

### III. L'imprescindibile libertà dei media

di Marzia Bona e Chiara Sighele

#### 1. *L'erosione del «modello europeo» della libertà di stampa.*

Pur non occupandosi primariamente di diritti fondamentali, fin dall'inizio il Processo di Berlino ha indirettamente riconosciuto tutela e promozione della libertà di stampa come questioni funzionali all'obiettivo generale di rilanciare l'avanzamento del processo di riforme in vista dell'integrazione europea dei Balcani occidentali. La situazione dei media è stata tuttavia affrontata esplicitamente solo nel quadro dei Civil Society Forum che dal 2015 accompagnano lo svolgimento dei summit annuali del Processo di Berlino (Civil Society Forum 2015): una marginalizzazione preoccupante alla luce del deterioramento delle condizioni della libertà di stampa nella regione che, come indicano le numerose denunce avanzate da attori regionali, potrebbe peggiorare ulteriormente con effetti deleteri tanto sulle riforme democratiche quanto sul processo di riconciliazione nazionale e regionale.

Libertà di espressione, pluralismo e libertà dei media sono infatti ampiamente riconosciuti come elementi cruciali nel processo di transizione post-socialista e post-conflitto (Reljić 2004) anche in considerazione del processo di *mediatizzazione* della politica (Strömbäck - Esser 2014). Costituiscono inoltre parte integrante dei requisiti per l'adesione: parzialmente monitorati nei capitoli negoziali 10, 23 e 24 e richiamati direttamente nelle *Linee guida per il supporto alla libertà e all'integrità dei media nei paesi dell'allargamento* (Commissione europea 2014), sono espressamente tutelati dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dalle organizzazioni internazionali cui aderiscono i paesi dei Bal-

cani occidentali<sup>1</sup>. Il tema tuttavia è trattato in modo disomogeneo dalla normativa europea: a fronte di politiche consolidate negli ambiti della liberalizzazione e dell'armonizzazione del mercato dei media, solo di recente si va definendo l'agenda europea a tutela della libertà dei media quale pilastro democratico (Brogi, Dobрева, Parcu 2014) e la crisi istituzionale dell'Ue ha impedito che si procedesse convintamente nell'elaborazione di un corpus normativo organico (Brogi - Parcu 2014) applicabile tanto agli stati membri quanto alla politica di allargamento.

Nel quadro della transizione democratica, anche la trasformazione dei media della regione mostra inevitabilmente un andamento non lineare, sul quale influiscono *fattori endogeni* – come le dinamiche socio-politiche (Hallin - Mancini 2004) e i cambiamenti culturali e strutturali (Jakubowicz - Sükösd 2008) – e *spinte esogene* quali il sostegno da parte di attori esterni ai media della regione. Tra questi, l'Ue esercita un ruolo importante, benché non esclusivo, attraverso la condizionalità per l'ingresso nell'Unione e tramite strumenti di sostegno economico (Irion - Jusić 2014) che pongono l'Ue e la prospettiva di integrazione come *ultime standard setter* nel campo della tutela dei diritti umani, inclusa la libertà di espressione e dei media (Brogi, Dobрева, Parcu 2014). In quest'ottica, il netto peggioramento registrato da Reporter Senza Frontiere (Rsf)<sup>2</sup> nei nuovi paesi membri sottolinea l'importanza cruciale del processo di riforma e implementazione delle misure a sostegno della libertà dei media fintanto che le istituzioni europee sono in grado di esercitare la propria condizionalità.

Dal punto di vista delle dinamiche interne, le trasformazioni sin qui registrate hanno portato a un quadro in cui, nonostante normative prevalentemente in linea con le raccomandazioni europee e con modelli democratici, persistono meccanismi locali in grado di neutralizzare le riforme adottate in questo settore e prefigurano un deterioramento della libertà di stampa simile a quello

<sup>1</sup> Tra questi, Consiglio d'Europa e Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa.

<sup>2</sup> Nella classifica stilata annualmente da Rsf, la Bulgaria è il paese europeo con il ranking peggiore (109/180), mentre la Croazia è scivolata in basso di ben undici posizioni in un anno.

registrato negli anni novanta (Lani 2010; Voltmer 2013; Kmezić - Bieber 2015).

