

G. Pandolfi

La comunicazione europea nella P.A. e le sfide della nuova Europa

Corso di perfezionamento in problematiche comunitarie,
programmazione territoriale, progettazione
transfrontaliera e cooperazione allo sviluppo
Urbino, 20 luglio 2007

Ridurre le distanze

- Tra l'Unione europea e i suoi cittadini esiste una grande distanza → UE percepita come “entità lontana”



Periodo di crisi e perdita di fiducia nell'UE

- Scarsa affluenza alle urne alle elezioni del PE del 2004 : nella maggior parte degli SM, meno della metà degli elettori alle urne
- No francese e olandese alla Costituzione europea
- Caduta di interesse nel processo di allargamento (Bulgaria e Romania)
- Atteggiamento SM

Perché una “politica europea di comunicazione”?

- *Deficit* di democrazia (più della metà dei cittadini europei ha la sensazione di avere scarsa influenza sui processi decisionali dell'UE)
- *Deficit* di identità europea (barriere culturali e linguistiche, elementi geopolitici)
- *Deficit* di comunicazione e informazione (scarsa conoscenza del ruolo e funzionamento delle istituzioni UE)

I primi tentativi di ridurre la distanza tra l'UE e i suoi cittadini risalgono al trattato di Maastricht

Gli sforzi intrapresi dalle istituzioni UE non sono stati idonei a colmare tali *deficit*

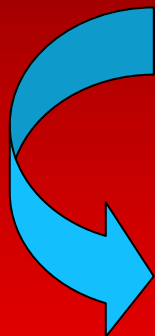
- La comunicazione come un “affare di Bruxelles”, un compito spettante alle istituzioni europee → le istituzioni al centro dell’“universo della comunicazione”
- Mancanza di accordo sul contenuto di una politica di comunicazione → assenza di principi comuni per orientare le strategie

...

- Strategie di comunicazione inadeguate
 - Incentrate sulla diffusione di informazioni ai media (comunicazione a senso unico → informare senza ascoltare le reali esigenze alla base)
 - Ignoravano l'evoluzione del panorama mediatico (nuove tecnologie, nuovi mercati, etc...)
 - Non tenevano conto della diversità e della complessità dell'opinione pubblica europea

La comunicazione in Europa

- I Principi fondamentali



Il diritto all'informazione e la libertà di espressione costituiscono il nucleo vitale della democrazia in Europa e le fondamenta dei sistemi politici a livello europeo e nazionale

- **Articolo 6 del Trattato**
 - Principio generale in base al quale l'UE si fonda sui principi di libertà e democrazia e rispetta i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali
- **Articolo 11 della Carta europea dei diritti fondamentali**

“ 1. ogni individuo ha diritto alla libertà di espressione. Tale diritto include la libertà di opinione e la libertà di ricevere e comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera.

2. La libertà dei media e il loro pluralismo sono rispettati”

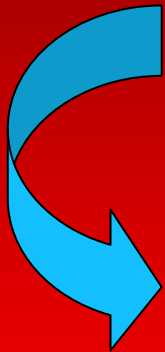
Conformemente a tali principi, tutti i cittadini europei hanno il diritto



- Ad un'equa ed esaustiva informazione in merito all'UE
- Di accedere a tali informazioni nella propria lingua
- Di esprimere le proprie opinioni
- Di essere ascoltati e di avere l'opportunità di dialogare con chi detiene il potere decisionale

Una nuova “politica di comunicazione europea”

- Informazione al cittadino costante, corretta, capillare e accessibile per la creazione di una coscienza collettiva europea



Rendere consapevoli i cittadini della loro appartenenza all'UE e del loro essere “cittadini europei” con pieno diritto di incidere sulle scelte politiche

Tre tappe successive

1. *“Il Piano d’Azione per la comunicazione”* (20 luglio 2005): le azioni da intraprendere per operare la riforma delle attività di comunicazione della CE
2. *“Il piano D per la democrazia, il dialogo ed il dibattito”* [COM(2005)494 del 13 ottobre 2005]: il contributo della CE al periodo di riflessione sul futuro dell’Europa
3. *“Il Libro Bianco su una politica europea di comunicazione”* [COM(2006)35 del 1 febbraio 2006]: orientamenti per migliorare la comunicazione tra i cittadini e le istituzioni UE

