogni Stato, in materie dominate dalla logica intergovernativa, dispone di un potere di veto, dovendo votare all'unanimità; è facile intuire come la deliberazione intergovernativa abbia avuto delle difficoltà a funzionare in condizioni di crisi, e perché si sia venuto a formare uno stallo decisionale, presupponendo, nel sistema di voto, una fiducia reciproca tra i governi nazionali e richiedendo il loro sforzo nell'individuare soluzioni di policy che potessero venire incontro alle esigenze legittime di ognuno di loro (Fabbrini 2017). L'Unione Europea doveva accordare tutti gli Stati nel trovare possibili risposte alle crisi.

A fronte della paralisi decisionale europea nell'affrontare le crisi, le opinioni pubbliche si sono orientate in direzione sempre più nazionalistica, percependo l'Unione come un'istituzione inefficiente e, spesso, come il principale responsabile dei problemi che i loro Stati dovevano affrontare. Si è creato quindi uno scollamento tra cittadini ed Europa.

Si è voluto sottolineare, a conclusione del capitolo, come numerose informazioni diffuse tra i cittadini siano, spesso, traviate e distorte, facendo percepire come sia quasi sempre colpa dell'Europa. Ciò è dovuto alla mancanza di conoscenza e scarsa informazione dell'opinione pubblica sull'Unione europea. Secondo Vissol, l'euroscetticismo non nasce unicamente dal mancato funzionamento europeo nella gestione delle crisi, ma in particolare perché le politiche di comunicazione d'informazione europee soffrono di tre malattie: *mancanza di memoria*, *complessità* e *confusione*. Mancanza di memoria perché non si riesce più a far ricordare ai cittadini il reale motivo di fondo per cui l'Europa sia stata creata e i valori su cui è stata fondata; complessità e confusione perché la politica di comunicazione sull'Unione riflette la complessità istituzionale europea: la fa apparire come una giungla oscura da cui il popolo preferisce tenersi lontano.

A conclusione del capitolo, si è posta la domanda se una efficiente politica di comunicazione europea potesse far guarire l'Europa dalla sua crisi di fiducia, e darle il consenso dei cittadini per far ripartire il progetto comunitario nel cammino dell'integrazione.

Un modo per combattere anche gli egoismi nazionali e far sì che i cittadini non si rinchiudessero nelle fortezze dei loro Stati, ma si aprissero a conoscere l'Unione europea e a darle nuova forza. Si è posta la questione se la politica di comunicazione potesse creare quel legame di appartenenza tra cittadini ed Europa, e fermare il processo di disintegrazione.

## **2 PROCESSI E PROBLEMATICHE DELLA COMUNICAZIONE DELLE POLITICHE EUROPEE ALL'OPINIONE PUBBLICA**

Il secondo capitolo è stato diviso in due parti: nella prima si sono analizzate le strategie di comunicazione elaborate dagli anni novanta fino al 2013, nella seconda si sono messe in luce le problematiche, che, tutt'ora, il settore della comunicazione delle politiche europee all'opinione pubblica si

trova ad affrontare, e che gli impediscono di funzionare efficacemente per creare quel legame di appartenenza tra cittadini e Europa.

### ***I PARTE: I PROCESSI***

Nella prima parte si è messo in luce come l'esigenza di elaborare strategie per comunicare L'Europa ai cittadini degli Stati membri sia andata di pari passo con il processo di unificazione, e come sia andato a crescere il ruolo di priorità e importanza assegnato alla politica di comunicazione europea.

Fino al 1996 le attività di informazione e comunicazione delle Istituzioni europee hanno seguito linee strategiche incerte. Si è dovuto attendere il 2001 per arrivare alla definizione di una strategia organica, attraverso il coordinamento tra le Istituzioni (europee e nazionali), e la previsione di una compatta architettura di strutture e strumenti per informare, molto, e comunicare, però, ancora poco, secondo Mariaeugenia Parito (2012). Soltanto nel 2005 si è verificata una svolta di percezione sulla necessità di trasformare la comunicazione europea in vera e propria politica dell'Unione, che diventasse effettivo strumento di democrazia partecipativa.

Si è voluto mettere in luce come la comunicazione pubblica nella dimensione europea abbia presentato livelli di complessità particolarmente elevati rispetto a un'ottica circoscritta al contesto nazionale: ha posto problematiche inedite che richiedevano la sperimentazione di strategie d'intervento peculiari. Infatti, le sue caratteristiche derivavano dall'intrecciarsi di una molteplicità di piani, con quello sovranazionale che si collocava accanto e allo stesso tempo attraversava quelli nazionali e locali (Parito 2012).

Si è voluto evidenziare come anche la politica di comunicazione europea dovesse ricercare il compromesso tra le due anime strutturali: trovare un equilibrio tra tutte le voci statali, per ricomporle in quella sovranazionale. L'obiettivo era quello di far trasparire un unico messaggio europeo, riuscendo a coinvolgere cittadini di diverse culture a ridare il consenso necessario per far ripartire l'Unione Europea nel suo processo d'integrazione. Le strategie di comunicazione fino agli anni 2013, e oltre, hanno cercato di definire che cosa andasse compreso nella nozione d'interesse generale europeo, considerato che su scale territoriali e in contesti sociali e culturali così diversificati potesse assumere interpretazioni multiformi.

