

FONDAZIONE
ANDREA BORRI

LA COMUNICAZIONE NELL'UNIONE EUROPEA

**La nuova strategia della Commissione Barroso per avvicinare
l'Europa al cittadino: un compito indispensabile**

**Tesi DASEA della dottoressa Paula Latorre García
Allieva del Collegio Europeo di Parma 2005-2006**

**Relatore:
Roberto Santaniello**

“In memoria di Andrea Borri, che ha operato intensamente per lo sviluppo del suo territorio in una proiezione europea ed internazionale”

INDICE

PREMESSA

CAPITOLO I

LO STATO DELL'ARTE DELLA POLITICA DI COMUNICAZIONE

I.1. Il periodo di crisi del processo di integrazione europea

I.1.1. La crisi d'immagine

I.1.2. Il "no" francese e olandese alla Costituzione europea

I.1.3. I colpi di crisi del progetto europeo

I.1.4. Il periodo di riflessione

I.2. Ulteriori aspetti problematici della comunicazione

I.3. Studio dell'Eurobarometro "I cittadini europei ed il futuro dell'Europa"

CAPITOLO II

PERCHÉ UNA STRATEGIA DI COMUNICAZIONE?

II.1. Vantaggi e presupposti di un'adeguata comunicazione

II.2. La comunicazione e la democrazia

II.2.1. Il deficit democratico

II.2.2. La Comunicazione come una questione di democrazia

II.2.3. Il Dialogo

CAPITOLO III

L'INFORMAZIONE DELL'UNIONE EUROPEA

III.1. I principi dell'informazione: riferimento speciale alla trasparenza

III.2. L'informazione istituzionale

III.2.1. Le pubblicazioni

III.2.2. Il sito Europa

III.3. L'informazione nei mass-media

CAPITOLO IV

QUADRO ISTITUZIONALE DELLA POLITICA DI COMUNICAZIONE

IV.1. Gli sviluppi della comunicazione nel processo di integrazione europea

IV.1.1. Il Programma PRINCE

IV.1.2. Il Libro Bianco sulla Governance

IV.1.3. Le comunicazioni del 2001, 2002 e 2004

IV.1.4. Verso una comunicazione come politica a pieno titolo: la nuova strategia della Commissione Barroso

IV.2. Piano d'Azione

IV.3. Piano D

IV.3.1. Obiettivi

IV.3.2. Azioni e messa in pratica

IV.4. Libro Bianco sulla comunicazione

IV.5. Punti deboli della strategia

CONCLUSIONI

BIBLIOGRAFIA

Il presente lavoro vuole costituire il mio contributo personale al dibattito sull'Unione Europea che si sta sviluppando negli ultimi mesi grazie all'impegno della Commissione Barroso nell'uscire dalla crisi istituzionale. Effettivamente la Commissione ha concentrato i suoi sforzi sull'indispensabile compito della comunicazione che si è evidenziato come deficitario in un'Unione che ha bisogno, ogni giorno di più, del supporto dei suoi cittadini.

L'apporto del seguente lavoro avrà come oggetto fondamentale la presa di coscienza nell'Unione Europea della necessità di comunicare; farsi capire da una parte e percepire il valore dei cittadini da un'altra.

Questa volta i protagonisti non saranno i ministri, né i governi, né gli Stati; sarà proprio il cittadino chi verrà chiamato a partecipare attivamente nel processo di integrazione. Sulla base di questo pensiero cercherò di trattare tale approccio nel modo più semplice e chiaro possibile affinché tutti possano beneficiarne.

"Everything has been made as simple as possible, but not simpler"
Albert Einstein

PREMESSA

La comunicazione all'interno dell'Unione Europea è diventata tema d'attualità grazie alla Commissione presieduta da Durao Barroso¹ che ha prefissato tra i suoi obiettivi quello di creare un'efficace strategia di comunicazione per il rilancio del dialogo con la società, attribuendole lo status di politica a pieno titolo.

La comunicazione è il mezzo attraverso il quale le società democratiche instaurano il dialogo tra governanti e governati. Si direbbe addirittura che lo sviluppo di una società si può misurare nel livello d'esercizio della sua comunicazione; e la nostra società si suppone essere una tra le più sviluppate al mondo.

Tuttavia la recente crisi del sogno europeo dopo il "NO" alla Costituzione ha evidenziato il deficit comunicazionale esistente tra Istituzioni europee e cittadini. Infatti, è palese che la crescita dell'Unione Europea come progetto politico non è stata seguita da una decisa affermazione nel cuore e nello spirito del popolo. Ciò costituisce una lacuna profonda che bisogna colmare attraverso la comunicazione con i cittadini in modo da renderli artefici del processo europeo.

La Commissione ha ripensato la propria strategia di comunicazione e ha iniziato la scommessa con il rilancio del dialogo con i cittadini europei e la società civile. L'iniziativa si presenta in tre documenti: il "Piano d'azione" interno alla Commissione, il Piano D (Democrazia, Dialogo e Dibattito) e la pubblicazione di un Libro Bianco.

Il primo documento frutto di quest'iniziativa è un programma di riorganizzazione interna della Commissione con la finalità di migliorare il suo modo di comunicare con i cittadini.

Il Piano D, varato nell'ottobre del 2005 dalla vicepresidente Margot Wallström², intende gettare le basi per un dibattito approfondito sul futuro dell'Europa in tutti gli Stati membri. La nuova impostazione della comunicazione è basata su tre principi: Ascoltare, Comunicare e Collegarsi, agendo a livello locale.

Dato che questo è un compito che va al di là della missione della Commissione, l'ultima fase della strategia è stata la pubblicazione del Libro Bianco che pretende impegnare tutte le parti in causa, delineando la visione politica e le iniziative da intraprendere a medio e lungo termine, in cooperazione con le altre istituzioni e gli altri partecipanti.

Questo lavoro si propone di presentare, in primo luogo, il quadro generale della situazione europea in cui si sviluppa la strategia di comunicazione, facendo riferimento ai molteplici problemi che hanno portato a definire il momento attuale come di grave crisi. Il secondo capitolo imposta la necessità di un'efficace comunicazione per la realizzazione delle società democratiche ed espone inoltre i presupposti per la sua attuazione, tra i quali il dialogo. A proposito del dialogo, si avvanzeranno le principali caratteristiche dell'informazione sull'Unione europea, primo passo per la realizzazione di esso. Per ultimo, si analizzeranno le fonti normative sopra menzionate che costituiscono la nuova strategia di comunicazione della Commissione Barroso.

¹ José Durao Barroso è l'attuale presidente della Commissione Europea per il periodo 2004-2009.

² Margot Wallström è l'attuale vicepresidente della Commissione Europea con delega ai rapporti istituzionali e alla comunicazione.

CAPITOLO I

LO STATO DELL'ARTE DELLA POLITICA DI COMUNICAZIONE

I.1. Il periodo di crisi del processo di integrazione europea

"Niente esiste senza le persone, niente dura senza le istituzioni"
Jean Monnet

I.1.1. La crisi d'immagine

Parlare oggi dell'Unione Europea è un compito gravoso. L'Europa sta attraversando uno dei momenti più difficili della sua storia, se non il più difficile, e si stanno perdendo le speranze per il futuro.

In una situazione profondamente modificata rispetto a quella in cui era iniziata l'avventura della costruzione europea, le opinioni pubbliche nazionali stentano a percepire i vantaggi della famiglia europea e sviluppano diffidenze nei confronti di Istituzioni sovranazionali di cui non percepiscono le fonti di legittimazione democratica.

Infatti, se si volge lo sguardo al 1986, è in quel contesto che si collocano le prime euforie per il futuro dell'Europa, precisamente all'epoca dell'ingresso della Spagna nelle Comunità Europee. Era manifesto un certo timore di tutti, dai difensori della sovranità più convinti, che vedevano la cessione di competenze come un sacrificio doloroso, ai più progressisti, ansiosi del passo in avanti nella perfezione della nuova tappa democratica. Tutti però erano d'accordo sulla grandiosità di quel momento storico, desiderosi dell'entrata in "un'impresa" che avrebbe condotto alla modernità.

Lo scenario odierno invece, con alcuni fallimenti dietro le spalle ed alcune situazioni interne complicate³, si mostra di scoraggiante paralisi.

È l'animo che Padoa-Schioppa⁴ ha denominato di "malinconia". Un momento di dubbi, di paura per il continuare avanti, di delusione. Una crescente sfiducia nel progetto che ha fatto riflettere sui suoi vantaggi. I cittadini trovano dunque più semplice individuare nell'Unione e nelle sue Istituzioni l'origine e la causa delle difficoltà che caratterizzano il vissuto quotidiano delle società europee: dalla diffusa disoccupazione, ai problemi di sicurezza interna, ai rischi dell'immigrazione non controllata e così via.

In realtà, gli ultimi due anni, hanno messo in luce risultati contraddittori sulla base dei quali, governi, analisti e osservatori hanno trovato un denominatore comune: l'incertezza delle prospettive.

Tra i **successi** possiamo segnalare:

- l'allargamento a 25 paesi
- la firma del Trattato che istituisce una Costituzione
- l'avvio dei negoziati con la Turchia
- e più recentemente, il 26 di settembre del 2006, l'accordo sull'adesione all'Unione della Bulgaria e la Romania dal 1° Gennaio del 2007

³ Francia e Germania, due dei Paesi fondatori, hanno attraversato crisi sociali e politiche di grande raggio negli ultimi due anni.

⁴ Tommaso Padoa-Schioppa ricopre attualmente la carica di Ministro dell'Economia del Governo Prodi. Nel suo ultimo libro "Europa. Una pazienza attiva. Malinconia e riscatto del vecchio continente" (Rizzoli, 2006) traccia un bilancio della "questione Europa". Il saggio espone due paradossali visioni sul ruolo dell'Unione Europea; dagli studiosi inglesi e americani che riconoscono nel modello europeo un nuovo soggetto politico che eclisserà perfino gli Stati Uniti, alla critica feroce degli euroscettici secondo i quali l'Europa non ha futuro e sta anzi regredendo verso la configurazione che aveva prima del 1914.

Quanto agli **insuccessi**:

- la sospensione delle procedure di ratifica del Trattato Costituzionale
- la crisi del Patto di stabilità
- lo scarso entusiasmo dell'opinione pubblica
- il fallimento del negoziato sulle prospettive finanziarie 2007-2013
- la perdita complessiva di credibilità della Strategia di Lisbona
- la persistente divergenza sul modello di stato sociale e sulle misure da realizzare per rafforzare la crescita e la competitività
- la bassissima affluenza alle urne (45,5%) in occasione delle elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo del 10 al 13 di giugno 2004

Questi fallimenti sono altrettanti sintomi e al tempo stesso cause determinanti della situazione di crisi che sta attraversando in questi mesi il processo di costruzione europea. La soluzione sarebbe dovuta arrivare in forma di Trattato Costituente. L'adozione di questo testo avrebbe comportato dei cambiamenti istituzionali tali da garantire la costruzione di un governo europeo ed eliminare i residui antidemocratici ⁵ (maggior preoccupazione per le questioni sociali, riconoscimento dei valori comuni ed i diritti fondamentali dei cittadini, principio di separazione dei poteri). A ciò si sarebbe aggiunta una semplificazione dei Trattati e una ripartizione più chiara delle competenze delle Istituzioni.