Allo stesso tempo, il rafforzarsi di tendenze illiberali negli Stati membri dell'Ue e la scelta europea di prediligere la stabilità a fronte di derive semi-autoritarie riscontrabili nella regione (Kmezić - Bieber 2017) hanno ricadute significative nei Balcani occidentali. Per quanto riguarda la dimensione specifica della libertà di stampa, il recente deterioramento riscontrato in particolare nei nuovi Stati membri dell'Europa centro-orientale annovera tra le cause principali i processi di forte concentrazione della proprietà dei media, la precarizzazione del lavoro giornalistico, l'adozione di leggi con effetti restrittivi sulla libertà di espressione e l'abuso di normative esistenti a scopo intimidatorio (Griffen 2015). Il combinarsi di queste dinamiche offre una sponda alle violazioni in corso nel Sud-est Europa, indebolendo l'applicazione della condizionalità e quindi la capacità trasformativa delle politiche di integrazione europee in questo settore.

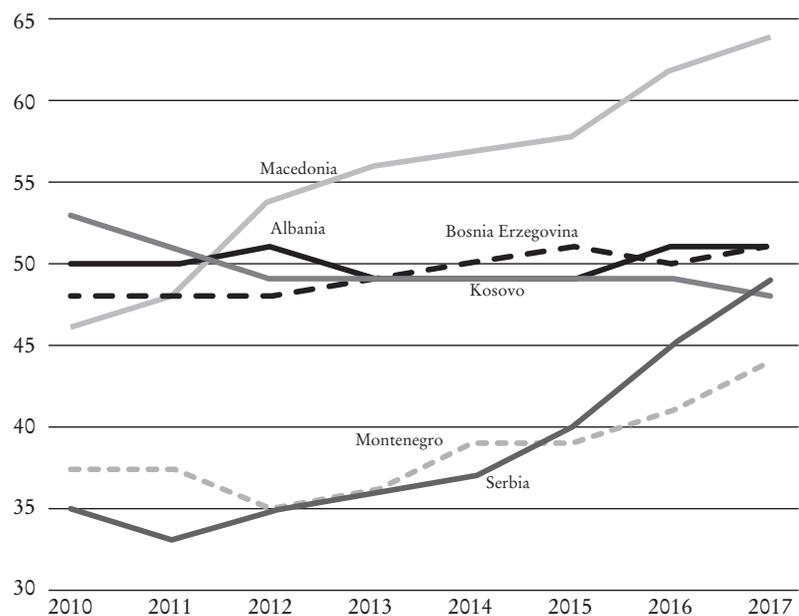
*2. Le sfide per la libertà dei media nei Balcani occidentali: politicizzazione, pressioni economiche e standard professionali.*

Nell'ambito dei molteplici processi di transizione che coinvolgono la regione, il passaggio verso sistemi di informazione propri dei regimi democratici è stato tutt'altro che privo di contraddizioni. Nei Balcani, pluralismo e indipendenza dei media restano un obiettivo distante, mentre persistono forti continuità di stampo autoritario nella concezione della sfera mediatica come strumento di controllo dell'opinione pubblica e di mantenimento del potere da parte della classe politica (Irion - Jusić 2014). Nonostante il contributo dei media al processo di democratizzazione, rimane pesante l'eredità del periodo socialista in cui i mezzi di informazione, salvo rare eccezioni, erano strumento di mantenimento del consenso, e del decennio degli anni novanta durante il quale hanno rappresentato strumenti nelle mani delle forze politiche nazionaliste nello spazio post-jugoslavo (Thomson 1999; Kurspahić 2003).

Marzia Bona e Chiara Sighele

Dal 2013 l'approccio *fundamentals first* nei negoziati di adesione all'Ue ha dato priorità alle questioni relative allo Stato di diritto e al rispetto dei diritti umani, anticipando all'inizio dei negoziati l'apertura dei relativi capitoli (tra cui quelli rilevanti per la libertà e pluralismo dei media, come il 23 e 24) nell'ottica di concedere più tempo per il raggiungimento della sostenibilità e dell'irreversibilità delle riforme (Commissione europea 2013). Ciononostante anche i *Progress report* della Commissione europea evidenziano il grave deterioramento della governance democratica e dello Stato di diritto nei Balcani occidentali e ne esplicitano l'impatto drammatico sui media, come riportato nella relazione di novembre 2016 che sottolinea come «in molti paesi della regione continuano a essere evidenti chiari sintomi e gradi diversificati di *state capture*» (Commissione europea 2016a).

Figura 1. Freedom House: gli ostacoli alla libertà di stampa.