In ogni caso, ripercorrendo l'evoluzione della comunicazione europea, il dato che emerge con maggiore evidenza, e che è stato evidenziato nel capitolo, è il passaggio da uno stadio in cui viene semplicemente ignorata, attraverso uno in cui viene forzatamente e timidamente riconosciuta come necessaria, fino ad essere accreditata come dimensione fondamentale per sostenere il processo d'integrazione, intrecciandosi con la finalità di rendere l'Europa più democratica, di costruire un'identità condivisa degli europei e di rafforzare un'idea di Unione adeguata ad affrontare efficacemente i problemi posti dalla globalizzazione e dallo scenario cosmopolita (Parito 2012).

I numerosi sotto-paragrafi, divisi per anni, hanno messo in luce questo cammino dei processi della politica di comunicazione europea. Dagli anni settanta fino agli anni 2000 la comunicazione si è caratterizzata per l'autoreferenzialità: l'idea di Europa diffusa era giusta in sé, e il cittadino assumeva le sembianze di un

suddito, di un destinatario passivo dell'informazione sulle politiche europee. Le iniziative di comunicazione si rivelavano frammentate, non coerenti e simili ad attività di propaganda, senza riuscire a stimolare il dibattito e a suscitare l'interesse dei cittadini.

Dal 2001 l'attenzione al tema dell'informazione è divenuto sistematico, arrivando a disegnare le coordinate di una strategia, che puntasse alla coerenza delle azioni. Sono stati emanati vari documenti e comunicazioni europee, con l'obiettivo di riuscire a coinvolgere maggiormente il popolo, rendendolo partecipante attivo alla costruzione europea. Nel "*Libro Bianco sulla Governance Europea*" [COM(2001)428], la Commissione ha posto la questione dell'informazione e della comunicazione al centro del rinnovamento europeo e ha ribadito la volontà di creare un settore di comunicazione più coeso e organizzato. Un passaggio importante per sostituire alla nebulosa delle azioni frammentate un sistema organico, è avvenuto con l'emanazione della Comunicazione "*Un nuovo quadro di cooperazione per le attività di politica dell'informazione e della comunicazione in Europa*" [COM(324)2001]. Essa ha definito le strutture e gli strumenti del piano comunicativo da creare, sia a livello sovranazionale che locale, per organizzare in maniera sistematica le attività d'informazione. Nel 2002 la Commissione ha proposto una seconda Comunicazione "*Una strategia d'informazione e comunicazione per l'Unione Europea*" [COM(350)2002], in cui, avendo preso consapevolezza del fatto che la comunicazione non potesse più essere considerata un elemento accessorio, ma dovesse essere il presupposto del successo delle politiche europee, si voleva creare una comunicazione europea più legata al marketing, uscendo dalla logica autoreferenziale: si doveva partire quindi con l'analisi del target/pubblico di riferimento per decidere quali messaggi europei comunicare.

È stato sottolineato come, nonostante le prese di coscienza sull'importanza di avere una strategia comunicativa a livello europeo, l'impostazione del progetto rimanesse ancorata ad un'ottica burocratica e, in particolare, come, dietro la formula della necessità di organizzare coordinamento, convergenze, collaborazioni, si celasse l'intento di non intaccare gli ambiti di ciascun soggetto (Parito 2012). Le strategie comunicative europee non intaccavano quindi i ruoli degli Stati nella gestione della comunicazione nel loro territorio: l'anima intergovernativa emergeva anche nella comunicazione delle politiche europee all'opinione pubblica.

Una svolta comunicativa è stata definita quella avvenuta nel 2005, con la Commissione Barroso. All'interno dello scenario della sospensione del processo di ratifica del Trattato Costituzionale, la Commissione Europea ha inaugurato una nuova politica di comunicazione.

Nella conferenza *Simplifying Europe*, la Wallstroem, vicepresidente della Commissione Europea e Responsabile per le Relazioni istituzionali e per le Strategie di comunicazione, ha presentato la nuova politica di comunicazione europea, che, spostandosi dal riservare attenzione solo all'organizzazione delle strutture, con il rischio di far risultare un'ottica troppo burocratizzata, si è indirizzata maggiormente al riconoscimento dell'interlocutore e delle sue esigenze, spostandosi quindi nella fase di ascolto del cittadino medio.