Inoltre, l'approvazione popolare tramite referendum avrebbe dovuto sopperire a quello che viene definito il deficit di legittimazione dell'Unione europea. In tal modo, l'autorità della Carta deriverebbe direttamente dai cittadini.

Tuttavia, la persistente disaffezione delle opinioni pubbliche nazionali nei confronti dell'ideale europeo è emersa clamorosamente con il voto contrario degli elettori francesi e olandesi al Trattato Costituzionale. Il fenomeno più preoccupante è che la crisi di questa fase del processo di integrazione europea è anche e soprattutto una crisi nel rapporto fra l'Unione e i cittadini europei

1.1.2 Il “no” francese e olandese alla Costituzione europea

*“Nessuno può farvi sentire inferiore senza il vostro consenso”
Eleanor Roosevelt*

Il 29 ottobre 2004, i capi di Stato o di governo dei 25 Stati membri e dei 3 Paesi candidati hanno firmato il *“Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa”*, che era stato adottato all'unanimità il 18 giugno 2004..

Dal punto di vista giuridico, il Trattato ha adottato la forma di costituzione, quindi per entrare in vigore, deve essere ratificato da tutti gli Stati membri. Secondo le tradizioni giuridiche e storiche dei vari Paesi, le procedure previste dalle Costituzioni in questo senso non sono identiche e comportano l'uno o l'altro dei due tipi di meccanismi seguenti, o addirittura entrambi: la via “parlamentare”, il testo è approvato in seguito al voto di un testo riguardante la ratifica di un trattato internazionale dalla o dalle camere parlamentari dello Stato; la via “referendaria”, un referendum viene organizzato e sottoposto direttamente ai cittadini che si pronunciano a favore o contro il testo del trattato. Una volta avvenuta la ratifica, ufficialmente notificata da tutti gli Stati firmatari (deposito degli strumenti di ratifica), il trattato sarebbe dovuto entrare in vigore e prendere effetto in linea di massima, secondo quanto in esso stabilito, il 1° novembre 2006..

Ma era illusoria la pretesa di mobilitare le opinioni pubbliche nazionali a sostegno dell'Europa ed in effetti, nei referendum tenutisi in Francia e nei Paesi Bassi, il 29 maggio e il 1° giugno 2005 rispettivamente, la maggioranza degli elettori ha votato “no” al testo della Costituzione. In più, la vera sorpresa è stata costituita

⁵ Consideriamo come residui antidemocratici il diritto di veto delle forme di voto all'unanimità caratteristiche dei sistemi intergovernativi.

dal fatto che siano stati due dei Paesi fondatori a rifiutare il Trattato. L'affluenza alle urne in entrambi i Paesi è stata elevata e la vittoria dei "no" molto netta, il che rendeva improbabile un risultato diverso in una consultazione a breve tempo. Mentre, nel Regno Unito, nell'attesa di un chiarimento della situazione, si è preferito bloccare il processo di referendum. Conseguentemente, il Consiglio Europeo del 16 e 17 giugno 2005 ha sospeso la data del 1° novembre per l'entrata in vigore della Costituzione.

Da quel momento, in un'Unione Europea che vedeva la Costituzione come unica difesa alle accuse delle quali era oggetto (mancanza di legittimazione, insofferenza verso le questioni sociali...) si sono diffusi dei dubbi sul futuro del processo di integrazione dell'Unione Europea.

Una volta verificata la crisi, occorre identificare i motivi. Diverse sono le cause che le si attribuiscono: assenza di leadership, sfiducia da parte dei cittadini, mancanza di protagonismo negli affari di politica estera, paura di fronte all'allargamento... Ma il più profondo interrogativo sulla crisi in corso si identifica principalmente in una plausibile **opposizione degli europei all'integrazione**. Tuttavia, secondo **l'opinione di molti analisti politici**, sono altre le cause del rifiuto della Costituzione.

In primo luogo, durante i referendum, si è diffusa un'insoddisfazione generale sull'informazione pubblica. Nel caso francese, anche se è ben certo che si era mobilitato un gran dibattito, la campagna del "si" non era stata chiara e semplice abbastanza da raggiungere i suoi cittadini. In Olanda, per di più, il dibattito pubblico era cominciato solo qualche settimana prima dell'evento.

Infatti, due studi Eurobarometro⁶ condotti in Francia e nei Paesi Bassi nei giorni immediatamente successivi al "no" svelano che sono stati soprattutto motivi socioeconomici che hanno indotto i cittadini francesi a rifiutare la Costituzione, fra i quali il timore di effetti negativi sull'occupazione (31%), la situazione attuale dell'economia e del mercato del lavoro (26%), l'impressione che il testo sia troppo liberale (19%) o non abbastanza "sociale" (16%). Il 18% degli intervistati ha fatto inoltre riferimento all'insoddisfazione nei confronti dei leader politici nazionali o di determinati partiti. Invece in Olanda, una scarsa informazione è stata la motivazione maggiormente indicata (32%), seguita dalla paura di perdere la sovranità nazionale (19%).

Ad ogni modo, si concorda in generale nel ritenere che il Trattato sia stato la vittima sacrificale di un concorso di circostanze sostanzialmente estranee al Trattato stesso e che nel definire l'orientamento degli elettori abbiano prevalso fattori collegati a dinamiche di politica interna, ad uno stato di insoddisfazione e disagio complessivo per la situazione economica e occupazionale, per le incertezze sul futuro, per i rischi per la sicurezza interna, di cui l'Europa ha pagato il conto.

Secondo **Monti**⁷ i cittadini francesi e olandesi che hanno votato no alla Costituzione *"lo hanno fatto soprattutto per esprimere un malcontento nei confronti dei propri governi e non certo perché conoscessero nel merito gli aspetti tecnici della riforma delle istituzioni prevista dal Trattato costituzionale. Se la domanda del referendum fosse stata: "Volete ratificare il trattato costituzionale o uscire dall'Europa?" il risultato sarebbe stato ben diverso."*

A parere di **Jurgen Habermas**⁸, il cattivo esercizio politico svolto fino adesso nell'Unione Europea ha trovato nei referendum sulla Costituzione la prima occasione di confronto diretto con i cittadini *"Adesso i cittadini vogliono sapere dove li porta questo progetto che influisce sulla loro vita quotidiana. L'unificazione europea deve essere accompagnata da una prospettiva politica se vuole ottenere il supporto dei cittadini. I politici hanno evitato sempre il confronto attraverso un dibattito pubblico e il rifiuto alla costituzione ne è il risultato"*. Per rilanciare il processo costituente europeo, secondo Habermas, è necessario un approfondimento politico per superare lo stagnamento degli accordi intergovernativi e riportare la voce ed il voto ai cittadini. *"Comunque, i voti negativi della maggioranza degli elettori non erano contro il processo d'integrazione europea. Era un*

⁶ Sondaggi Eurobarometro elaborati telefonicamente a maggio del 2005 in Francia (ref.172) e a giugno del 2005 in Olanda (ref.171). Disponibili sul sito http://ec.europa.eu/public_opinion/constitution_fr.htm.

⁷ Estratto dall'intervento "Democrazia e comunicazione nella costruzione europea" del professore Mario Monti alla conferenza del 19 di maggio 2006 presso la sede del Comitato delle Regioni.

⁸ Jurgen Habermas è la grande figura del pensiero europeo contemporaneo. Autore del libro "Perché l'Europa ha bisogno di una Costituzione?" Dichiarazioni estratte da "Soltanto un sogno può salvare l'Europa", La Repubblica, 9 giugno del 2005.

momento per esternalizzare un sentimento di rifiuto nei confronti del sistema politico, più che un “no” categorico. La domanda conseguente sarebbe dovuta essere “allora come?”, ma a questo interrogativo non si può trovare una risposta esauriente in un referendum.

Da una parte, l'immagine di crisi continua ad essere alimentata dalla **stampa**. La causa di tale atteggiamento può essere imputata ad un'insufficiente visione critica che induce alla generalizzazione e semplificazione degli eventi. Invece c'era stato un periodo in cui l'Europa si vedeva come un eroe, intoccabile e supremo. Allora la stampa riempiva d'inchiostro intere pagine per decantare i successi di essa. Ora invece che l'Europa non va più di moda, pochi si azzardano a contraddire questa tendenza. O bianco o nero. Oggi nelle testate dei giornali dedicati al tema dell'Europa, la parola “crisi” è ormai diventata il suo aggettivo costante.

Da un'altra parte, i **partiti politici** hanno usato “Bruxelles” in molteplici occasioni come capro espiatorio per scusarsi di fronte a problemi interni⁹. I conflitti potenziali si esportano ad un contesto più ampio e lontano dove non si può identificare il responsabile. Si fanno distinzioni tra l'Unione Europea e i suoi Stati membri come se fossero qualcosa di completamente diverso. Si nascondono i successi e si incolpa Bruxelles degli errori reali o supposti. Spesso, i politici, praticano la tecnica del doppio discorso, ossia ostentano dinanzi all'elettorato nazionale un discorso ben diverso da quello tenuto nelle sedi istituzionali di Bruxelles. Peraltro, si era estesa da alcuni politici l'abitudine di portare l'approvazione delle decisioni impopolari a livello europeo¹⁰. Durante qualche anno la Commissione Europea è stata complice di questa tendenza che le serviva per incrementare le sue prerogative e fortificare la sua posizione interistituzionale. Questi ragionamenti spiegano in tante occasioni il disinteresse della classe politica ad aprire il dibattito sulle questioni europee.

Comunque, mentre i commentatori politici si sono confrontati nel definire la situazione con le metafore più morbide, i leader politici dell'UE cercano di mantenere il processo vivo. Il “non” e il “nee” non hanno fatto altro che inviare un fragoroso segnale dell'opinione pubblica. La mancanza di comprensione da parte dei cittadini dovuta all'assenza di un'adeguata comunicazione durante tutti questi anni ha avuto la sua esplosione qui, ora è il momento di combatterla con una strategia ben definita.

I.1.3. I colpi di crisi del progetto europeo

*“Un mondo in cambiamento accelerato, diviso, ha bisogno di Europa”
Comunicazione della Commissione Prodi al Parlamento e al Comitato delle Regioni. Obiettivi strategici 2000-2005.
(COM 2000 n°154 9 febbraio 2000, p.3)*

La situazione attuale che vede l'Unione europea, in una fase di transizione, non è certo nuova. L'Unione è già esperta nei periodi di crisi, come nel lasso degli anni 1989-1991. Allora era la caduta delle democrazie popolari dell'Europa dell'Est e dell'URSS, la I Guerra del Golfo e lo scoppiare della guerra nei Balcani, che portarono le classi dominanti a fare un salto qualitativo nella costruzione dell'UE con il Trattato di Maastricht, l'Unione economica e monetaria e la prospettiva dell'allargamento verso l'Europa Centrale.

Adesso, in un contesto dominato dalla globalizzazione e con nuove sfide e preoccupazioni - gli attentati a Madrid e Londra, la II Guerra del Golfo, l'economia stagnante, gli effetti dell'allargamento...- si è costretti a fare un nuovo passo in avanti nella costruzione dell'apparato sovra-statale.