“Il Piano d'Azione per la comunicazione”

- Tre principali azioni strategiche
 - *Listening*: necessità di tenere conto dell'opinione dei cittadini nella formulazione delle proposte
 - *Communicating*: rendere la propria comunicazione comprensibile e “pertinente” rispetto agli interessi dei cittadini
 - *Connecting with citizens by “going local”*: il messaggio deve essere confezionato tramite il canale, il linguaggio e i temi più adeguati per raggiungere interessi di tipo “locale”

- 50 azioni prioritarie per raggiungere gli obiettivi
 - Miglioramento degli strumenti di comunicazione
 - Più punti di accesso ai cittadini
 - Multilinguismo
 - Uso di linguaggio chiaro e accessibile ai “profani”
 - Tenere conto delle esigenze di pubblici specifici
 - Migliorare sito internet Europa
 - Maggior pubblicità alle consultazioni pubbliche
 - Maggior coinvolgimento dei media locali e regionali
 - Potenziamento dell'attività della DG COM e delle rappresentanze CE

“Il piano D per la democrazia, il dialogo ed il dibattito”

- Si propone di stimolare un dibattito pubblico ad ampio raggio sull'UE → le sue finalità (a che serve), il suo futuro (dove sta andando) e i compiti che dovrebbe svolgere (cosa fa o dovrebbe fare)



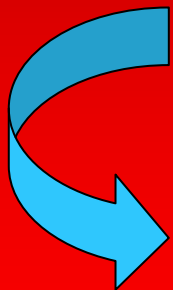
Creare nuovo consenso sulle politiche future

- Coinvolgere i cittadini nel dibattito
- Garantire un processo di *feedback* adeguato da parte dei cittadini

- Identificazione di 13 tipi di iniziative specifiche da promuovere a livello nazionale e comunitario
 - Incoraggiare i dibattiti nazionali sul futuro dell'Europa
 - Rafforzare le rappresentanze CE presso SM
 - Utilizzare la rete decentralizzata di centri informativi "Europe Direct" per comunicare a livello locale
 - Visite di commissari negli SM, etc...

“Il Libro Bianco su una politica europea di comunicazione”

- Si concentra sulla comunicazione tra i cittadini e le istituzioni UE (portata più limitata del *Piano D*)
- Sguardo al futuro → prospettiva a lungo termine
- Propone orientamenti per migliorare la comunicazione, ridurre le distanze e, tramite il dialogo, trovare soluzioni comuni



Rilanciare il dibattito pubblico sull'Europa

STRUMENTI

1. Coinvolgimento di tutti gli “attori” chiave

- Istituzioni UE
- Stati membri (tutti i livelli di governo → autorità locali e regionali)
- Partiti politici nazionali ed europei
- Società civile
- Lobby

Un “attore strategico”

Le organizzazioni della società civile (OSC)



Definizione

- (comunitaria): L'insieme di tutte quelle strutture organizzative, i cui membri, attraverso un processo democratico basato sul dialogo e sul consenso sono al servizio dell'interesse generale e agiscono da tramite tra i pubblici poteri e i cittadini
- La società civile comprende le organizzazioni sindacali e le associazioni padronali (le “parti sociali”), le organizzazioni non governative, le associazioni professionali, i movimenti politici, le organizzazioni di carità e religiose, le organizzazioni che cointeressano i cittadini nella vita locale e comunale, etc...