Numerosi report concordano nel rilevare che la libertà giornalistica in ambito regionale è seriamente compromessa da una «guerra di logoramento» (Siapera 2015) e che, anche quando vige il rispetto formale delle normative su pluralismo e non interferenza, la prassi è quella di un regime di *soft censorship* dove l'autocensura e l'erosione dei criteri professionali costituiscono la norma.

L'indice sulla libertà di stampa stilato da Rsf nel 2016 identifica i sei paesi, candidati e potenziali candidati, dei Balcani occidentali come l'area con il peggioramento più marcato a livello globale, mentre nel 2017 Freedom House classifica i sistemi mediatici del Sud-est Europa come «parzialmente liberi», a eccezione della Macedonia che viene considerata addirittura paese «non libero» per quanto riguarda la libertà di stampa. La misurazione di Freedom House rileva inoltre un aumento costante e generalizzato dei fattori che pregiudicano un ambiente informativo libero da pressioni (Freedom House 2017b). I giornalisti della regione descrivono una molteplicità di meccanismi che comprendono questioni puntuali come gli ostacoli al reperimento di dati e notizie, la mancata protezione delle fonti e altre forme di intimidazione dirette e indirette (Siapera 2015). Di seguito, questi vengono analizzati prendendo in considerazione tre dimensioni specifiche: pressioni politiche, di natura economica e rispetto degli standard professionali.

### *Pressioni politiche*

Dall'inizio degli anni duemila i sistemi mediatici della regione sono stati interessati da un processo di *ripoliticizzazione* (Lani 2010) o *political parallelism* (Hallin - Mancini 2004). Da strumento di propaganda dei regimi socialisti, passando attraverso le forme di repressione che hanno caratterizzato gli anni novanta (Gordy 1999) si è arrivati a meccanismi di pressione sofisticati e senza dubbio efficaci nel trasformare i mezzi di informazione in strumenti al servizio della politica più che dell'opinione pubblica, compromettendo la funzione informativa e la capacità del giornalismo di assolvere alla propria funzione democratica. I mass media nei Balcani occidentali si configurano oggi come terreno di scontro tra opposte fazioni politiche e come strumento per screditare gli avver-

sari attraverso il controllo delle politiche editoriali, reso possibile dalla connivenza tra *establishment* politico ed economico.

Il caso macedone è tra gli esempi più espliciti di questa dinamica di polarizzazione lungo linee di conflitto politico: nel corso della crisi istituzionale che ha portato alla «rivoluzione colorata» del 2016 e alla caduta del governo Gruevski, si è assistito a contrapposizioni aperte e discredito reciproco tra media allineati rispettivamente con il governo e con l'opposizione, con questi ultimi ripetutamente al centro di attacchi verbali e fisici, accusati di essere al soldo di potenze straniere e in ultima analisi «agenti di destabilizzazione»<sup>3</sup>. Lo scontro ha coinvolto le rispettive associazioni di categoria, portando a una situazione, tipica nella regione, che impone ai giornalisti di dover scegliere «se stare dalla parte del patriottismo o degli standard professionali» (Lani 2010).

Il protrarsi della crisi istituzionale macedone ha inoltre causato lo stallo nelle riforme richieste dall'Unione europea nel settore dei media. Queste, incentrate su aspetti chiave per limitare le forme di ingerenza politica, riguardano la riforma dell'emittente pubblica Mrtv, la regolamentazione della pubblicità governativa, la tutela del diritto di accesso alle informazioni pubbliche e la limitazione dei processi per diffamazione, utilizzati in maniera ricorrente per silenziare la stampa. Tutti elementi, questi, che rappresentano i tratti salienti del complesso meccanismo attraverso il quale il precedente governo e le autorità del paese hanno sostanzialmente il controllo clientelare sui media del paese (Saska 2016).