⁹ Esempio di Ignacio García-Valdecasas (Asesor de la Secretaría de Estado de Asuntos Europeos del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación) trovato nell'articolo “El rechazo al proyecto de constitución europea: un análisis retrospectivo”. Durante la ratifica del Trattato di Maastricht, in un momento di profondo dibattito, si verificò un grave incidente di autobus dove molti passeggeri persero la vita poiché non indossavano la cintura di sicurezza. Il ministro di Trasporti dello Stato membro in questione diede la colpa dell'accaduto a “Bruxelles”. Poco prima, era stata prorogata l'adozione di una Direttiva che, nel caso in cui fosse stata approvata, avrebbe obbligato l'uso delle cinture di sicurezza negli autobus. La Commissione si sentì in dovere di reagire ed informare l'opinione pubblica sulle circostanze reali del fatto avvenuto: il Ministro autore di tali dichiarazioni era stato precisamente uno dei tre membri del Consiglio di Trasporti che aveva costituito la minoranza di blocco all'approvazione della Direttiva.

¹⁰ È stato il caso del controverso Piano Idrologico Nazionale spagnolo. Il Progetto consisteva in un travaso d'acqua dal fiume Ebro a fonti di approvvigionamento per regolare le risorse idriche del Paese. Esso coinvolgeva la creazione di una serie di infrastrutture con un forte impatto sull'ambiente che hanno ricevuto critiche da molteplici associazioni e gruppi ecologisti. Il partito politico allora al governo ha fatto ricorso al finanziamento europeo per legittimare il progetto, ma finalmente non ha trovato il supporto della Commissione.

Proprio i no francese e olandese alla Costituzione europea del 10 maggio 2005, hanno dato le ali ai critici che denunciano un eccesso di Europa, regole invadenti, soffocamento delle libertà. È ovvio che la crisi non è una percezione ma una certezza. Ma siamo sicuri che sia a causa di un eccesso di Europa? Sicuramente le domande da farsi sarebbero altre: "In quale situazione ci saremmo trovati se l'Unione Europea non fosse esistita? Quale sarebbe l'attuale situazione economica dell'Italia se la lira non fosse stata sostituita dall'euro?" Dunque, contemporaneamente alla convinzione della crisi, rimane la consapevolezza che i Paesi hanno bisogno d'Europa. I successi sono più che i fallimenti e in più i risultati raggiunti nel processo d'integrazione europea sono irreversibili

"Ciò che l'Europa è venuta realizzando dal 1950 è un'opera incompiuta"
Glynn Morgan¹¹

Una gran parte del cammino è alle nostre spalle, e la crisi oggi nasce proprio perché questo cammino è già compiuto. Si tratta di continuare sulla via intrapresa, spiegandosi meglio coi popoli. Come diceva giustamente uno dei padri fondatori, Jean Monnet, ci sono crisi in cui conviene giocare coi paradossi e raccomandare questo a se stessi: "Prima continuare, e soltanto dopo cominciare." Le crisi sono momenti di passaggio alla scelta, alla decisione, non di declino, secondo Schuman, De Gasperi o Kohl.

Barbara Spinelli¹² lo definisce alla perfezione con queste parole *"Una crisi, non dell'idea dell'Unione ma del suo modo. In oltre mezzo secolo essa ha emanato leggi, chiamato i cittadini al voto, riformato ordinamenti giuridici ed economici, cancellato frontiere, istituito la propria moneta. Non può essere la difficoltà del cammino a qualificare un'idea come immeritevole di essere perseguita."*

In confronto con le critiche della stampa e la sfiducia dei cittadini, un numero considerevole di saggi esalta il successo del processo d'integrazione europea e presenta l'Europa come la potenza del futuro. Essa viene qualificata come il "nuovo sogno" o "il nuovo leader mondiale". Ecco qui alcuni nomi: Glynn Morgan "The idea of a european super state", 2005; Robert Cooper "The breaking of nations" 2003, Jeremy Rifkin "The european dream", 2004; T.R. Reid "The United States of Europe", 2004; Mark Leonard "Why Europe will run the 21st Century?", 2005 e per ultimo, "The United States of Europe", 2005 di Guy Verhofstadt.

Ad essere in crisi quindi, è la società stessa, non l'idea ispiratrice. La sfida non è di facile soluzione e la crisi di leadership che caratterizza l'Europa in questa congiuntura non facilita il recupero di un rapporto di fiducia da parte delle opinioni pubbliche. La crisi si deve ad una mancanza d'Europa, e si risolve con un'iniezione progressiva d'integrazione, dalle istituzioni al popolo. In ogni caso, l'Europa continua ad essere un polo d'attrazione magnetico per numerosi candidati per essere un riferimento di stabilità e democrazia nel mondo.

I.1.4. Il periodo di riflessione

"Prima continuare, e soltanto dopo cominciare"
Jean Monnet

Nel Consiglio di giugno 2005 si è adottata una dichiarazione sulla *"Ratifica del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa"* nella quale i capi di Stato e di governo hanno invitato tutti gli Stati membri che abbiano o non abbiano ratificato la Costituzione ad un periodo di riflessione da utilizzare per dibattiti e chiarimenti vari. Lo scopo principale era lo svolgimento di un ampio dibattito che coinvolgesse i cittadini, la società civile, le parti sociali, i parlamenti nazionali e i partiti politici, con il contributo delle Istituzioni Europee. Questa decisione è venuta a conseguenza della constatazione della difficoltà di chiedere a Parlamenti ed elettori di Paesi che ancora non si erano pronunciati sul testo del Trattato, di farlo nei mesi seguenti in una situazione di totale incertezza sul destino del Trattato stesso.

¹¹ GlynnMorgan "The idea of a european super state", 2005.

¹² Barbara Spinelli nei "I gioiosi disfattisti". Scrittrice e giornalista, è stata tra i fondatori del quotidiano "la Repubblica" per passare, negli anni 1984 -1985, al "Corriere della sera" e infine a "La Stampa". Può essere considerata l'erede del giornalismo europeo. Per la sua battaglia in difesa dei diritti civili le è stato assegnato l'8 marzo 2005 il premio "È giornalismo" quale vincitrice per l'anno 2004..

Questo periodo si doveva spendere in un modo fruttuoso: invece di vendere la Costituzione, doveva servire per attaccare direttamente il malessere generale nell'atteggiamento di una porzione crescente della popolazione europea. L'obiettivo è creare un "Patto per i cittadini", creare un'autentica sfera civica democratica. Margot Walstrom ha inoltre sottolineato che *"la principale responsabilità della riapertura del dibattito è degli Stati Membri"*, *"il compito della Commissione e del Parlamento è stimolarne un attivo coinvolgimento"*¹³.

Al tempo stesso va rilevato che 16 Stati membri hanno ratificato (Estonia e Finlandia sono stati gli ultimi a farlo, sommandosi così ad Austria, Germania, Belgio, Grecia, Ungheria, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Slovacchia, Slovenia e Spagna); due Stati membri non sono stati in grado di ratificare il Trattato (Francia e Olanda) e sette devono ancora completare il processo di ratifica: Regno Unito, Svezia, Portogallo, Polonia, Irlanda, Danimarca, Repubblica Ceca.

Da altro lato, spetta specialmente a ciascuna presidenza in esercizio, dall'inizio del periodo di riflessione, assicurare la continuità di questo processo. La Presidenza del Consiglio per il primo semestre del 2007 (Germania) presenterà una relazione al Consiglio europeo basata su consultazioni con gli Stati membri. Essa dovrebbe contenere una valutazione dell'andamento delle discussioni relative al Trattato Costituzionale ed analizzare eventuali futuri sviluppi. Le iniziative concluse dovranno essere prese al più tardi nel secondo semestre del 2008. Il Consiglio europeo invita ad adottare il 25 marzo 2007 a Berlino una dichiarazione politica dei leader dell'UE, che illustri i valori e le ambizioni dell'Europa e confermi l'impegno condiviso di produrre risultati, per celebrare il cinquantesimo anniversario dei trattati di Roma.

Infine, ci vuole un sostanziale e radicale salto di qualità nell'approccio alla riforma delle Istituzioni, e la Commissione è stata la prima in fare un passo in avanti. È ora, di lasciare da parte le burocratiche reti istituzionali e passare, per il bene dell'Unione, all'azione, ad "un'Europa di risultati", secondo Barroso, ovvero basata sulle azioni concrete intraprese dalle Istituzioni europee.

Prima o poi la situazione istituzionale dovrà risolversi, come dichiarato da Barroso a proposito dell'adesione di Bulgaria e Romania. Altrimenti il processo di allargamento potrebbe conoscere una lunga fase di interruzione poiché *"sarebbe imprudente intraprendere l'adesione di altri Stati membri all'Ue, oltre a Bulgaria e Romania, prima di aver risolto la questione costituzionale"*¹⁴. C'è bisogno di un impegno di tutti, in parole del Presidente, e la priorità è recuperare la fiducia della società per rilanciare il processo. Il primo passo è dare protagonismo a chi realmente fa l'Unione, il cittadino. Da qui il compito della comunicazione.

1.2. Ulteriori aspetti problematici della comunicazione

Il ricorso alla comunicazione come strumento di recupero della fiducia dei cittadini si scontra con non pochi ostacoli.

Il primo di questi problemi è senza dubbio quello dell'**identità europea**. Il senso di appartenenza all'Unione è ancora derivato dall'identità nazionale. Secondo la definizione della nota sentenza Maastricht¹⁵: *"L'Unione Europea è costituita da un'unione sempre più stretta di popoli organizzati statalmente, ma è un soggetto che non corrisponde a un popolo sul quale le tradizioni giuridiche poggiano la Costituzione"*. Il problema è di grande portata come si è potuto verificare a proposito dei "no" nei referendum francesi ed olandesi per la Costituzione, dove si sono espressi i popoli nazionali ma non il popolo europeo.

Durante il periodo che ha preceduto all'adozione del Trattato, si sono scritti fiumi di parole sull'esistenza di una vera sovranità europea sulla quale fondare la Costituzione Europea. Al riguardo, il dibattito giuridico-filosofico europeo è stato dominato principalmente da due correnti di pensiero: quelli che si sono

¹³ Intervento di Margot Wallström alla Commissione Affari Istituzionali del Parlamento Europeo 3/10/2005.

¹⁴ Il Sole 24 Ore del 28.10.2006.

¹⁵ Decisione 92-308 DC del 9 aprile 2002 della Corte Costituzionale tedesca.

venuti a chiamare euroottimisti e gli euroescettici. Il maggior esponente della posizione euroottimista è Jurgen Habermas, grande sostenitore della Costituzione che afferma che “è la Costituzione a produrre il popolo”. Nella posizione euroscettica Dieter Grimm¹⁶ sostiene che è il popolo a fondare la Costituzione e dunque l'Unione dovrà continuare a essere regolata da trattati internazionali.