Coinvolgimento delle OSC → primi riconoscimenti formali nei Trattati

- Trattato di Maastricht (1992)
 - Dichiarazione n. 23 sull'importanza della collaborazione tra istituzioni comunitarie e le associazioni o fondazioni di solidarietà sociale, per il perseguimento degli obiettivi contenuti negli articoli del Trattato inerenti la politica sociale
- Trattato di Amsterdam (1997)
 - Dichiarazione n. 38 relativa al volontariato e alla promozione del medesimo in dimensione europea in quanto importante strumento di sviluppo della solidarietà sociale e della partecipazione attiva di giovani e anziani
 - Protocollo n. 30 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità: *“...la Commissione dovrebbe effettuare ampie consultazioni prima di proporre atti legislativi...”*

2. Nuove metodologie

- Il nuovo modello è incentrato sui cittadini → le istituzioni danno ascolto alle loro preoccupazioni e adattano le informazioni ai loro bisogni
- Il dialogo sostituisce il monologo → comunicazione a doppio senso
- Passaggio da una pianificazione centralizzata a una comunicazione decentrata → “*going local*”

Cinque settori di azione per il futuro

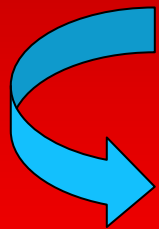
- Definire i principi comuni della comunicazione su tematiche europee
- Coinvolgere i cittadini
- Collaborare con i media e utilizzare le nuove tecnologie
- Comprendere l'opinione pubblica europea
- Lavorare insieme → cooperazione

1. Definire principi comuni

- Diritto all'informazione
- Libertà di espressione
- Pluralismo dei media
- Ma la politica di comunicazione europea implica altri tre principi:
 - *Inclusione* (pieno accesso alle informazioni nella propria lingua)
 - *Diversità* (rispettare le diversità di opinione nel dibattito pubblico)
 - *Partecipazione* (diritto di essere ascoltati da chi decide)

Documento quadro

- *Carta europea della comunicazione*: fornisce ai cittadini un quadro chiaro dei propri diritti e definisce ciò che i medesimi possono attendersi nell'ambito dell'informazione e della comunicazione sull'UE
- *Codice di Condotta europeo sulla comunicazione*: contiene le norme cui devono conformarsi le istituzioni e i prestatori di servizio nell'attività di comunicazione e informazione



Strumento non vincolante

- Tutte le parti in causa (istituzioni, governi, società civile, etc...) aderirebbero a questo documento quadro su base volontaria

2. Coinvolgere i cittadini

Tre obiettivi principali

- Migliorare l'educazione civica (comprese le competenze informatiche)
- Creare una "sfera pubblica europea"
 - Mettere i cittadini in comunicazione tra loro (nuovi punti d'incontro, *forum* di discussione anche *online*, biblioteche interconnesse)
 - Collegare i cittadini e le istituzioni pubbliche (rendere le istituzioni più accessibili, aperte e responsabili, migliorare i collegamenti tra tutti i livelli di governo - centrale, locale e europeo)

- *“Educazione civica europea”*
 - Integrare l’insegnamento scolastico
 - Funzionamento delle istituzioni e delle politiche UE
 - Insegnamenti trasversali (storia e geografia)
 - Sfruttare le potenzialità dei programmi UE
 - *Leonardo da Vinci, Socrates, Erasmus*
 - Programmi per colmare il divario “digitale”
 - *European Teacher’s College (Collegio Europeo dei Docenti)*
 - Rete di collegamento fra gli istituti di istruzione europei
 - Elaborare strumenti comuni per l’insegnamento di discipline europee

- *“Sfera pubblica europea”*
 - Molte decisioni politiche sono prese a livello europeo, ma le istanze in cui le politiche sono discusse e prendono forma sono ancora prevalentemente nazionali
 - Accanto alla sfera pubblica nazionale occorre una sfera pubblica “europea”
 - Portare le questioni europee nei *forum* di discussione nazionali e locali
 - Coinvolgere i cittadini fornendo loro le competenze necessarie e la possibilità di partecipare al dibattito europeo (biblioteche europee in rete)

...