Piuttosto che affidarsi al semplice trasferimento di informazioni, con la svolta della Wallstroem, la comunicazione doveva partire dal riconoscimento dell'interlocutore e delle sue esigenze, e quindi doveva assumere le caratteristiche di uno scambio bidirezionale. Una serie di documenti vennero emanati per far compiere il "giro di boa" alla comunicazione europea. *"Un Piano d'azione per migliorare la comunicazione della Commissione sull'Europa"* (20.07.2005), contenente indicazioni sulle attività da realizzare, per creare un moderno servizio di comunicazione e renderne efficiente l'organizzazione, razionalizzandone le risorse; un *"Piano D per la democrazia, il dialogo e il dibattito"* (13.10.2005), che incentivava a creare attività che puntassero alla fase di ascolto dei cittadini di tutti i Paesi membri; un *"Libro Bianco su una politica europea di comunicazione"* (1.02.2006), in cui erano contenute disposizioni relative all'avvio di forum di discussione, per coinvolgere associazioni, stakeholders, e cittadini nella formulazione di proposte e permettere loro di esprimere la propria opinione sulle politiche di comunicazione europee (Parito 2012). Altre iniziative analizzate nel corso del capitolo, sono state *"Insieme per comunicare l'Europa"* (3.10.2007) e *"Debate Europe- valorizzare l'esperienza del piano d per la democrazia, il dialogo e il dibattito"* (2.4.2008).

Si è messo in luce come le Comunicazioni e le attività intraprese, essendo collocate nella fase di disorientamento per la bocciatura referendaria della Costituzione, erano dirette verso un maggior coinvolgimento e verso una più accurata attenzione alle esigenze del popolo. Capendo il contesto, è facile intuire come fosse prioritario per la Commissione, e l'Europa tutta, appoggiarsi di più al coinvolgimento dei cittadini, mettendo alla prova una nuova strategia basata sulla fase dell'ascolto. Dal 2006 in poi, le nuove strategie seguirono il filo conduttore iniziato dalla Wallstroem, cercandone di limare alcuni dettagli e mettendo a disposizione nuovi strumenti per arrivare ad una comunicazione più trasparente, interattiva e più presente nelle vite del popolo, attraverso l'uso degli audiovisivi e dei social media.

Nel corso del capitolo, si è voluto sottolineare come la comunicazione pubblica dal 2005 in poi fino al 2013 sia divenuta politica dell'Unione, intrecciata e complementare alle azioni che sostenevano il processo di integrazione; quest'ultimo non poteva essere relegato al piano invisibile degli accordi inter-istituzionali, ma doveva estendersi ai cittadini entrando a far parte delle loro vite quotidiane (Parito 2007). E il dibattito sul futuro dell'Unione europea poteva essere incentivato e reso disponibile all'opinione pubblica attraverso la creazione di un'efficiente politica di comunicazione, che realizzasse il crescente bisogno che il progetto europeo venisse reso visibile e, soprattutto, comprensibile (Parito 2012).

Il miglioramento delle comunicazioni con l'esterno, in modo da far conoscere le attività svolte ad una più ampia platea, e l'esigenza di creare una sfera pubblica europea, ha fatto procedere, nel corso degli anni, l'Unione ad un costante incremento nell'utilizzo dei media, già presenti presso le Istituzioni comunitarie, anche se, purtroppo, questo fenomeno talvolta si è rivelato, paradossalmente, dannoso per la qualità generale della comunicazione: condizionata da un generale sentimento di noia e quindi proiettata verso la ricerca di notizie di taglio scandalistico.

Nonostante le varie prese di coscienza sull'imprescindibilità di migliorare il settore della comunicazione europeo, e le raggiunte consapevolezza da parte delle Istituzioni comunitarie di porsi in maniera forte il problema della comunicazione tra Comunità, da un lato, e cittadini europei, dall'altro, si è messo in luce, a conclusione della prima parte del capitolo, come queste strategie non abbiano funzionato fino in fondo. A distanza di anni, ancora una larga fetta della popolazione europea non conosceva la storia dell'Unione e non comprendeva quali fossero le reali funzioni da essa espletate.

La possibilità che la comunicazione europea si traducesse in risultati effettivi era vincolata alla capacità e alla reale volontà degli attori coinvolti a realizzare e a mettere in pratica un miglioramento della strategia comunicativa.

Il punto debole era costituito soprattutto dalla diffidenza degli Stati, più interessati a mantenere la gestione sulla rappresentazione pubblica dell'Unione, all'interno dei loro territori nazionali, che a veicolare informazioni esaurienti sul suo funzionamento e sulle modalità di perfezionamento delle decisioni (Parito 2012). L'intreccio tra i vari piani di interesse che la politica di comunicazione si trovò di fronte, paralizzò la sua messa in pratica: da un lato, c'erano i Paesi membri che volevano comunicare a modo loro nelle loro patrie, dall'altro c'era l'Europa che, senza l'aiuto statale, non riusciva a creare un messaggio unico e a coinvolgere i differenti popoli del continente. Le Istituzioni sovranazionali si ritrovarono in un'afonia comunicativa: si limitavano ad un'adesione formale che rispettasse le procedure, ma non si preoccupavano di far funzionare i tavoli di coordinamento con gli Stati, per garantire la diffusione di contenuti validi e raggiungere risultati efficienti (Parito 2012). A distanza di anni, la politica di comunicazione non riusciva, bloccata dal compromesso con gli Stati, a scaldare i cuori dei cittadini.

A ciò si è collegata la seconda parte del capitolo, in cui sono state analizzate le problematiche che non hanno permesso alle strategie comunicative, avviate in particolare dagli anni 2000 in poi, di funzionare efficacemente per creare quel legame di appartenenza tra popolo e Europa.