In Italia, possiamo citare due opere al riguardo: Sergio Dellavalle¹⁷ ne ha parlato nel suo libro “*Una costituzione senza popolo? La Costituzione europea alla luce delle concezioni del popolo come potere costituente.*” ed Enrico Scoditti¹⁸ in “*La Costituzione senza popolo*”. Per Enrico Scoditti, la Costituzione Europea non appare come una possibile costituzione alla ricerca di un suo fondamento di tipo democratico ma come la costituzione in sè determinata come un *novum* del tutto emancipato dal precedente modello storico, statale. Sarà la Costituzione, espressione dell'unità tra i diversi popoli, il soggetto che serve a delineare un'Europa nuova, luogo di coabitazione tra le diverse identità. Dellavalle, di fronte alla necessità dei modelli costituenti tradizionali dell'identificazione di un “potere costituente”, compito problematico nell'Unione Europea, prospetta un'ipotesi alternativa: la costituzione europea al di fuori della dicotomia olismo-individualismo attraverso l'esame del paradigma comunicativo. L'autore manifesta il dubbio sull'esistenza di un popolo europeo e cerca, a modo suo, di individuarla proponendosi di chiarire i presupposti normativi affinché il potere costituente europeo si collochi in capo ai cittadini anziché agli Stati membri

Inoltre, la nozione di popolo europeo si collega direttamente con la questione della cittadinanza europea, che completa la cittadinanza nazionale ma non la sostituisce. Purtroppo, le difficoltà per identificare un popolo europeo complicano peraltro l'assimilazione della cittadinanza europea nonostante costituisca un “di più” di diritti conferiti a tutti i cittadini di qualsiasi Stato Membro dell'Unione Europea.

Un'altra questione di grande importanza è il problema della **diversità linguistica**. Venti sono le lingue ufficiali dell'Unione Europea e il francese e l'inglese sono state riconosciute come lingue principali di lavoro. D'altronde tutti i cittadini hanno lo stesso diritto d'accesso all'Unione Europea e di comunicare con le istituzioni nella propria lingua nazionale. Come affermato dal Piano D, la Commissione ha riconosciuto che con 450 milioni di cittadini con origine etniche, culturali e linguistiche diverse, è diventato fondamentale assicurare loro le competenze necessarie per comprendersi e comunicare. Questa esigenza è caratterizzata purtroppo da numerose problematiche di tipo tecnico, soprattutto di spesa. Si deve garantire l'accesso di tutti i cittadini alla legislazione e quindi è necessario impegnare molte risorse per il sostenimento di servizi linguistici e traduttori. A titolo indicativo, la sola Commissione europea impiega 1300 linguisti e 500 persone di staff per i servizi di interpretariato, traduzione e conferenze, per una spesa complessiva di 47 milioni nel 2005¹⁹. Per aiutare i cittadini a capire e comprendere i loro vicini si è promosso attivamente l'insegnamento di lingue attraverso numerosi programmi europei di educazione elaborati a tale scopo (Erasmus, Leonardo da Vinci, Socrates...).

Per di più, la **dimensione geografica** del continente europeo appare come un ostacolo di carattere tecnico. Più si allontana il centro di riferimento dell'azione pubblica, più disaffezione si sperimenta nei suoi confronti. I documenti della nuova strategia Barroso insistono nella necessità del “going local” per garantire la disseminazione del messaggio a tutti i livelli; nazionale, regionale e locale. Le Rappresentanze della Commissione giocano un ruolo importante in questo senso.

Per ultimo, resta il problema dell'**ampiezza del pubblico di riferimento**. Gli strumenti utilizzati di solito nell'implementazione dell'ordinaria comunicazione nazionale non servono a raggiungere le necessità di una popolazione molto più complessiva a livello europeo.

¹⁶ Dieter Grimm, professore di Diritto Pubblico presso l'Università Humboldt a Berlino e Rettore dal 2001. Autore di “Il significato della stesura di un catalogo europeo dei diritti fondamentali nell'ottica della critica dell'ipotesi di una Costituzione europea”.

¹⁷ Sergio Della valle, docente di dottrina dello Stato presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università del Piemonte Orientale - sede di Alessandria.

¹⁸ Enrico Scoditti, magistrato del Tribunale di Bari.

¹⁹ Preliminary Draft General Budget of the European Commission for the Financial Year 2005.

Tali nodi problematici, lungi dall'essere risolti, rimangono ancora oggi, soprattutto dopo il no al referendum da parte dei popoli francese ed olandese, i principali argomenti di discussione teorica.

I.3. Studio dell'Eurobarometro “I cittadini europei ed il futuro dell'Europa”

L'Eurobarometro è lo strumento con cui, dal 1973, la Commissione europea sonda le opinioni dei cittadini dell'Unione. Queste analisi costituiscono un valido strumento di feedback per i legislatori dato che facilitano la presa in considerazione delle necessità dei cittadini al momento del policy making.

Eurobarometro pubblica svariate ricerche su tematiche specifiche, come nel caso dello studio più recente, pubblicato nel Maggio del 2006, intitolato “I cittadini europei e il futuro dell'Europa”. L'obiettivo principale è valutare le opinioni dei cittadini al riguardo delle diverse politiche nonché del loro sostegno. Esso fa parte delle iniziative proposte dal Piano D e consiste in un'analisi qualitativa dell'opinione dei cittadini dei 25 Stati membri. Del sondaggio si evidenzia ancora il costante calo del gradimento pubblico dell'Unione Europea.

Lo studio rivela le cinque seguenti conclusioni:

1. I cittadini vivono un clima generale di incertezza e pieno di profonde preoccupazioni.
2. La conoscenza dei campi d'azione dell'Unione Europea è abbastanza debole.
3. Malgrado lo scontento generale, prevale un sentimento di aspettativa sul futuro ruolo dell'Unione in molteplici ambiti.
4. Hanno difficoltà ad individuare i diversi ruoli delle Istituzioni nei processi decisionali dell'Unione.
5. Desiderio di essere più coinvolti e informati.

Focalizziamo l'attenzione su quest'ultima punto. Da un lato, i cittadini dichiarano la loro ignoranza sulle politiche europee e si mostrano diffidenti. Però, dall'altro lato, esprimono il desiderio di acquisire in futuro un ruolo più partecipativo. Bisogna quindi rispondere a queste aspettative e la soluzione sarà attraverso la comunicazione.

Per ultimo, il 27 di ottobre del 2006 è prevista la celebrazione di una conferenza speciale dell'Eurobarometro a Madrid sotto il titolo “Understanding European Public Opinion”. Questo evento si inquadra nelle iniziative intraprese dalla Commissione per analizzare le idee e i suggerimenti proposti durante il periodo di consultazione aperto dal Libro Bianco.

CAPITOLO II

PERCHÉ UNA STRATEGIA DI COMUNICAZIONE?

“Resta ancora molto da fare invece di discutere e proporre in dettaglio, ma non è comunque possibile persistere nella confusione di un’economia “internazionale” e di uno “stato-nazione”. Se non possiamo individuare e comunicare forme sociali più efficaci, saremo condannati a reggere il passo accelerato di nazionalismi falsi e frenetici e di un transnazionalismo globale avventato ed incontrollabile”
Raymond Williams

II.1. Vantaggi e presupposti di un’adeguata comunicazione

Da dove nasce questa necessità di migliorare la comunicazione nell’UE? Per caso i governi nazionali comunicano meglio con i loro cittadini? C’è una preoccupazione analoga in altri strati della sfera pubblica o si tratta di un’opera altrettanto incompiuta?

La risposta a tutti questi interrogativi potrebbe scaturire da una riflessione sulle precedenti problematiche che caratterizzano il soggetto Unione Europea. Si tratta in definitiva di un modello particolare, unico e difficile da ricondurre a qualsiasi altro esistente e dunque con delle caratteristiche peculiari. Una via di mezzo tra un soggetto di diritto nazionale e un soggetto di diritto internazionale. Il problema distintivo risiede nella necessità di trovare una legittimazione nel popolo che è connaturata nelle altre sfere pubbliche. Nel proprio paese, nella propria regione, nel proprio comune, l’attenzione che si concede alla comunicazione non differisce molto da quella che è stata assegnata fino ad ora dalle Istituzioni europee. Tuttavia, il sistema ha già delle radici ben salde e avanza al di là dell’impegno dei governanti. Invece, l’entità Unione Europea è stata appena proiettata, è nata dal consenso dei diversi paesi ed ha bisogno della fiducia dei suoi cittadini. Non è un sistema perfetto, non lo sono neanche i sistemi nazionali, ma essi si sono consolidati nel corso del tempo, mentre l’Unione deve dimostrare la sua “bontà” per essere sostenuta. Intanto, il senso di appartenenza ad essa è in bilico e non permette la legittimazione del potere in un modo definitivo.

Questo lavoro parte dalla premessa che il modo di migliorare l’efficacia di qualsiasi politica istituzionale, ed in concreto, il processo di integrazione, è l’instaurazione di un’adeguata strategia di comunicazione.

Tra i vantaggi, essa **riduce il costo e ottimizza le risorse** nella soluzione di alcuni grandi problemi sociali e politici che affronta qualsiasi amministrazione, sia nazionale o sovranazionale come è il caso. L’obiettivo è stimolare la partecipazione popolare, e a sua volta, i programmi partecipativi costituiscono fundamentalmente processi di comunicazione.

Tuttavia, la norma attuale che caratterizza l’Unione Europea è di un calo costante nel ravvicinamento delle Istituzioni al cittadino ed una conseguente disaffezione dell’opinione pubblica, dati che evidenziano il deficit comunicazionale.

Il rapporto cittadino-amministrazione senza un’adeguata comunicazione si caratterizza per le seguenti **disfunzionalità**²⁰ che si verificano nella sfera europea:

- mancanza di partecipazione dei cittadini
- assenza di contributi da parte dei cittadini nella risoluzione dei problemi
- Perdita di solidarietà nella comunità

²⁰ Presupposti estratti da uno studio presentatosi in una conferenza organizzata dall’UNESCO sui Processi di comunicazione e Informazione Amministrative nel quadro di modernizzazione dello Stato. - Comunicación, gobierno y ciudadanía. Josep Rota. Publicado en la revista del CLAD (Centro Latinoamericano para el Desarrollo) Reforma y Democracia. No.5 (Ene. 1996). Caracas.

- senso di impotenza e alienazione dei cittadini
- resistenza ai cambiamenti
- crescente perdita di credibilità e fiducia dei governi

Cosa aspettano i cittadini dalle Istituzioni? I cittadini vogliono soluzioni ai problemi della loro vita quotidiana, essere coinvolti nel processo legislativo e vedere soddisfatte le loro necessità. Tra i principali bisogni possiamo elencare: posti di lavoro, prosperità economica, giustizia sociale, solidarietà, maggiore protezione contro gli effetti perniciosi derivati dalla globalizzazione, etc. Anche se la maggioranza di questi problemi non corrisponde a questioni che l'informazione e la comunicazione possono risolvere direttamente, senza di esse il resto delle azioni per risolverli si sfascerà o si incrementerà il loro costo. L'assimilazione o metabolizzazione delle idee dei cittadini costituisce un elemento essenziale per il successo a lungo termine di qualsiasi azione. Ad esempio, la campagna contro il fumo avviata dalla Commissione Prodi ebbe successo grazie ad un'aggressiva strategia di comunicazione che faceva ricorso alla pubblicità classica integrata con spot, eventi, un sito web in undici lingue e la collaborazione di diversi enti come ONG e le autorità nazionali. Il risultato è stato una maggiore presa di coscienza dei danni derivati dal fumo da parte dei cittadini e l'assimilazione popolare di misure legislative volte a regolare spazi senza fumo nei diversi Stati, fatto impensabile qualche anno fa.

La messa in atto di una strategia di comunicazione comporta tre **elementi**:

1. Analisi critica della struttura

L'esame delle deficienze esistenti nella struttura sociale sono stati realizzati dai sondaggi d'opinione dell'Eurobarometro e i diversi dibattiti che si sono tenuti a livello nazionale oppure in internet.