- Sfruttare i media nazionali e locali per integrare la dimensione europea nel dibattito (politico) nazionale
- Integrare i siti internet dell'UE con forum *online* (“punti di incontro virtuali”)
- Responsabilizzare i governi (a livello nazionale, regionale e locale)

3. Collaborare con i media e utilizzare le nuove tecnologie

Tre obiettivi principali

- Dare all'Europa un volto umano (ad es. attraverso la partecipazione di personalità di primo piano delle istituzioni europee ai dibattiti televisivi)
- Migliorare la collaborazione con i media nazionali e locali (inquadrare le tematiche europee nel contesto nazionale e locale)
- Sfruttare il potenziale delle nuove tecnologie, come Internet e la TV interattiva (permettere a più persone di accedere a queste tecnologie)

- Alcune delle possibili azioni
 - Migliorare la qualità dell'informazione fornita ai media
 - Non solo diffondere comunicati stampa sulla vita istituzionale
 - Ma suscitare uno spontaneo interessamento dei media al fine di assicurare una piena copertura degli affari europei
 - Migliorare il servizio EbS (*Europe by Satellite*)
 - Ottimo strumento a disposizione dei media (destinatario tecnico)
 - Trasformarlo per renderlo "accessibile" a tutti
 - Creazione di un canale tematico UE?

...

■ Iniziativa i2010

- Eliminare le distanze nella società dell'informazione
 - Disparità tra regioni europee in termini di accesso a internet
 - Aiutare i cittadini di ogni età a servirsi della tecnologia
- Essenziale a tutela di categorie a rischio di esclusione
 - Minoranze
 - Cittadini disabili

4. Comprendere l'opinione pubblica

Obiettivo principale

- Migliorare la metodologia



Utilizzare meglio gli strumenti a disposizione per una comprensione maggiore e profonda delle tendenze dell'opinione pubblica europea

- Eurobarometro
 - Migliorare la pianificazione e l'ideazione dei sondaggi
 - Costituire una rete di esperti nazionali
 - Istituire un Osservatorio indipendente dell'opinione pubblica europea
- Procedure di consultazione
 - Categorie interessate
 - CESE (datori di lavoro, sindacati e consumatori)
 - CdR (autorità regionali e locali degli SM)

5. Lavorare insieme

- Un approccio basato sulla cooperazione deve coinvolgere tutti gli attori chiave a livello nazionale e locale
 - Utilizzare i canali nazionali per nutrire il dibattito europeo
 - Ruolo centrale dei partiti politici e dei governi nazionali
 - Decentralizzare la comunicazione dell'UE verso una dimensione locale
 - Le politiche e i programmi europei hanno impatto a livello locale → coinvolgimento delle autorità locali e delle OSC

I principali strumenti operativi di cooperazione

1. Centri e reti europee di informazione e comunicazione

- *“Europe Direct”*
 - Il servizio può essere contatto via mail e per telefono
 - L'operatore risponde nella vostra lingua in merito a
 - Informazioni generali sugli affari europei
 - Informazioni relative a politiche europee
 - Questioni pratiche

- La rete decentralizzata “*Europe Direct*”
 - Rete capillare di centri di informazione riconosciuta dall’UE e presente in quasi tutti gli SM (ex reti *Carrefour* ed *Info Point*)
 - Azione di informazione
 - Documentazione UE (normativa e giurisprudenza europea)
 - Materiale informativo, periodici (*Europa news*), materiale monografico
 - Azione di comunicazione
 - Convegni e seminari
 - *Forum* di discussione e sondaggi di opinione

2. Rappresentanze CE nei singoli SM

- Assicurano rapporto costante tra Esecutivo europeo, le istituzioni pubbliche nazionali e locali e i cittadini
- Coordinate dalla DG COM
- Attività
 - Informazione approfondita sulle attività dell'UE
 - Diffusione dei documenti principali della CE
 - Sito internet, newsletter periodiche, comunicati stampa

...

- Sostegno alla produzione diffusione di prodotti audiovisivi su tematiche europee
- Approccio decentralizzato → informazione verso i cittadini
 - Rafforzare e facilitare il legame tra i cittadini italiani e i servizi d'informazione sull'UE
 - Mettere in luce l'impatto delle politiche e delle azioni a livello comunitario sul sistema politico, economico, sociale e giuridico nazionale
 - Coordinare le reti di informazione sull'UE "*Europe Direct*"

Consultazione pubblica sul Libro Bianco

- Il testo del Libro Bianco è stato oggetto di una consultazione pubblica su Internet
- La consultazione si è conclusa il 30 settembre 2006
 - Tutte le osservazioni e i suggerimenti sono stati analizzati dalla DG COM e da un'*équipe* di esperti

Consultazione pubblica cont.