## **II PARTE: LE PROBLEMATICHE DELLA COMUNICAZIONE EUROPEA**

In questa parte sono stati evidenziati vari problemi che hanno impedito alle strategie comunicative europee di far parlare l'Europa in maniera decisa e coesa.

Il *primo ostacolo*, individuato, è stato quello di un'assenza di un quadro giuridico chiaro per quel che riguarda la politica di comunicazione europea, a cui viene quindi a mancare il riconoscimento delle sue funzioni vitali. È come se ancora non esistesse e non fosse riconosciuta come politica vera e propria dell'Unione: non le viene permesso di essere vincolante, e le sue comunicazioni rimangono in una nebulosa teorica, senza portar a termine atti pratici. Si possono trovare dei riferimenti ad essa, garantita come diritto, nella Carta dei diritti fondamentali dell'uomo. Si possono citare: *l'articolo 11* (libertà di espressione e d'informazione nonché libertà dei media e loro pluralismo), *l'articolo 41* (diritto di ogni persona di essere ascoltata e diritto di accedere al fascicolo che la riguarda), *l'articolo 42* (diritto di accedere ai documenti

delle istituzioni europee) e *l'articolo 44* (diritto di presentare una petizione). Oltre alla Carta dei Diritti, si può far riferimento al *TFUE, art. 15.3*, per ricercare una qualche forma di obbligo delle Istituzioni di informare sulle loro politiche, e renderle trasparenti ai cittadini. Però è stato messo in luce come la padronanza della comunicazione, nei Trattati, sia sempre definita, quando è citata, come competenza statale. Si è citato, a tal proposito, **l'articolo 352 TFUE**: in cui, in assenza di un chiaro quadro giuridico, viene detto che qualora un'azione apparisse necessaria, nonostante non sia stata definita dai Trattati, è il Consiglio a decidere cosa e come fare per intraprendere quell'attività.

La politica di comunicazione europea non ha quindi esistenza giuridica e, quando una sua azione informativa appare necessaria, è competenza dello Stato membro effettuarla.

Come *secondo problema* si è individuato la mancanza di budget. Attraverso la navigazione nei siti dedicati al bilancio dell'Unione Europea, e analizzando i vari grafici e i soldi messi a disposizione per mettere in pratica le più diversificate attività di comunicazione, si è visto come il bilancio riservato al settore della comunicazione europeo sia troppo esiguo per permettergli di poter funzionare. Il bilancio riservato al settore viene diviso in due parti: una per le spese relative all'amministrazione delle strutture atte a comunicare; l'altra investita per le vere e proprie azioni di comunicazione. A quest'ultime sono riservati dall'Unione **84.000.000** di Euro all'anno: se vengono divisi per il numero di abitanti dell'Unione, si vede come, annualmente, vengano spesi **16 centesimi** a persona per informare quest'ultima sull'Europa. Sommati alla spesa dedicata a persona per l'amministrazione della comunicazione (**0.25 Euro**), si nota come siano destinati ad un cittadino europeo **50 centesimi** per la sua informazione sull'Europa. Meno del prezzo di un caffè. È risultato ben evidente come, con questa somma aleatoria, non sia possibile far funzionare efficacemente le varie azioni di comunicazione e riuscire a creare il legame di appartenenza tra europei e Unione. Il settore ha bisogno di maggior sostentamento per poter essere efficace.

Il *terzo ostacolo* individuato, che ha impedito alla strategia comunicativa avviata dagli anni duemila in poi di funzionare, è quello relativo ad un'assenza in un'istruzione specifica sul tema dell'Unione. Nonostante siano state adottate varie iniziative, da parte di quest'ultima, per incentivare l'educazione sul tema fin dai banchi di scuola, molto spesso queste attività non hanno funzionato per lo scarso tempo a disposizione, per il poco budget o la scarsa risonanza mediatica ricevuta che non hanno permesso loro di essere ripetute e implementate. Si è visto che, se l'opinione pubblica non conosce l'Europa, non può apprenderne nemmeno le notizie. Se l'Unione europea entrasse nei banchi scolastici come materia di studio, la strada sarebbe in discesa: andrebbe a colmare quella mancanza di conoscenza in merito alle tematiche europee.

La scarsa conoscenza sulla storia dell'Unione europea si riflette nei comportamenti, che, spesso, portano a non intercettare in maniera corretta il messaggio europeo (Di Miccoli 2016). Non si riesce a ragionare con criteri europei. Nonostante i vari progetti, in un'intervista al Dott. Santaniello, è emerso come il Ministero della Pubblica Istruzione non abbia dato il suo grande contributo al rafforzamento di un'educazione civica all'Unione, primo passo verso una politica di comunicazione europea più efficiente.

È stato sottolineato come senza una conoscenza basica, non sia possibile comunicare un messaggio articolato. Bisogna prima conoscerne il linguaggio. D'altronde, anche riguardo al problema di una mancanza di un'Istruzione europea, si vede come sia lo Stato nazionale a decidere se fare entrare e in che modo l'Unione Europea nei banchi di scuola.