2. Modificazione dei processi e sistemi di informazione

L'UE sta già facendo molte positive di cui il grande pubblico non è al corrente. Bisogna ottimizzare le risorse a disposizione e scegliere gli strumenti con maggiore utilità ed efficacia per informare. Si deve favorire inoltre la diversificazione dell'informazione, attribuire un trattamento diverso a seconda i destinatari e semplificare la redazione dei testi.

3. Modificazione dei sistemi di comunicazione e stimolazione della partecipazione

Con riguardo alla comunicazione, se nell'attualità è a una direzione, dalle istituzioni al cittadino, nel futuro dovrà essere al meno a due direzioni, quindi come una comunicazione dialogica che fluisca dal governo ai cittadini e dai cittadini al governo, collegando entrambi. Idealmente invece, la comunicazione dovrebbe essere a molteplici direzioni, collegando non solo il governo e la cittadinanza, ma anche diversi gruppi, settori ed organizzazioni sociali tra loro. Al fine di impostare l'approccio bidirezionale della comunicazione, saranno prioritarie alcune azioni:

- La riforma del rapporto tra le Istituzioni e gli Stati: i processi di comunicazione si devono modificare verso una decentralizzazione, cioè il "going local" del Piano d'Azione che coinvolga nel sistema tutte le parti in causa.
- Determinare le necessità reali e le priorità del pubblico: a tale scopo è necessario l'ascolto del cittadino attraverso i loro rappresentanti. Tuttavia, la rappresentazione è rimasta effettiva solo nell'ambito delle imprese attraverso le lobby e non è passata alla società civile. Nell'applicazione dei principi di buona governance e del senso di partecipazione di tutti al processo di costruzione Europea occorre un cambiamento.
- La continuazione nell'impegno dello sviluppo delle infrastrutture e delle tecnologie.

È fondamentale pertanto migliorare la comunicazione in modo tale che il pubblico sia meglio informato, possa partecipare ai processi politici e che i responsabili delle decisioni dell'UE siano più in sintonia con l'opinione pubblica. Nella mutua comprensione l'Unione Europea potrà trovare la sua legittimità. Questa dissertazione si propone dunque di fondare una legittimazione del potere a partire dal paradigma comunicativo come suggerito da Dellavalle. Un compito indispensabile che sembra non essere stato realizzato in quest'occasione.

II.2. La comunicazione e la democrazia

*“Il rafforzamento dell’assetto democratico della Comunità è condizione indispensabile per il suo migliore funzionamento”
Louis Jean-Victor, La réforme des Institutions*

II.2.1. Il deficit democratico

Il più volte lamentato *deficit* democratico, evidente nell’assenza di passaggi popolari in tutte le più importanti decisioni che hanno segnato la storia dell’Unione, induce a ritenere fondamentale un cambiamento nell’approccio delle Istituzioni con il cittadino. Il sistema istituzionale comunitario sarebbe dominato da un’istituzione che cumula poteri legislativi e di governo, il Consiglio dell’Unione europea, e da un’istituzione burocratica e tecnocratica che non ha un’effettiva legittimità democratica, la Commissione europea.

Le grandi decisioni che influenzano la vita degli europei, vengono prese tramite negoziati intergovernativi e interistituzionali, rispetto ai quali i cittadini sono nella maggior parte dei casi spettatori passivi e intermittenti. Inoltre, il processo decisionale dell’Unione Europea è troppo lontano dalle persone comuni, che non possono comprenderne le complessità e i difficili testi giuridici.

Di fatto, alla domanda “Lei considera che i cittadini hanno abbastanza influenza democratica nella presa di decisioni nelle Comunità europee?” realizzata dall’Eurobarometro nel 1992, il 71,5% rispose “no” (solo il 14,4% rispose di sì). Una conferma della sensazione di mancanza di democrazia nell’opinione pubblica si è avuta anche dall’ultimo sondaggio Eurobarometro²¹. Il 53% dei cittadini europei non crede che la propria voce conti all’interno dell’Unione europea, benché quasi la metà degli intervistati (il 49%) vorrebbe avere un ruolo di maggior rilievo nel processo decisionale europeo.

Negli ultimi anni, l’UE ha cercato di colmare tale *deficit* democratico mediante una semplificazione giuridica, una migliore informazione del pubblico e un peso maggiore della società civile nell’elaborazione delle politiche europee.

Inizialmente, il dibattito relativo al problema del *deficit* democratico delle istituzioni comunitarie si è sostanzialmente concentrato sul **ruolo del Parlamento Europeo** e sui rapporti Parlamento-Consiglio-Commissione. I Trattati di Maastricht, Amsterdam e Nizza hanno rafforzato i poteri del Parlamento in materia di designazione e controllo della Commissione ed hanno ampliato gradualmente il campo di applicazione della procedura di codecisione.

Tuttavia, questo profilo tutto interno al sistema istituzionale comunitario tende ad allargarsi coinvolgendo ulteriori profili tali come la realizzazione di Istituzioni che funzionino più vicine al cittadino. Da allora, sono state lanciate due iniziative più ampie, miranti ad avvicinare l’Europa ai suoi cittadini. In seguito al Consiglio europeo di Nizza (dicembre 2000), si è realizzato un ampio dibattito pubblico sull’avvenire dell’Unione aperto a tutti i cittadini ed è stata istituita una Convenzione europea incaricata, in particolare, di migliorare la legittimità democratica dell’Unione. I lavori della Convenzione hanno portato al **progetto di Costituzione europea** nell’intenzione di rafforzare la legittimità democratica dell’Unione.

Le principali misure della Costituzione tendenti a rendere più democratica l’Unione sono:

- La semplificazione dei trattati affinché risultino più semplici per i cittadini;
- L’affermazione, per la prima volta, dei fondamenti democratici che sono alla base dell’Unione (pluralismo, libertà, diritti dell’uomo, giustizia, stato di diritto, solidarietà e non discriminazione, ecc.) e il rafforzamento e la tutela dei diritti fondamentali dei cittadini con l’inserzione della Carta dei diritti fondamentali nella Costituzione;
- Una più stretta associazione dei parlamenti nazionali ai processi decisionali a livello europeo (instaurazione di un meccanismo di “allarme tempestivo” sul rispetto del principio di sussidiarietà);

²¹ Eurobarometro “Il futuro dell’Europa” sopra menzionato.

- Un rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo (generalizzazione della procedura di codecisione, diritto di decisione uguale a quello del Consiglio in materia finanziaria);
- Una ripartizione più chiara delle competenze tra Unione e Stati membri e fra le diverse Istituzioni europee;
- Nuovi obblighi per le Istituzioni europee in materia di consultazione della società civile, trasparenza ed accesso ai documenti;
- Un rafforzamento della democrazia rappresentativa con la possibilità per i cittadini, se essi sono almeno un milione e rappresentano un numero significativo di Stati membri, di invitare la Commissione a presentare una proposta di legge che essi ritengono necessaria (petizione legislativa).

Ma la crescente disaffezione dell'opinione pubblica nei confronti dell'Unione e la sfiducia nella stessa ha avuto, come ultimo risvolto, il "no" nel referendum francese e olandese alla Costituzione per l'Europa. Fino a quando, da una parte non verrà colmato il deficit democratico mediante riforme istituzionali, sarà compito primario delle Istituzioni dell'Unione colmare con altri mezzi la sostanza del deficit democratico. Migliorare la comunicazione per dare al cittadino la possibilità di esprimersi sul futuro politico del progetto europeo è l'obiettivo.

II.2.2. La Comunicazione come una questione di democrazia

"La comunicazione è una questione di democrazia"
Margot Walström

La democrazia assegna alla comunicazione il fondamentale compito di monitorare l'operato del governo e di informare l'opinione pubblica.

La democrazia è un concetto politico molto discusso del quale non esiste un modello universale. Il suo significato è solitamente misurato da fattori storici, culturali, sociali ed economici. Noi prenderemo la definizione che ci offre l'"International Institute for Democracy and Electoral Assistance" secondo il quale si tratta di un sistema di governo nel quale la forza del processo decisionale è soggetta al controllo dei cittadini i quali sono considerati politicamente uguali.

La democrazia si caratterizza quindi per valori come la trasparenza, l'inclusione, la partecipazione, la rappresentazione, la responsabilità e la sensibilità nei confronti delle aspirazioni e aspettative dei cittadini. Però la democrazia non è un "*all-or-nothing affair*", è una forma politica che si mantiene grazie a un sapiente equilibrio fatto di pesi e contrappesi, un sistema complesso e delicato che ha bisogno di un trattamento accurato. La concentrazione e la commistione dei poteri economico, politico e di controllo dell'opinione pubblica possono comprometterlo in qualsiasi momento.

Lo sviluppo di questa dipende in grande misura del grado nel quale i cittadini esercitano il controllo del processo decisionale e sono trattati come uguali. E questi valori della democrazia sono realizzati attraverso istituzioni e pratiche politiche canalizzati fundamentalmente da processi di comunicazione.

La comunicazione è, pertanto, un valore aggiunto della società moderna. I canali della comunicazione diventano i perni del discorso politico che caratterizzano il processo democratico. L'opinione del cittadino arricchisce la funzione governativa attraverso la sua espressione nei dibattiti pubblici, elezioni, forum, etc...

Quindi, comunicazione come un dovere per il governo e un diritto per il cittadino. La definizione del diritto alla comunicazione può essere rintracciata dalla *Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo* adottata dalle Nazioni Unite nel dicembre del 1948 alla quale ha aderito l'Unione Europea. Di particolare importanza è l'articolo 19 il quale afferma che: "*Tutti hanno diritto alla libertà di opinione e di espressione; tale diritto*

comprende la libertà di avere opinioni proprie senza interferenze esterne, e di cercare, ricevere e dare informazioni e idee tramite qualsiasi mezzo e al di là delle frontiere.” La comunicazione costituisce dunque un elemento indispensabile per una società che si vanti dei valori democratici come la nostra.

II.2.3. Il Dialogo

*“I believe that it is essential to speak with people, rather than talk to them. What matters is to engage in a dialogue. Communication can never be one-way”
Margot Wallström*

Il nuovo approccio proposto dalla Commissione nel “comunicare Europa” consiste nell’instaurazione di un vero dialogo. Partiamo dal quadro giuridico per l’affermazione del diritto a comunicare. Secondo l’**articolo 19 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo** delle Nazioni Unite citato sopra, la libertà di espressione comprende degli obblighi in senso negativo, cioè il divieto di interferenze esterne.

Il più esaustivo e quasi ufficiale documento sul diritto alla comunicazione, il “Rapporto della Commissione Internazionale per lo studio dei problemi della comunicazione” promosso dall’Unesco, meglio noto come “**Rapporto MacBride**”²² trasforma questa “libertà negativa” in “libertà positiva”: il diritto di conoscere, far conoscere e discutere. Il diritto alla comunicazione, e cioè il diritto alla libera espressione individuale, al dialogo e alla partecipazione, è così diventato parte essenziale dello sviluppo sociale e umano. Il Rapporto MacBride sottolinea che il diritto alla comunicazione “*supera quello di ricevere la comunicazione o di essere informato. La comunicazione è considerata come un processo bidirezionale i cui agenti intrattengono un dialogo democratico ed equilibrato*”. La differenza dunque fondamentale tra informazione e comunicazione è che nella prima non ci vuole risposta dell’interlocutore mentre la comunicazione invece necessita di un feedback; sarà precisamente quest’interazione con il cittadino quella che permetterà l’arricchimento della funzione governativa.