...

- Una ciclo di conferenze è stato organizzato dalle parti interessate per esporre e discutere le idee e le proposte trasmesse alla CE (Madrid, Bergamo, Helsinki, Berlino e Bruxelles tra l'autunno del 2006 e l'inizio del 2007)
- La relazione finale sui risultati della consultazione pubblica è attesa entro la fine dell'estate 2007
 - In base a questa relazione saranno elaborate proposte concrete e piani d'azione

Il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa

La vita democratica dell'Unione

(Parte I, Titolo VI, artt. I-45 – I-52)

- Principio dell'uguaglianza democratica (uguale rispetto e attenzione da parte dell'UE per ogni cittadino)
- Principio della democrazia rappresentativa (specificazione della duplice legittimazione sovranazionale/intergovernativa dell'UE e riferimento ai parlamenti nazionali e al ruolo dei partiti politici europei)

Il Trattato costituzionale cont.

...

- Principio della democrazia partecipativa (promozione e obbligatorietà del “dialogo civile”, prassi della consultazione delle parti, diritto di iniziativa legislativa popolare)
- Principio della trasparenza dei lavori delle istituzioni, organi e organismi dell’UE (pubblicità atti delle istituzioni, diritto di accesso ai documenti)

Il principio della Trasparenza

Il principio della Trasparenza

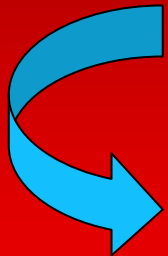
- Principio generale dell'ordinamento comunitario che regola l'attività delle istituzioni UE
- Strumento di democrazia che avvicina i cittadini alle istituzioni
 - Art. 1, comma 2 Trattato

“Il presente Trattato segna una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini”

L'iniziativa europea della trasparenza

Iniziativa europea per la trasparenza (9 novembre 2005)

- Libro Verde della CE sulla trasparenza (3 maggio 2006)
 - Avviata una consultazione pubblica per stimolare il dibattito sul i) modo di migliorare la trasparenza nella *gestione dei fondi comunitari*, ii) sulle *procedure di consultazione* della società civile e iii) sul *ruolo delle lobby* nel processo decisionale delle Istituzioni UE



Scopo: dimostrare agli operatori economici, alla società civile e ai cittadini europei, che le politiche UE vengono realizzate in maniera aperta ed accessibile a tutti e che la gestione delle istituzioni UE è migliorata

L'iniziativa europea della trasparenza cont.

- La consultazione pubblica si è chiusa il 31 agosto 2006
- Comunicazione del 21 marzo 2007
 - La CE ha risposto alle argomentazioni formulate nell'ambito del processo di consultazione e preso decisioni sulle misure da adottare in futuro

L'iniziativa europea della trasparenza cont.

1. Registro pubblico delle lobby (a partire dalla primavera 2008)
 - Maggior trasparenza sul funzionamento delle lobby
 - La registrazione (sistema *online*) sarà volontaria ma dovrà rispettare regole precise sulle informazioni da fornire (chi rappresentano, quali sono i loro obiettivi, quali sono i principali clienti, di quali fonti di finanziamento dispongono)
 - Il registro sarà completato da un codice di condotta
 - Elaborato dalla CE in collaborazione con le parti interessate
 - Previsione di sanzioni in caso di divulgazione di informazioni inesatte e infrazioni del codice di condotta

Lobby

- Definizione (CE)

Studi legali, ONG e in generale i “*consulenti specializzati in affari comunitari-pubblici*”, che cercano di incidere sulle decisioni prese dalle istituzioni dell'Unione europea

L'iniziativa europea della trasparenza cont.

2. Rendere pubblico i nomi dei beneficiari dei fondi comunitari

- Il 13 dicembre 2006 la Commissione ha adottato una revisione del regolamento finanziario nella quale si *impegnava* ad assicurare la trasparenza totale sulle persone che ricevono fondi dal bilancio UE
 - A partire dal 2008 → noti i beneficiari dei Fondi Strutturali
 - A partire dal 2009 → noti i beneficiari dei Fondi della Politica Agricola Comune (PAC)
- A seguito della consultazione pubblica, e in attesa della messa a disposizione dei dati tramite un portale centrale e procedure standardizzate, la CE propone un *approccio pratico*
 - Pubblicare i dati disponibili nel formato attuale, che varia per Stato e progetto

L'iniziativa europea della trasparenza cont.