Come *quarta problematica* si è parlato, in un lungo paragrafo, del difficile rapporto tra Unione e media tradizionali. Le notizie, in particolare, quelle provenienti da Bruxelles, sono il frutto di una serie di negoziazioni tra diversi attori (giornalisti nazionali, le Organizzazioni medialie, il pubblico e le Istituzioni comunitarie) che, pur essendo mossi da interessi contrastanti e differenti, sono incentivati a raggiungere dei compromessi per poter perseguire i diversi obiettivi (Cornia 2012).

Si sono analizzati in questo paragrafo i rapporti che esistono tra le Istituzioni europee e i vari media tradizionali, per metterne in luce la diffidenza reciproca: molte volte le notizie provenienti da Bruxelles appaiono distorte e troppo confuse per essere trasmesse in un linguaggio chiaro all'opinione pubblica.

Dapprima sono state analizzate la Commissione e le sue difficoltà a comunicare attraverso i filtri dei media nazionali. Nonostante essa produca molte informazioni, quest'ultime vengono veicolate dal Servizio dei Portavoce in maniera molto dispersiva, hanno un carattere eccessivamente tecnico e ufficiale, e riguardano decisioni complesse e difficilmente trasmissibili ad un pubblico non alfabetizzato sull'Unione (Cornia 2012). Ciò porta le notizie relative all'Unione a non essere abbastanza accattivanti agli occhi dei media, che non riescono a "venderle" all'opinione pubblica. Ciò è dovuto, in primis, alla complessità della configurazione istituzionale dell'Europa e alla frammentarietà del processo decisionale europeo: il Consiglio, il Parlamento e la Commissione Europea rappresentano diversi interessi, e ciascun atto legislativo, deve dunque seguire una specifica procedura decisionale che varia a seconda dell'interesse che è considerato prevalente in quella materia in cui deliberare (Cornia 2012).

I lunghi tempi necessari affinché le decisioni raggiunte in sede comunitaria producano effetti sui cittadini europei costituiscono un altro fattore di natura istituzionale che complica la copertura giornalistica dell'Unione (Cornia 2012). È stato evidenziato quindi come la complessa logica decisionale sottesa all'Unione sia una delle cause per cui la notizia europea non è vendibile agli occhi dell'opinione pubblica: il prodotto che si dovrebbe comunicare non esiste e non ha impatto subitaneo nelle vite dei cittadini, o potrebbe modificarsi nel lungo tempo di ratifica.

È stata messa in luce un'opinione frequente dei giornalisti e dell'opinione pubblica: la comunicazione della Commissione risulta sempre appiattita sulla dimensione ufficiale.

Dovendo ricercare il compromesso con gli Stati, l'Istituzione comunitaria si ritrova ad assumere un atteggiamento di "basso profilo". I suoi vincoli diplomatici la portano ad evitare di prendere posizione contro altri attori istituzionali e, in particolare, contro i Paesi membri. La Commissione tenta sempre di sottacere i conflitti all'interno di una decisione: ciò produce una notizia poco "appetibile" e interessante agli occhi dei media e dei cittadini. La cultura tecnica e del compromesso spinge l'Istituzione comunitaria, i cui Portavoce appaiono sempre troppo "abbottonati", a depoliticizzare i temi sui quali interviene. Essa si ritrova



a fare da mediatore tra diversi interessi in gioco, e ciò le impedisce di creare una fidelizzazione con i cittadini, attraverso i media tradizionali: nel momento in cui comunica, la Commissione cerca di celare la dimensione politica delle sue azioni per apparire come tecnocrazia illuminata. Questo produce una notizia “senza sale” e poco accattivante. Spesso sono quindi i media, come si è visto, ad effettuare distorsioni volontarie o meno per poter accrescere l’audience, o a privilegiare quelle negative, relative al fallimento decisionale dell’Europa. Perché la notizia cattiva, attira di più (Cornia 2012).

Si è analizzato poi il rapporto del Consiglio Europeo con la stampa: la comunicazione di questa Istituzione è stata caratterizzata da frammentarietà ed episodicità. Comunicazione frammentaria in quanto non si avvale di una struttura unitaria dedicata ai rapporti con la stampa, non avendo lo stesso servizio dei Portavoce della Commissione. È episodica in quanto non sempre sono previste riunioni suscettibili di essere comunicate ai cittadini. Questa Istituzione si caratterizza quindi per un tipo di comunicazione incapace di fidelizzare il pubblico, non essendo stato creato un tipo di rapporto routinario con i corrispondenti dei media nazionali (Cornia 2012).

Un altro problema individuato, caratterizzante il modo di comunicare del Consiglio, è la natura “nazionalizzata” delle notizie trasmesse. Le riunioni del Consiglio sono chiuse agli occhi dei media e non viene svolta una conferenza stampa singola per comunicare le decisioni prese.

Sono, dunque, gli Stati ad informare, con conferenze stampa nazionali, i mezzi di comunicazione dei loro Paesi, e sono quindi loro a divenire definitori primari dell’attività comunicativa. Sono i ministri dei singoli Consigli o i Capi di governi a scendere nell’arena con i giornalisti nazionali e a riportare le loro fonti, le loro informazioni; ognuno con lo scopo di far prevalere l’interesse dello Stato che rappresenta.