Perciò, diritto all’informazione e diritto alla comunicazione. Comunicazione è più che informazione: quest’ultima ha l’elemento aggiunto della percezione. Cerca di modificare gli atteggiamenti, muovere le persone a fare qualcosa che altrimenti non farebbero spontaneamente, è realizzazione della libertà di espressione. Non è un esercizio neutrale, è una parte essenziale del processo politico. La democrazia non è semplicemente un patto sociale, ma un dialogo morale nel quale ciascuno di noi riconosce e sostiene i valori culturali degli altri.

È da questo fondamento che deriva la concezione della comunicazione non tanto come trasporto lineare dell’informazione dall’emittente al ricevente (senza un dialogo tra i due), quanto come modello di condivisione della comunicazione interpersonale, o ancora come rituale o modello della comunione, come proposto da James Carey²³. Ciò suggerisce che la sfera pubblica ha una natura dialogica e non è semplicemente un contratto sociale pragmatico nel quale gli individui si aiutano reciprocamente per raggiungere i loro obiettivi personali.

D’altronde, è stata anche la filosofia comunitaria ad impegnarsi nel sottolineare quest’elemento aggiunto: la base della comunicazione non è semplicemente la coscienza individuale, la consapevolezza della propria opinione personale con l’attenzione all’opinione limitata alla sfera pubblica. La base della comunicazione sta piuttosto nel dialogo e nel diritto che ciascuno di noi ha, come persona, di partecipare al dialogo con

²² Le Nazioni Unite hanno affidato all’Unesco il compito di monitorare lo stato di questi diritti nel mondo e di promuovere le condizioni perché essi vengano rispettati. Per questo compito fu elaborato il Rapporto MacBride, pubblicato nel maggio 1980, che prende il nome dal presidente della Commissione Internazionale di Comunicazione dell’Unesco, Sean MacBride. Significativamente, il diritto alla comunicazione è descritto nel capitolo sulla “Democratizzazione della Comunicazione” come elemento essenziale per la trasformazione dei sistemi di comunicazione pubblica.

²³ James Carey costituisce un esponente dell’interazionismo americano di inizio del secolo XX. Professore di giornalismo all’Università dell’Illinois, può essere definito il “padre” dei Cultural Studies statunitensi. Porta l’attenzione sulla necessità dei media di guardare alla comunicazione non come trasporto dell’informazione ma piuttosto come interazione rituale che dà forma ad una cultura.

gli altri. Infatti, non abbiamo solo il diritto alla libera espressione personale, ma anche quello di far sì che la nostra opinione venga ascoltata e discussa. Il diritto alla comunicazione implica il diritto al dialogo e una certa condivisione di significato.

Ma perchè la comunicazione all'interno delle Comunità è ancora insufficiente? Fin ad ora c'è stata nell'Unione Europea una comunicazione consistente essenzialmente nell'informazione fornita da Bruxelles e quindi l'esercizio del dialogo è stato assente. Inoltre, diversi studi hanno rivelato che la mancanza di partecipazione alla comunicazione non è dovuta tanto alla mancanza di risorse, quanto all'incapacità di fare un uso efficiente di tali risorse.

Chiave di tutto è la realizzazione di una politica di informazione e di comunicazione corrente e consapevole, che consenta di ritrovare in Europa e negli Stati membri il senso della collettività e dell'appartenenza ad una stessa comunità.

CAPITOLO III

L'INFORMAZIONE DELL'UNIONE EUROPEA

III.1. I principi dell'informazione: un riferimento speciale alla trasparenza

L'informazione è stata vista durante secoli come uno strumento di potere. Con l'instaurazione delle società democratiche si è trasformata in un diritto dei cittadini ed un dovere del governo. Questo diritto ha trovato espresso riconoscimento nell'Articolo 11 della Carta dei Diritti Fondamentali intitolato "*Libertà di espressione e d'informazione*":

- 1. Ogni individuo ha diritto alla libertà di espressione. Tale diritto include la libertà di opinione e la libertà di ricevere o di 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.*

La filosofia comunitaria, come sopra menzionato, patrocina la necessità di instaurare un dialogo con la società, l'esercizio di una vera e propria comunicazione. Per la realizzazione di questo compito è indispensabile però, in primo luogo, un'adeguata informazione per l'arricchimento dell'opinione del cittadino. L'informazione aumenta la conoscenza, comunica novità e fornisce gli elementi sui quali si formano le opinioni dei cittadini. L'arricchimento culturale, intellettuale e globale della società si raggiunge attraverso le diverse opinioni espresse in forum pubblici come la stampa. Comunicare allora solo a posteriori, una volta che l'opinione pubblica è stata formata e orientata liberamente.

L'immagine che si proietta dell'Europa è di grande importanza per il sostegno e lo sviluppo dei processi politici. Per questo motivo l'informazione che si diffonde su di essa è essenziale e dovrà essere indirizzata ad incoraggiare la partecipazione cittadina perchè facilita la migliore soluzione di problemi e necessità collettive.

L'accesso di tutti i cittadini ad un'informazione obiettiva, completa ed affidabile riveste un'importanza cruciale per la vitalità della democrazia. **L'imparzialità, l'indipendenza, la trasparenza, il pluralismo, il rigore, la decentralizzazione, l'apertura, l'orizzontalità, il carattere pubblico...** sono i principi che devono caratterizzare una giusta informazione.

L'informazione istituzionale dell'UE sembra avere intrapreso la buona strada: facile accesso in forma di pubblicazioni (in cartaceo oppure on-line) esplicative sulle politiche europee oppure attraverso il sito internet Europa. Rimangono tuttavia i problemi della parzialità o poco rigore quando, ad esempio, l'informazione viene fornita da fonti esterne come la stampa oppure fenomeni più gravi con tracce di manipolazione come il doppio-gioco dei partiti politici. Si devono ridurre al massimo gli effetti negativi di queste pratiche ed una soluzione potrebbe venire dal coinvolgimento di tutte le parti, come proposto dal Libro Bianco della Comunicazione e dal Piano d'azione. Resta comunque un problema di difficile soluzione.

Di seguito analizziamo uno specifico profilo del diritto all'informazione, il **principio della trasparenza** che è venuto ad affermarsi con più forza negli ultimi anni nelle amministrazioni europee.

Il principio della trasparenza consente l'immediata e facile controllabilità di tutti i passaggi dei processi comunitari, a tutela dello svolgimento imparziale e corretto dell'attività da parte dell'organo d'emissione.

Corollario fondamentale di tale principio sono:

- L'onere di informazione agli interessati di tutti i dati e ragionamenti che hanno portato a una decisione
- Il diritto di accesso ai documenti delle Istituzioni (art. 255 TCE)

Il principio della trasparenza comincia ad avere risonanza a partire degli anni 80'. Il primo riconoscimento emerge nel Trattato di Amsterdam all'articolo 1.2 TUE secondo il quale le Istituzioni hanno l'obbligo di attecnersi al principio di trasparenza in tutti i settori della cooperazione europea, compresi quelli del secondo e terzo pilastro. In attuazione dell'art 255 TCE è stato adottato il regolamento 1049/2001/CE del 30 maggio 2001 che stabilisce i principi generali e i limiti del diritto d'accesso per tutti i documenti detenuti dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione. Al fine di aiutare i cittadini ad esercitare il loro diritto, il regolamento prevede che ciascuna delle tre Istituzioni renda accessibile, su formato elettronico, un registro di documenti.

La trasparenza aiuta la realizzazione della democrazia nell'ordinamento comunitario contribuendo ad avvicinare i cittadini europei alle istituzioni. Il **9 novembre 2005** la Commissione ha avviato un'**iniziativa europea per la trasparenza**. In tale ambito rientra il **Libro verde adottato il 3 maggio 2006** volto a stimolare il dibattito con tutte le parti interessate sul modo di migliorare la trasparenza in materia di fondi comunitari, sulla consultazione della società civile e sul ruolo delle lobby e delle ONG nel processo decisionale delle Istituzioni europee.

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'Unione; tra queste, in particolare, l'**apertura al pubblico delle riunioni del Consiglio quando delibera nell'ambito della procedura di codecisione**. Nessun riferimento è stato invece fatto alla possibilità che anche il Consiglio europeo possa in futuro decidere di consentire all'opinione pubblica di assistere e partecipare ai suoi dibattiti sulle priorità strategiche dell'Unione europea.

Questo perché nel **Trattato Costituzionale** è stato il **Titolo VI su "La vita democratica dell'Unione"** della Parte prima a riconoscere la garanzia di un elevato grado di trasparenza da parte delle istituzioni come condizione necessaria per l'esercizio della "democrazia partecipativa" e "del buon governo" (art. I-47 e I-50).

III.2. L'informazione istituzionale

III.2.1. Le pubblicazioni

Sin dall'inizio l'attività informativa delle Comunità europee è apparsa come una delle priorità per le Istituzioni. Si è venuta a realizzare fundamentalmente con la pubblicazione di guide, brochure, cartoline, pieghevoli e opuscoli divulgativi e con la loro distribuzione nei diversi centri di documentazione, carrefours e info-point. L'errore qui risiede nel fatto che durante gli anni questa ha costituito l'unico strumento di comunicazione col cittadino.

Il responsabile della produzione e distribuzione delle pubblicazioni dell'UE è l'Ufficio delle Pubblicazioni Ufficiali delle Comunità Europee. Ha sede a Lussemburgo e le sue origini risalgono al servizio di pubblicazioni della CECA. Nel 1969 si è stabilito come organismo indipendente. Possiede un archivio delle pubblicazioni di questi 50 anni di storia di integrazione.

In quanto alle pubblicazioni, alcune hanno carattere obbligatorio: i Trattati ovviamente, la Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea²⁴ e la Relazione Generale sull'attività dell'Unione Europea. Tali documenti si possono ottenere gratuitamente on-line, nelle reti di informazione dell'UE, negli uffici di Rappresentanza degli Stati Membri oppure a titolo oneroso attraverso la rete mondiale di agenti di vendita.

²⁴ Prima, Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee. Nel 2003 ha cambiato nome in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Nizza. Si pubblica quotidianamente nelle 20 lingue ufficiali della Comunità e in gaelico irlandese. Nella G.U. si pubblicano la legislazione (nella serie L), le comunicazioni (serie C) ed inoltre i bandi di gara (serie S).

III.2.2 Il sito Europa

Il sito Europa è stato lanciato nel febbraio del 1995 in occasione di una riunione del G7 per discutere sulla società dell'informazione. La Commissione ha deciso poi di trasformarlo in strumento di informazione generale e specialistica su tutte le materie coperte dai Trattati.

Si tratta di uno strumento che si è venuto ad affermare come principale fonte di informazione: dalle informazioni sulle politiche, all'accesso ai siti di tutte le Istituzioni, alle notizie d'ultima ora. Permette anche la realizzazione di alcune procedure della Commissione on-line. Inoltre, attraverso il suo servizio EUR-Lex si può accedere ai documenti legislativi. Le informazioni sono fornite in tutte le lingue. Nel 2004, è nato il portale Europa seconda generazione (EG2) nell'ambito dell'iniziativa *e-Europe*.