Il ricorso all'aggressione verbale e fisica per intimidire e screditare voci critiche è una prassi diffusa ben oltre il contesto della crisi politica in Macedonia. In tutta la regione, la frequenza e puntualità con cui leader politici e rappresentanti delle massime cariche dello Stato apostrofano giornalisti e media non allineati con epiteti come «spie», «prostitute dell'informazione», «media mafiosi», «puttana d'ambasciata» è tale da assumere i contorni di un discorso d'odio istituzionalizzato, spesso rafforzato da campagne denigratorie

<sup>3</sup> Si veda per esempio la relazione della missione di monitoraggio internazionale svolta ad aprile 2017 accessibile on-line sul sito dello European Centre for Press and Media Freedom: Cvetanoski e altri 2017.

ospitate dai media filogovernativi<sup>4</sup>. Secondo Jeta Xharra, giornalista e direttrice di Birn Kosovo spesso attaccata per le sue indagini su corruzione e malaffare, la frequenza crescente di campagne denigratorie contro media indipendenti e giornalisti investigativi è dovuta al fatto che «i politici hanno più paura dei giornalisti investigativi che dei procuratori, della polizia e delle agenzie anti-corruzione» (Kelmendi Hyseni 2016). In un simile contesto non stupisce che gli appelli a mettere fine all'impunità dei crimini contro i giornalisti cadano nel vuoto e gli episodi di violenza a danni di giornalisti siano in crescita<sup>5</sup>.

Pressioni politiche dirette e indirette sulle linee editoriali sono riscontrabili anche nei media di servizio pubblico, dove sono frequenti cambi radicali a livello amministrativo e redazionale in seguito a cicli elettorali che modificano le maggioranze di governo. Nel caso delle elezioni regionali di aprile 2016 in Vojvodina (Serbia), la sostituzione di tutti i quadri redazionali della Radio Televisione Vojvodina (Rtv) da parte di un consiglio di amministrazione nominato *ad interim* a ridosso delle elezioni è stata tanto repentina e massiccia da scatenare le proteste di oltre 100 impiegati dell'emittente, sostenuti da azioni di solidarietà di colleghi di tutta la regione e di alcune migliaia di cittadini del capoluogo Novi Sad.

Oltre al problema ricorrente delle nomine di natura politica, l'indipendenza dei media pubblici risente anche della forte precarietà finanziaria, come evidenziato in modo eclatante nel 2016 dalla crisi economica che ha quasi portato alla chiusura, in Bosnia Erzegovina, dell'unica emittente pubblica a copertura nazionale (Petković, Panić, Hrvatin 2016).

### *Pressioni economiche*

Le emittenti pubbliche non sono certo le sole a doversi difendere da meccanismi di pressione finanziaria. Alle ingerenze di na-

<sup>4</sup> La piattaforma regionale Safejournalists.net riporta 241 casi di intimidazione attraverso attacchi verbali nel periodo 2014-2018, indicando questa forma di pressione sui media come la più ricorrente. Cfr: <http://safejournalists.net/statistic-table/>.

<sup>5</sup> Dal 2014 ad oggi la Regional Platform for Advocating Media Freedom and Journalists' Safety ha censito 105 aggressioni fisiche contro giornalisti, 46 distruzioni di loro proprietà in sei paesi balcanici.

tura politica si accompagnano infatti pressioni sistematiche di carattere economico che trovano terreno fertile anche negli altri spazi mediatici della regione. Limitati nelle dimensioni, deboli e affetti da fenomeni corruttivi, i mercati dei media non sono in grado di sostenere modelli economici convenzionali basati su entrate pubblicitarie e abbonamenti (Irion - Jusić 2014). Gli effetti della crisi economica e lo scarso interesse da parte di investitori stranieri hanno ulteriormente esacerbato questa criticità<sup>6</sup>.

In mercati così ristretti, in cui la concorrenza è acuita dalla proliferazione delle testate, i fondi pubblici segnano il drammatico spartiacque tra sopravvivenza e bancarotta e sono quindi cruciali nel determinare le politiche editoriali. Nella maggior parte dei paesi lo Stato sostiene i media direttamente o indirettamente e in molte forme diverse: attraverso il finanziamento dei media pubblici, sgravi fiscali, commesse pubblicitarie da aziende statali e assegnazione diretta di fondi pubblici. Un recente studio comparativo ha messo in luce che in Bosnia Erzegovina, Macedonia e Serbia lo Stato è il più potente attore finanziario nel mercato dei media, specialmente dopo l'inizio della crisi economica (Hrvatini - Petković 2016). Le lacune legislative e la scarsa trasparenza consentono di manipolare l'assegnazione dei sussidi pubblici ai media e la distribuzione degli introiti pubblicitari pubblici e privati, provocando una distorsione del mercato che assicura floridità economica per le testate vicine alle forze di governo, mentre i media indipendenti vengono privati di risorse essenziali per la loro sostenibilità finanziaria.