Questa ennesima interposizione statale nella trasmissione delle notizie, riconduce al problema generale che è emerso nel corso della disamina, e, ritenuto, il maggior responsabile non solo del blocco decisionale europeo, ma anche della sua afonia comunicativa: lo sdoppiamento delle sue due anime e il prevalere di quella intergovernativa nella ricerca del compromesso per la sopravvivenza dell’Unione. Sono gli Stati a decidere quante e quali risorse destinare al settore della comunicazione europea; a come e se far entrare l’UE come materia nelle scuole; e ad avere rapporti con i media nazionali, con la tendenza, in particolare del Consiglio, a fornire informazioni ai giornalisti del proprio Paese per dimostrare che, nel corso delle negoziazioni intergovernative, è stato difeso l’interesse nazionale.

Queste problematiche, ricondotte infine al problema strutturale dell’Unione, bloccano tutt’ora il funzionamento della politica di comunicazione europea. Sarebbe necessaria una strategia di informazione che apra uno spazio di intervento nella direzione di una maggiore legittimazione, agli occhi dell’opinione pubblica, dell’Unione: una nuova strategia che dia la possibilità di far prevalere la voce europea su quelle statali.

### 3. LA COMMISSIONE JUNCKER E LA RICERCA DI UNA VOCE PER L'UNIONE

Il terzo capitolo si è occupato, quindi, di analizzare la nuova strategia di comunicazione intrapresa dalla Commissione Juncker. Il presidente ha cercato di attuare un nuovo modo di comunicare ricercando una sola voce europea, effettuando una maggiore *verticalizzazione* dei temi e una *centralizzazione* della struttura del settore di Comunicazione europeo.

Si è dapprima analizzato il passaggio da micro a macro-temi: ora l'Unione doveva comunicare e parlare solo di grandi cose, riservando le piccole agli Stati. Una *verticalizzazione e prioritarizzazione* tematica che trova il suo rispecchiamento in una centralizzazione strutturale del settore della comunicazione, avviata da Juncker, dando un ruolo di preminenza alla DG COMM centrale.

Nello *Strategic Plan* emanato per gli anni 2016-2020, si fa riferimento, infatti, al rafforzamento della DG COMM come grande comunicatore europeo: è quest'ultima a dover gestire e passare i messaggi a tutte le altre DG localizzate nei territori nazionali. Alla prima è stato assegnato il compito di diffondere a quest'ultime una grande varietà di pubblicazioni e di materiale informativo per il grande pubblico in tutte le lingue ufficiali dell'UE, con l'obiettivo di spiegare le priorità tematiche e le politiche attuate dalla Commissione, di illustrare come funziona l'Unione europea e ciò che essa offre ai cittadini. È la DG COMM centrale a svolgere la funzione di centro di controllo di tutte le altre DG nazionali, accentrando a sé le attività d'informazione da mettere in pratica, e la gestione delle risorse da destinare a quest'ultime. La nuova Commissione ha poi emanato anche un *Management Plan* con tutte le azioni specifiche da attuare durante l'anno 2017, e di cui monitorarne l'efficienza.

Nel Piano di gestione sono poi contenute disposizioni specifiche per il miglior utilizzo dei social media per cercare un tipo di comunicazione più diretta e trasparente che entrasse maggiormente in contatto con i cittadini, sfruttando tutte le potenzialità offerte dal web 2.0.

Alla luce di una maggiore centralizzazione, Juncker ha attuato delle modifiche per quel che riguarda la struttura del settore della comunicazione delle Istituzioni europee. Per quanto riguarda la Commissione europea, il servizio dei Portavoce ha continuato a “cambiar pelle” per soddisfare ulteriormente l'esigenza dei cittadini. È stato verticalizzato e coordinato per assicurare il più possibile un messaggio chiaro e tempi coerenti con le esigenze del variegato mondo dell'informazione europeo (Maresi 2016).

Onde evitare il più possibile l'interposizione statale nel loro controllo, i portavoce, ridotti di quasi un terzo, sono stati legati al macro-portafoglio di riferimento, piuttosto che al commissario di turno. Molti funzionari del servizio sono stati “sacrificati” per inseguire il messaggio unico e la voce singola europea, ricercati dalla Commissione Juncker. Alcuni si sono salvati grazie all'inserimento, nello staff dei gabinetti dei singoli Commissari, di una nuova figura, il *Consigliere della comunicazione*: con un ruolo di *ralais* fra il servizio dei portavoce e il Gabinetto del Commissario, a metà strada fra il *media advisor* e il membro di gabinetto vero e proprio (Maresi 2016). Questa nuova figura è stata proposta dal capo del gabinetto del Presidente

della Commissione europea Selmayr che, in questo modo, può esercitare un controllo e un'influenza più diretta sull'intera comunicazione dell'esecutivo.