III.3. L'informazione nei mass-media

La televisione, la radio, i giornali e, sempre di più Internet costituiscono le principali fonti d'informazione su quello che accade nel mondo. La televisione in pratica è il mezzo preferito dalla società. Quasi il 70% dell'informazione delle idee politiche e della cultura viene dalla TV. Di fatto il cittadino europeo medio guarda la televisione ogni giorno per tre o quattro ore. La radio e i giornali inoltre restano gli strumenti classici d'informazione. Si tratta in definitiva di strumenti potenti che condizionano nel gusto e nel proporre modelli di vita.

Di conseguenza, i media giocano anche un importante ruolo di diffusori dei messaggi sull'Unione Europea. Ma qual'è la quantità e la qualità dell'informazione che ci offrono questi mezzi?

Quanto alla qualità, ci troviamo di fronte all'eterno problema del mercato. I mass-media, oltre alla loro funzione sociale, rappresentano prevalentemente imprese soggette alle regole della concorrenza. Qui i governi hanno la difficile responsabilità di assicurare l'equilibrio tra il libero gioco delle forze di mercato e la tutela degli interessi del pubblico in generale. A volte la funzione obiettiva di trasmettere il messaggio si trasforma in un "fare notizia" e il risultato che ne deriva è un'informazione distorta.

Di seguito alcuni dei componenti che si ripetono nelle pratiche dei mass-media²⁵:

- L'informazione che si diffonde è determinata dagli interessi del canale di comunicazione in particolare e dagli interessi del paese in generale, prestando molto protagonismo ai leader nazionali.
- "Unione Europea" rappresenta la denominazione più usata coinvolgendo tutti i tipi di tematiche: dalle politiche sociali, a quelle agricole, quelle economiche... In poche occasioni si precisa la struttura organica istituzionale responsabile, contribuendo conseguentemente alla confusione del telespettatore. Se la denominazione fosse più precisa i cittadini potrebbero cominciare a prefigurarsi la distribuzione dei processi e il ruolo delle Istituzioni.
- L'informazione è di carattere generale, senza approfondire e con una limitata partecipazione degli specialisti.
- L'informazione diffusa sull'Unione Europea non mostra una panoramica integrale dato che si limita alla narrazione dai corrispondenti degli aspetti rilevanti degli eventi di riferimento, senza dotarli di un quadro contestuale. Ad esempio, il momento informativo chiave durante lo sviluppo delle riunioni al vertice sono le connessioni in diretta.

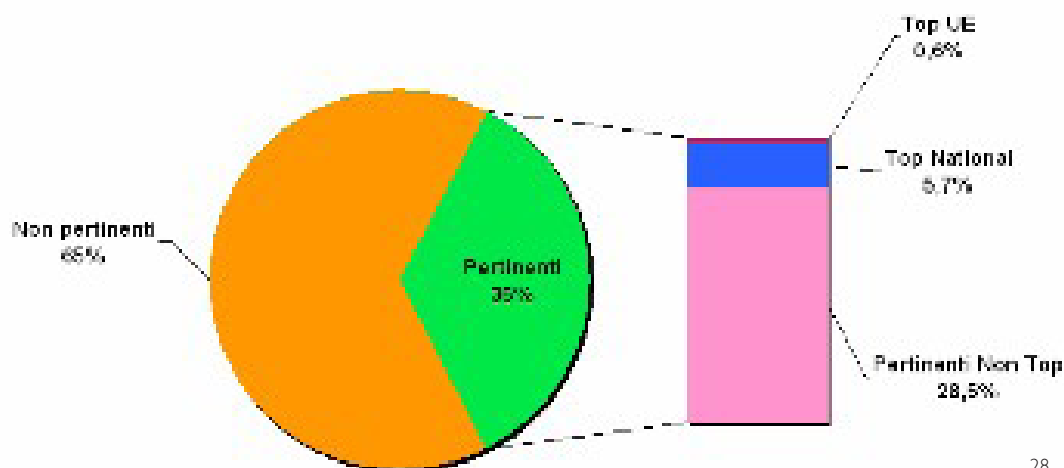
Quindi, l'informazione sull'UE si concentra quando l'agenda europea lo impone però quest'informazione non è una tematica permanente o abituale dei canali. Infine, gli obiettivi e gli interessi delle politiche spinte dall'UE sono stati dimezzati dalle televisioni di ogni Stato Membro.

²⁵ Studio di Alfredo Alfonso, 1999; "Información televisiva sobre la Unión Europea/ Los casos de España y Francia in Revista Latina de Comunicación Social, n° 23, novembre 1999, La Laguna (Tenerife)".

Quanto alla **quantità**, gli studi evidenziano delle cifre preoccupanti. Ovviamente quantità non significa qualità, ma il fatto che i mezzi di comunicazione con maggior riconoscimento dalla società dedichino un'attenzione minima agli assunti europei è indicativo. Benchè il momento che stiamo vivendo, in piena globalizzazione, metta a nostra disposizione molteplici risorse tecnologiche accanto alle forme classiche, il problema deriva dalla saturazione d'informazione che riceve il cittadino, destinata il più delle volte a diffondere dei messaggi nella logica di far notizia più che in quella di spiegare processi, sperimentando in conseguenza una paradossale disinformazione e confusione. L'utilizzo delle risorse dovrà essere allora monitorato dalle amministrazioni per evitare i rischi valutati.

Riportiamo di seguito alcune cifre estratte da una presentazione di Juan Canseco²⁶ sui risultati di una rassegna quotidiana delle informazioni trasmesse via radio e in TV che si sta svolgendo da gennaio in Italia. Detta rassegna forma parte di un insieme di bandi di gara²⁷ banditi dalla DG Comunicazione riguardanti i servizi delle Rappresentanze degli Stati Membri con l'obiettivo di conoscere in che modo viene percepita l'Europa nei mass media. L'arco temporale è di un anno e quindi quando sarà finito offrirà una copertura sull'informazione di tutta l'Unione Europea. Il monitoraggio riguarda le principali stazioni radio e canali di televisione italiani, e di queste, l'emissione di tutte le notizie inerenti l'UE.

I dati raccolti evidenziano la bassa attenzione che questi due mezzi prestano alle notizie sull'UE. Effettivamente, nell'arco di 142 giorni (dal 10 gennaio al 31 marzo) le emittenti hanno dedicato soltanto 19 ore su una base di 3.408 ore di tempo totale dedicate ai Top European News, ovvero il 9% del tempo dedicato ai Top News.



28

Il tempo dedicato dai notiziari scomposto per tipologie svela che gli ambiti con maggiore copertura, ossia gli aspetti delle politiche italiane più importanti a livello europeo, sono stati le relazioni esterne, mercato interno, impiego, ed economia. Si deve notare anche che il tempo dedicato alle notizie riguardanti l'UE spesso si verifica in concomitanza di qualche crisi, come è accaduto nei mesi di febbraio a causa della crisi aviaria, la crisi energetica, la crisi delle vignette satiriche e la campagna pre-elettorale. In generale, quando si parla d'Europa, è sempre e soltanto, quando esiste un nesso molto chiaro con l'attualità nazionale.

In quanto alle differenze tra i mezzi, essi hanno delle funzioni diverse: la **televisione** accende i suoi fari sui grandi eventi. Se disegnassimo la curva di frequenza, il picco massimo delle trasmissioni coinciderebbe con

²⁶ Presentazione "L'Europa su radio e TV" di Juan Canseco dell'Osservatorio di Pavia il 22 di Giugno al Convegno tenutosi all'Università di Pavia intitolato "Comunicare l'Europa? La necessità dei cittadini e il ruolo della stampa.

²⁷ L'osservatorio di Pavia, istituto di ricerca e analisi della comunicazione, è risultato il vincitore di una gara di appalto della Rappresentanza della Commissione a Milano per la produzione di una rassegna della stampa scritta quotidiana italiana (Pubblicato nella GUUE S 101 del 27 maggio 2005). Si tratta di contratti di servizi che vengono proposti dalla Commissione Europea per essere realizzati dalle rappresentanze degli Stati su argomenti di interesse. I risultati delle analisi effettuate lungo cinque mesi sono stati esposti nel Convegno sopra menzionato.

²⁸ Grafico estratto dalla Presentazione di Juan Canseco del Osservatorio di Pavia. Distribuzione del tempo nei notiziari e nei programmi di approfondimento. Base 3.408 ore.

giorni in cui si svolgono gli eventi. Essi sono inoltre i momenti dove le informazioni sono più approfondite e si organizzano persino dei programmi speciali. I giorni che precedono l'evento sperimentano una salita nella linea delle informazioni, dopo le notizie sull'Unione Europea si mantengono qualche giorno, per tornare poi alla frequenza minima. Ma più che i grandi eventi c'è bisogno di seguire i processi. Gli eventi non forniscono un'informazione completa se non vengono accompagnati da una preparazione contestuale, seguendo cioè le notizie di agenda. La stampa invece fa un lavoro più costante sulle notizie di agenda. Benchè i **giornali** presentino le debolezze sopra menzionate, si deve notare comunque che la trattazione di notizie sull'Europa è aumentata negli ultimi anni sui giornali europei. In Italia un fattore influente in questo processo è stato la Presidenza di Prodi alla Commissione²⁹. Sulla **radio** esistono trasmissioni esclusivamente dedicate all'Europa però solo in quanto queste sono co-finanziate dall'Unione Europea.

Da quanto esposto fin qui è abbastanza evidente il fatto che non esiste un interesse immediato, né sotto il profilo finanziario né economico da parte dei mass-media sull'Unione Europea. In conclusione, l'informazione che i mass-media offrono dell'Unione è scarsa, intermittente, molto poco routinizzata e molto poco istituzionalizzata.

²⁹ Romano Prodi è stato presidente della Commissione Europea dal 1999 al 2004.

CAPITOLO IV

QUADRO ISTITUZIONALE DELLA POLITICA DI COMUNICAZIONE

Il Trattato di Roma che istituisce una Comunità Europea si tenne in un contesto concentrato esclusivamente sugli obiettivi economici. Durante questi cinquanta anni³⁰ però la Comunità ha dovuto affrontare una gran varietà di compiti che toccano da vicino, sia pure in modi molto diversi, la vita dei cittadini. Questa crescita invece non è stata accompagnata da una corrispettiva formazione della cittadinanza, che davanti alla spedita acquisizione di nuove competenze da parte delle Istituzioni di Bruxelles, non è riuscita a stare al passo. Il sostegno dei cittadini è un imperativo per un Europa che vuole espandersi ancora, e la soluzione per la realizzazione di questo compito è opera della comunicazione.

I primi tentativi di comunicare col cittadino si sono svolti intorno agli anni 90. Tuttavia, prima di allora, la comunicazione europea non era stata trattata come una strategia coerente e strutturata. Al contrario, si era venuta realizzando attraverso un linguaggio burocratico e incomprensibile dalla maggior parte dei cittadini.

Per di più, l'impressione generale è che le Istituzioni Europee, in quegli anni e fino ad ora abbiano più informato che comunicato, e la difficoltà di comprendere del cittadino continua ad essere palese. Bisogna dunque creare una comunicazione pianificata, una strategia. Questo compito indispensabile si è visto fortemente assunto dalla nuova Commissione Barroso. Lo dimostra il fatto che Barroso abbia affidato alla vicepresidente della Commissione, Margot Wallström, il portafoglio "Comunicazione e relazioni istituzionali". Si tratta di un approccio originale dato che non era mai esistito, neanche negli Stati, un ministro con un portafoglio esclusivo sulla comunicazione. L'intenzione è di conferire alla comunicazione il titolo di politica.