L'aspettativa che la liberalizzazione del mercato dei media, prevista dall'*acquis communautaire*, avrebbe favorito l'autoregolamentazione e quindi la sostenibilità del settore è stata in buona parte disattesa. Oltre ad aver segnato l'aumento delle pressioni economiche sui media e il peggioramento delle condizioni lavorative (Siapera 2015), i processi di privatizzazione, condotti in ma-

<sup>6</sup> La presenza di conglomerati mediatici come Sputnik, al-Jazeera, Cnn e Anadolu – che operano nella regione con seguito e impatto significativi – non apporta risorse ai media esistenti nella regione, ma si sostanzia nella creazione di nuovi soggetti. Si veda in merito Vučićević 2016.

niera opaca, hanno in molti casi ridotto la trasparenza degli assetti proprietari dei media (Popović 2015) contribuendo all'instaurarsi di regimi di *fuzzy media ownership* (Zielonka 2015), come esemplificato dal processo di privatizzazione dei media in Serbia<sup>7</sup>. Ad acquisire una quota significativa dei media è stata infatti una nuova classe di proprietari, in prevalenza *businessmen* provenienti da settori esterni a quello dei media e molto vicini alle leadership politiche locali, per i quali i mezzi di informazione non rappresentano un investimento remunerativo bensì uno strumento che consente di amplificare interessi che non coincidono con il bene pubblico (Irion - Jusić 2014).

Un contributo indubbiamente importante in chiave di sostegno economico al giornalismo indipendente nella regione viene da donatori esterni, tra i quali l'Unione europea, che nel periodo 2007-2013 ha messo a disposizione dei paesi della regione oltre 27 milioni di euro attraverso gli strumenti di preadesione per affrontare le sfide che riguardano la libertà d'espressione (Brogi, Dobрева, Parcu 2014). Tuttavia, come evidenziato da analisti locali, nemmeno il sostegno economico e di *expertise* fornito dai donatori internazionali è riuscito finora a stimolare il raggiungimento di un modello economico sostenibile e in grado di garantire indipendenza editoriale ai mass media, ponendo invece le basi per una forma di dipendenza esterna la cui vulnerabilità appare evidente quando i fondi messi a disposizione vengono meno (Marko 2013).

### *Rispetto degli standard professionali*

La politicizzazione dei media, ravvisabile anche nella copertura giornalistica di temi legati al passato più o meno recente, ha ricadute significative sull'elaborazione della memoria e sul processo di riconciliazione<sup>8</sup> e pone con decisione la questione del rispetto degli standard professionali da parte dei giornalisti. Come emerso da

<sup>7</sup> Condotta nel corso del 2015, la privatizzazione ha di fatto portato all'appropriazione di buona parte delle testate locali da parte di imprenditori vicini al partito di governo (Sns). Nel caso limite dell'agenzia di stampa Tanjug, nonostante il fallimento dei tentativi di trasferirne la proprietà, questa continua a funzionare pur in mancanza di informazioni certe sulle fonti di finanziamento.

<sup>8</sup> Si veda a questo proposito il capitolo di Marco Abram in questo volume (*supra*, pp. 15-25).

analisi puntuali, nella stampa sono frequenti stereotipi di matrice nazionalista, così come narrative di vittimizzazione e travisamenti tra identità collettive e responsabilità individuali che spesso sfociano in incitamento all'odio. Allo stesso tempo, l'attenzione verso i paesi confinanti è per lo più limitata al riaccendersi di questioni bilaterali mentre trascura gli affari correnti, limitando in questo modo conoscenza e comprensione reciproche. Il ricorso alla retorica conflittuale non si limita ad anniversari e commemorazioni legati alle guerre degli anni novanta ma si ravvisa anche in relazione a eventi di attualità come, ad esempio, in occasione della vicenda del drone recante la bandiera della Grande Albania comparso durante una partita di calcio a Belgrado nel 2014 e nelle cronache sugli scontri di Kumanovo del 2015 (Lani 2015) o, ancora, in merito questioni legate alla giustizia di transizione.

Le reazioni alle recenti sentenze del Tribunale dell'Aia esemplificano come i media partecipino al mantenimento di memorie divise e divisive: all'indomani della sentenza Mladić, le principali testate in Serbia hanno dedicato più spazio al supposto accanimento del Tribunale contro i crimini perpetrati da cittadini serbi che non a quanto emerso dalla sentenza stessa (Riha 2017). Chi, come l'attivista serbo Miloš Ćirić dalle colonne del quotidiano «Danas», ha espresso posizioni critiche rispetto alla mancata rielaborazione del passato in Serbia, ha subito attacchi durissimi e persino minacce di morte.