Inoltre, per evitare la degenerazione a livello di star dei Portavoce, ma per renderli portatori del verbo unico e comunitario, il servizio è costantemente affiancato da cellule di comunicazione in ciascuna delle differenti direzioni generali, imputate alla redazione delle *line to take* tematiche (le argomentazioni in risposta a possibili domande dei giornalisti) che vengono approvate prima da tutta la gerarchia presente nelle strutture europee deputate a comunicare con l'esterno.

Alla luce di una comunicazione, non solo centralizzata dall'alto, ma anche più diretta e che entrasse in contatto con i cittadini, Juncker ha sia rafforzato le Rappresentanze Permanenti su tutto il territorio dell'Unione, divenute avamposti di comunicazione con il contatto diretto con il popolo, sia incentivato l'uso dei social di tutte le Istituzioni europee, in modo da garantire un minor uso dei filtri intermediari, come media e Stati, nel diffondere le notizie relative all'Unione.

Potenziando e investendo nelle nuove e più avanzate tecnologie, si è notata sì una maggiore predisposizione al contatto diretto con il pubblico, ma l'utilizzo dei social media si è rivelato a volte contro-produttore per le Istituzioni europee, dando adito a contrasti e a forme di contro-democrazia. Non un tipo di comunicazione caratterizzata da dibattiti quella che avviene online, ma uno scontro tra Europa e i vari euroscetticismi.

Sono stati sottolineati però anche i rischi che la strategia di Juncker può portare nel lungo tempo. I rischi sono quelli di far risultare la comunicazione delle politiche europee troppo "ingessata" e decisa dall'alto, non tenendo in considerazione l'importanza dell'impatto delle politiche europee nelle vite quotidiane come valore notizia, e le esigenze dei cittadini di diverse nazioni. I macro-temi decisi dall'alto, non sempre riescono a "scaldare i cuori" di tutte le persone europee, facenti capo a diverse nazionalità.

Si è sottolineato come la strategia di Juncker abbia fatto un passo avanti verso la ricerca di una singola voce europea, ma non è riuscita naturalmente, solo attraverso una centralizzazione burocratica e una verticalizzazione tematica, ad eliminare le interposizioni statali.

E proprio quest'ultime non vanno eliminate, ma vanno addomesticate, secondo Fabbrini (2017). Tramite l'aiuto degli Stati si può raggiungere un coinvolgimento maggiore dei cittadini.

Fin quando gli Stati non metteranno la loro volontà, l'Unione non riuscirà ad uscire dal blocco decisionale, e sarà per lei, quindi, difficile comunicare.

È stato più volte sottolineato come una delle problematiche principali di un'inefficienza comunicativa e decisionale, sia stata sempre l'immobilismo causato dalla ricerca del compromesso fra l'anima sovranazionale e quella intergovernativa.

È quest'ultima che non permette fino in fondo all'Europa di riuscire con la sua politica di comunicazione ad avocare l'interesse di tutta la comunità europea verso il grande traguardo della creazione degli "Stati Uniti d'Europa".

È lo *strattonamento* politico e comunicativo perdurante, lacerante, sfibrante e ridondante, da parte degli Stati, a cui è sottoposta l'Europa, a causarle una dispersione di energie, e a disarmonizzare il cittadino dal prode

cavallo dell'Unione Europea. La comunicazione europea, passante per il filtro statale, rischia di riportare un quadro deviato e sbilenco della realtà in cui, invece, i cittadini vivono.

Una politica di comunicazione europea deve essere unica, ma deve essere sorretta dalla volontà statale di comunicare un unico messaggio. E, per realizzare ciò, deve quindi attuarsi in quegli Stati volenterosi, non solo di comunicare il progetto Europa, ma anche di crearne uno più unito politicamente. Infatti una buona comunicazione non può comunque sostituire una cattiva organizzazione istituzionale o sopperire alle carenze di politica. La comunicazione in quanto funzione complessa richiede un'organizzazione adeguata di tutto l'apparato istituzionale, in modo tale da rendere il più possibile efficiente la proiezione del messaggio verso l'esterno (Parito 2012).

I mutamenti delle logiche comunicative si devono intrecciare a processi di innovazione complessivi e strutturali che rendano la casa effettivamente di vetro (cioè più trasparente), ma soprattutto realmente disponibile ad accogliere ed elaborare le sollecitazioni frammentate che provengono dall'esterno, e poi fornire feedback congruenti (Parito 2012). Maggiore trasparenza e maggior coinvolgimento del pubblico, che si può realizzare attraverso la comunicazione di un nuovo messaggio, che non siano solamente i macro-temi verticalizzati di Juncker, ma una nuova forma di Europa: una nuova Unione da creare per poi essere comunicata. La riforma della politica di comunicazione non funziona, se non esiste dapprima una riforma strutturale dell'Istituzione comunitaria.

#### **4. CONCLUSIONI: QUALE EUROPA E QUALE UE? DAL FARE AL COMUNICARE**

Nelle conclusioni, quindi, si è ritornati a parlare del problema strutturale che caratterizza l'Istituzione comunitaria: lo sdoppiamento delle sue anime, riconosciuto come il responsabile principale che, nel corso del tempo, ha bloccato anche l'efficacia della politica di comunicazione europea.