3. Migliorare le procedure di consultazione pubblica della CE
(→ migliorare la qualità degli studi di impatto)
 - Trattamento riservato dei contributi ricevuti
 - Gestione più efficiente del calendario delle consultazioni pubbliche
4. Etica
 - Regole e norme di etica professionale *comuni* da applicare ai titolari di cariche pubbliche delle istituzioni UE
 - Entro la fine dell'estate 2007 la CE pubblicherà uno studio approfondito sulle regole etiche in vigore negli SM, nei paesi terzi e nelle organizzazioni internazionali

L'iniziativa europea della trasparenza cont.

- Il Consiglio europeo di Bruxelles del 15-16 giugno 2006 ha definito una nuova serie di misure per migliorare la trasparenza sulle attività e sul funzionamento dell'UE
 - Apertura al pubblico delle riunioni del Consiglio quando delibera nell'ambito della procedura di codecisione
 - Ma nessun riferimento alla possibilità che anche il Consiglio UE possa in futuro consentire al pubblico di assistere e partecipare ai suoi dibattiti sulle priorità strategiche dell'UE

Diritto di accesso

- Principale applicazione del principio di trasparenza
- Principio generale dell'ordinamento comunitario
 - Art. 255 Trattato

“1. 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 del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, secondo i principi e alle condizioni da definire a norma dei paragrafi 2 e 3.”...

...

“2. I principi generali e le limitazioni a tutela di interessi pubblici o privati applicabili al diritto di accesso ai documenti sono stabiliti dal Consiglio, che delibera secondo la procedura di cui all'articolo 251 entro due anni dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam.

3. Ciascuna delle suddette istituzioni definisce nel proprio regolamento interno disposizioni specifiche riguardanti l'accesso ai propri documenti.”

1. Regolamento 1049/2001 CE (30 maggio 2001)
 - Sostituisce le norme di autoregolamentazione interna adottate dalle istituzioni singolarmente
 - Stabilisce i principi generali e i limiti del diritto d'accesso per tutti i documenti del Parlamento, Consiglio e Commissione

- Registro di documenti accessibile su formato elettronico
- Contemperamento tra
 - Esigenze di trasparenza
 - Protezione dei dati personali
 - Interessi economici e commerciali
 - Principio di buona amministrazione
- Richiesta di confidenzialità → dati sensibili

2. Libro Verde della CE (18 aprile 2007)

- Riesame dell'attuale regime di accesso ai documenti delle istituzioni
- Avviata una consultazione pubblica che invita le parti interessate ad esprimere le proprie opinioni
 - I risultati saranno tenuti in considerazione nell'elaborazione della proposta di modifica del regolamento 1049/2001

Trasparenza e diritto di accesso nel Trattato costituzionale

La vita democratica dell'Unione

(Parte I, Titolo VI, artt. I-47 – I-50)

- Un elevato grado di trasparenza è condizione necessaria per l'esercizio della “*democrazia partecipativa*” e del “*buon governo*”
- Il diritto di accesso è stato esteso fino a comprendere
 - I documenti del Parlamento, del Consiglio e della Commissione
 - E quelli degli organi e delle agenzie dell'Unione, indipendentemente dalla forma in cui sono prodotti (art. II-102)

Indirizzi utili

Pagina dedicata al Libro bianco:

http://ec.europa.eu/communication_white_paper/index_it.htm

Carta/Codice di condotta europeo sulla comunicazione:

http://europa.eu.int/comm/communication_white_paper/charter_code

Iniziativa europea per la Trasparenza:

http://ec.europa.eu/commission_barroso/kallas/transparency_it.htm

O'CONNOR AND COMPANY
EUROPEAN LAWYERS
Brussels

+32 2 285 46 85 tel
+32 2 285 46 90 fax

g.pandolfi@oconnor.be