La narrazione mediatica prevalente resta dunque in buona parte segnata da stereotipi e pregiudizi e interroga il rispetto degli standard professionali da parte dei giornalisti. In tutti i paesi della regione, l'esistenza di associazioni giornalistiche parallele trasforma l'autoregolamentazione in una questione di allineamento politico più che di standard etici e professionali, rinforzando la polarizzazione interna alla categoria (Speller 2015). L'effetto è quello di erodere ulteriormente la credibilità dei media e la fiducia del pubblico nei loro confronti: un fenomeno che nei paesi della regione ha radici nei decenni passati e accentua la vulnerabilità delle sfere pubbliche a forme di *fake news* e di propaganda illiberale.

### 3. *Libertà dei media nei WB6 e il Processo di Berlino: quali prospettive?*

Coerentemente con le sue *Linee guida per la libertà e l'integrità dei media*, l'Ue è impegnata a sostenere il giornalismo indipendente e la società civile balcanica attiva nell'ambito della libertà e del pluralismo dei media investendo risorse in molte iniziative di analisi, *advocacy* e *capacity building*. Tuttavia, la società civile della regione ha ripetutamente criticato la cautela con cui le istituzioni europee rispondono alle tendenze autoritarie dei leader della regione, come esplicitato di recente durante i Western Balkan Media Days che si sono svolti a Tirana (Pedrazzi 2017). Iniziative e movimenti dal basso come questo e come quelli in Serbia e Macedonia dimostrano che nei Balcani occidentali vi è una parte di società civile vigile che cerca di far sentire la propria voce. Come richiamato in un intervento al panel sulla libertà dei media svoltosi al Civil Society Forum di Trieste nel luglio 2017 «la stabilità è essenziale, ma la “stabilitocrazia” in sé non può produrre risultati durevoli. Vogliamo aderire all'Europa, ma vogliamo farlo come società in cui i valori europei, compresa la libertà di stampa e i diritti umani, siano veramente rispettati. Ora o mai più, l'Europa deve prestare maggiore attenzione a questa questione» (Janjić 2017).

Un sistema mediatico caratterizzato da pluralismo e libertà di stampa è imprescindibile per contrastare le dinamiche di regressione democratica in atto, rafforzando il ruolo di *watchdog* proprio di società civile e stampa indipendenti e aumentando la pressione esercitata dal basso sui governi della regione. Media liberi e indipendenti sono inoltre indispensabili per veicolare ai cittadini dei paesi interessati informazioni accurate sul processo di integrazione europea. Rientra pertanto tra le politiche funzionali a sostenere la capacità trasformativa della politica di allargamento, e quindi anche tra le finalità del Processo di Berlino.

Questa la sfida che un eventuale Processo di Berlino Plus (Bp+) potrebbe raccogliere, riconoscendo e valorizzando il ruolo imprescindibile del Civil Society Forum: non come una formalità necessaria a dare parvenza di inclusività, ma come componente in grado

di ancorare il processo alle società dei paesi coinvolti (Bona - Chiodi 2017).

La prospettiva regionale resta indispensabile per affrontare le sfide comuni che affliggono l'indipendenza dei media nei paesi coinvolti. Vi è inoltre lo spazio per valorizzare il «mini-intergovernamentalismo» (Balkans in Europe Policy Advisory Group 2017b) che caratterizza il Processo di Berlino, stimolando maggiori interconnessioni tra le società civili dei Balcani occidentali e dei paesi Ue in nome del medesimo interesse a difendere i valori europei. Forti legami di solidarietà tra quanti dentro e fuori dai Balcani monitorano e chiedono il rispetto di libertà dei media e altri diritti fondamentali possono aiutare ad amplificare la voce degli attori della regione, aumentando la pressione dal basso sui loro governi in fase di adesione e anticipando la costruzione di «barriere di difesa dei fondamentali» indispensabili anche una volta che questi paesi saranno diventati membri. Inoltre, un'accresciuta conoscenza reciproca tra i cittadini dei Balcani occidentali e dell'Ue è funzionale al superamento delle paure e delle diffidenze che mettono in discussione il sostegno dal basso alla politica di allargamento.