La disamina è ritornata al punto di partenza, unendo la politica di comunicazione alla struttura europea, cercando di sottolineare come sia necessario passare dal comunicare al fare una nuova Unione.

Creare una nuova Europa. La proposta che la disamina ha elaborato nelle conclusioni è quella di sdoppiarla definitivamente lungo la venatura delle sue anime. Approfondire quindi una teoria della discontinuità. Secondo Fabbrini (2017), questa strategia richiede un atto preliminare per essere avviata: è necessaria una dichiarazione di intenti politici firmata da un gruppo di paesi plausibilmente corrispondenti ai paesi dell'Eurozona, Stati che si impegnano maggiormente ad avanzare verso un'Unione più stretta, preservando il mercato unico come l'organizzazione inclusiva di tutti i Paesi europeo. L'idea di una misura che vada bene per tutti va messa nel cestino.

L'Europa deve essere sdoppiata: è necessario separare gli Stati che hanno una ragione strutturale per aggregarsi politicamente, da quelli che hanno un esclusivo interesse economico per il processo di integrazione. Il primo gruppo procederà verso un'Unione federale con una base politica e costituzionale e perseguirà l'obiettivo di un'Unione più stretta; il secondo gruppo potrà invece basarsi su un trattato

interstatale, puramente funzionale. Due europee collegate, inserite all'interno del grande insieme del mercato unico. L'unione europea uscirebbe dalla sua paralisi, riconoscendo e sdoppiando definitivamente le sue due anime. La sovranazionale, alimentata dagli Stati volenterosi di unirsi politicamente, che dominerà l'unione federale, e quella intergovernativa, alimentata da tutti gli Stati anche quelli che non volevano procedere all'Unione politica, ma intenti solo a voler gestire il mercato unico.

L'unione federale da costruire in Europa sarà più piccola ma più stretta; più unita ma non più centralizzata in quanto sarà una democrazia composita tenuta insieme da un patto politico di natura costituzionale: uscirà dal blocco decisionale e dall'afonia comunicativa.

Gli stati nazionali non possono infatti essere aboliti, ma devono essere addomesticati, all'interno di un contesto costituzionale che ne bilanci reciprocamente il potere attraverso le Istituzioni della separazione multipla. Le democrazie nazionali non possono essere svuotate, ma devono essere preservate, tenendole separate dalla democrazia sovranazionale (Fabbrini 2017).

Non si può pensare ad un futuro per l'Europa senza una nuova scienza dell'integrazione, secondo Fabbrini (2017).

Questa nuova Unione uscirà dallo stallo decisionale e recupererà una voce unica con un nuovo messaggio europeo da comunicare. Una nuova Europa da creare, con una nuova favola europea da scrivere. Ci si riallaccia, in conclusione dell'elaborato, all'argomento della comunicazione delle politiche europee all'opinione pubblica. Solo rifacendo l'Europa, si può trovare l'unico messaggio da comunicare. Bisogna riscriverne la favola. Alla domanda del titolo della disamina su quale Europa avere, la presente disamina risponde, quindi, che ne esistono due e due devono essere i modi di comunicarla.

Ma solo in quella più piccola, in quella federale, unita dalla volontà statale, la comunicazione può essere politica. Solo costruendo una nuova Europa, anche la comunicazione può ripartire da zero, dallo spirito di Ventotene.

Non è solo attraverso costose campagne di comunicazione o nuove strategie più orientate alla ricerca di un'unica struttura e nuovi mezzi che si riesce a comunicare efficacemente.

La comunicazione inizialmente ha peccato di autoreferenzialità e si è adeguata al conformismo di dover far accettare l'idea di un'Unione, come buona in sé. I cittadini erano spettatori e ascoltatori passivi. Ora invece, è necessario creare un'Unione insieme a loro, e riscrivere un nuovo *storytelling* europeo, che riparta proprio dalla presa di coscienza dell'importanza dell'Unione, e dalla rinascita del ricordo, nell'opinione pubblica, sul perché questo progetto comunitario abbia preso la luce. Uno *storytelling* dell'Europa Unita, una narrazione efficace di una delle più avvincenti avventure della storia contemporanea (Ferrazzi 2016). Una nuova narrazione europea in una nuova Europa.

E la nuova comunicazione deve trasmettere il senso più profondo del progetto: non l'Euro, non la Troika, non la BCE, ma la pace e il benessere per milioni di abitanti che uscivano dalle atrocità della guerra mondiale (Ferrazzi 2016). Creare un oggetto politico e farlo conoscere ai cittadini, questa volta senza

autoreferenzialità. La soluzione non va ricercata nelle strategie e negli strumenti, ma negli individui. È necessario far loro riscoprire il valore di un'Europa unita che riparta dai valori di Ventotene.

Un messaggio diverso in un'Europa diversa, più unita politicamente e più volenterosa quindi di comunicarsi all'opinione pubblica.

La politica di comunicazione diventa così l'ancella perfetta per creare un'Unione più politica e avvicinarla al popolo. Bisogna creare qualcosa di nuovo e riscriverne il racconto. Il futuro dell'Europa deve ripartire dal basso, sia nella creazione di una nuova struttura, che nella comunicazione.