Si è adottata una strategia strutturata in tre documenti ispirati fondamentalmente al pubblico a cui sono destinati:

- *intra*-istituzionale in primo luogo, con lo scopo di riorganizzare l'interno dell'Istituzione responsabile, la Commissione³¹. La Direzione Generale che coordina tutte le attività è la "DG Comunicazione". Le strutture di comunicazione sono ormai state identificate in maniera sostanzialmente univoca.
- *inter*-istituzionale: le altre istituzioni sono chiamate alla collaborazione e consultazione attraverso processi interni.
- *extra*-istituzionale: i cittadini, i partiti politici, i governi nazionali e locali, le ONG's, le imprese e tutte le altre parti in causa.

Di seguito si espongono gli sviluppi in tema di comunicazione, dai primi tentativi emersi fino alle ultime svolte tenutesi quest'anno, nella speranza che si tratti di un'impostazione definitiva.

³⁰ L'anno prossimo si celebrano i cinquanta anni della firma del Trattato di Roma di 1957 che istituisce una Comunità Economica Europea.

³¹ Sebbene le altre Istituzioni svolgono dei lavori di comunicazione, la Commissione è l'organo denazionalizzato per eccellenza e quindi, nel suo ruolo di paladino dell'Unione Europea, è la principale responsabile nel promuovere l'idea di Europa tra i cittadini. Infatti, fino alla fine degli anni '90, l'unico centro decisionale delle politiche di comunicazione a livello comunitario era la Commissione europea, che peraltro svolgeva questo compito impegnando trasversalmente le Direzioni generali di volta in volta interessate, poiché mancava un soggetto di riferimento responsabile dell'intero processo. Il Parlamento europeo interveniva nel processo decisionale al momento dell'approvazione del Bilancio.

IV.1. Gli sviluppi della comunicazione nel processo di integrazione europea

*“L'autre grande force de la méthode communautaire, c'est sa capacité d'évolution”
Pierre Moscovici, L'Europe, une puissance dans la mondialisation*

Possiamo situare nel 1979, a proposito delle elezioni dirette al Parlamento europeo, la prima occasione di confronto delle Comunità Europee con l'opinione pubblica. Tuttavia, la necessità di una strategia di comunicazione non venne nemmeno accennata, ed il processo di unificazione europea sarebbe rimasto un teatro per un'élite ancora per parecchio tempo.

Timidamente, l'Atto Unico Europeo ne disegnò alcuni presupposti, ma fu la Commissione Delors a proporre un approccio diverso alla comunicazione. Con essa si giunse alla realizzazione del primo passo: **privilegiare l'informazione dei professionisti, i giornalisti**. In più, nel Libro Bianco “Insegnare e apprendere” si espone, per la prima volta, la necessità di comunicare, anche se con un approccio pragmatico, come strumento per accrescere la competitività.

Del concetto di cittadino si è discusso soprattutto a partire dai referendum che prevedevano l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht del 1992³². Con la sua introduzione si è attivato un nucleo di diritti europei di cittadinanza che ha imposto con forza l'esigenza di renderli noti ai cittadini e facilitare la loro assimilazione. Inoltre, il Rapporto Cecchini³³ “sui costi della non Europa” ha aperto gli occhi dell'opinione pubblica sull'ampiezza dei successi dell'Unione Europea.

Durante il periodo post-Maastricht, nel quale si sono svolte diverse tensioni politiche per le accuse alla Commissione europea sul centralismo, è emersa in forma definitiva l'esigenza di preparare un approccio strutturato per rivolgersi al cittadino. Di fatto, nel 1996 è stato lanciato dalla Commissione e dal Parlamento il programma PRINCE: il primo tentativo pianificato di armonizzare, anche dal punto di vista finanziario, questa disciplina.

IV.1.1. Il Programma PRINCE

Il programma PRINCE completa e rafforza le azioni della politica permanente di informazione della Commissione. Il suo titolo, *Programma di informazioni prioritarie per il cittadino europeo*, ne illustra l'obiettivo.

Benchè sia stato lanciato nel 1996, il progetto PRINCE è tuttora operante e il suo funzionamento si articola nella definizione pluriennale delle campagne di informazione strategiche su cui focalizzare gli interventi. Facilita la creazione di azioni di informazione pensate da soggetti della società civile (selezionati in base a bandi di concorso) ed orientate al “grande pubblico”. Le campagne sono di due tipi: quelle semplicemente informative, e quelle stimolanti dibattiti, oppure una combinazione di entrambe le modalità. Tra le azioni attuate figurano:

- *Citizen first*: è stata la prima campagna d'informazione realizzata nell'ambito del progetto ed era volta a sensibilizzare i cittadini europei sui diritti e le opportunità legate al funzionamento del mercato interno. Si è conclusa nel 1999 e ha fornito la base per lo sviluppo dell'“Europa in diretta”.

³² Il successo principale del Trattato di Maastricht, come ben saputo, è il completamento del mercato unico. Con questo trattato vengono introdotti i cosiddetti Tre pilastri dell'Unione Europea. Altre importanti norme introdotte con il Trattato di Maastricht furono: la procedura di codecisione nell'emanazione delle direttive; la tutela diplomatica; la possibilità di rivolgersi alle Istituzioni europee in una delle lingue ufficiali degli Stati membri; il diritto, per i cittadini comunitari di petizione al Parlamento Europeo; l'istituzione del Mediatore Europeo (Ombudsman) ed il diritto, per i cittadini comunitari, di rivolgersi allo stesso.

³³ Nel momento in cui la Commissione Delors redige il Libro Bianco sul Mercato unico, la Commissione stessa procede anche all'individuazione economica dei benefici dell'integrazione, in modo da supportare la valenza politica dell'evento con dati e stime sui vantaggi economici della iniziativa intrapresa. Nel 1986, per individuare tali benefici si propone una ricerca sul “costo della non-Europa”, cioè sul costo che le imprese e i consumatori subiscono a causa dell'esistenza di tanti piccoli mercati nazionali, in alternativa ad un unico mercato europeo.

- “*Costruiamo insieme l’Europa*”, concluso pure nel 1999, aveva come obiettivo principale quello di favorire la conoscenza dei contenuti del nuovo Trattato di Amsterdam. Voleva stimolare il dibattito e rispondere alle principali attese ed inquietudini dei cittadini europei.

La comunicazione di tali campagne è stata declinata attraverso l’attivazione di un numero verde a disposizione di tutti i cittadini europei e la distribuzione di pubblicazioni tematiche. Inoltre, per la realizzazione del *Citizen first* si è creato il sito internet “youreurope”, e nel caso del “*Costruiamo insieme l’Europa*”, oltre al numero verde, è stata sperimentata anche una modalità di informazione itinerante, con l’organizzazione di seminari e incontri tematici sulle questioni di maggior interesse per l’opinione pubblica.

- La *campagna informativa sull’introduzione dell’euro*: il primo e maggior sforzo comunicativo fino ad ora realizzato. Qui l’azione della Commissione si è incentrata sulla disseminazione di documentazione di base e sostegno tecnico ai media e al pubblico specializzato. La Commissione ha lavorato come coordinatrice, però sono stati gli Stati Membri che, sulla base dei parametri fissati da essa, hanno avuto il compito di adattarli alle proprie specificità³⁴. La Commissione ha favorito tali azioni attraverso la conclusione di convenzioni di cofinanziamento.

Si sono privilegiati due settori d’azione: l’ambito professionale, quindi i preparativi tecnici necessari in tutti i settori dell’economia (banche, amministrazioni, imprese) e la preparazione generale di tutti i cittadini. Iniziative di comunicazione di grande portata sono state realizzate sia mediante la televisione, la diffusione su larga scala di materiale informativo, sia mediante altri strumenti più originali come l’infobus. Analogamente, le grandi organizzazioni professionali e numerose banche hanno diffuso tra i loro clienti fascicoli informativi molto dettagliati sul passaggio all’euro.

La strategia di comunicazione sull’euro si è articolata intorno a tre momenti chiave: il 2 maggio 1998 si è proceduto alla designazione dei Paesi che avrebbero adottato la moneta unica. Dal 1° gennaio 1999 si sono moltiplicate le azioni di informazione essenzialmente indirizzate a tutti gli operatori economici, e nel corso dell’anno 2001 si è avviata una campagna d’informazione di grande portata per il cittadino.

In definitiva, la campagna sull’euro ha comportato un importante cambio di rotta in direzione di un maggiore coinvolgimento delle Istituzioni comunitarie e della nascita di iniziative di raccordo tra Bruxelles e gli Stati membri nel settore della comunicazione.

- Il progetto PRINCE per il biennio 2003-2004 ha stabilito quattro settori prioritari di informazione: *l’allargamento (azione informativa), il futuro dell’UE (stimolazione del dibattito), lo spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia (azione informativa)*. Nel 2004 si è introdotto un quinto settore di intervento relativo al *ruolo dell’Europa nel mondo*. L’attuazione del piano D nel 2005 è stata anche coperta tramite stanziamenti della linea PRINCE.

IV.1.2. Il Libro Bianco sulla Governance

Il problema della comunicazione viene affrontato come tale per prima volta con la Commissione Prodi. La sua comparsa è conseguenza diretta della situazione di crisi che si vive durante quel periodo dopo la dimissioni della Commissione Santer e la parallela disaffezione dell’opinione pubblica nei confronti dell’Unione. Siamo davanti ad una crisi di rappresentanza e legittimazione delle Istituzioni che si vede inoltre accentuata con l’esito negativo nella prima tornata del referendum sul Trattato di Nizza in Irlanda e la bassa affluenza alle urne per le elezioni del Parlamento.

Per di più, il 14 e 15 di dicembre 2001, la Dichiarazione di Laeken sul futuro dell’UE sottolinea come le riforme per un’Unione “*più democratica, più trasparente e più efficiente debbano anche individuare le modalità per avvicinare le Istituzioni europee al cittadino*” e promuovere la piena realizzazione di uno spazio unico europeo.

³⁴ L’Italia ha puntato moltissimo come argomento chiave sugli sforzi di risanamento economico.

La Commissione Prodi spiana il sentiero verso una strategia di comunicazione attraverso due tipi di documenti:

- Il Libro Bianco sulla Governance³⁵, varato il 5 agosto del 2001, riconosce che un'autentica politica di informazione e di comunicazione è il primo passo necessario per una revisione della governance in Europa.

- Tre Comunicazioni su "*Comunicazione e Informazione*" tra il 2001 al 2004.

La riforma della *governance* si è presentata come un obiettivo strategico dell'Unione per il periodo 2000-2005 per migliorare le regole di governo del territorio e promuovere lo sviluppo per adeguarlo agli attuali Trattati. Con questo Libro Bianco l'Europa traccia le linee di un sistema di governo europeo che guidi però e non intralci i sistemi di governo dei Paesi Membri, definendo con precisione le competenze, ovvero impegnandosi con forza nel rispetto della sussidiarietà.

Inoltre manifesta la sua preoccupazione per la continua disaffezione dei cittadini, e avvia, di conseguenza, il dibattito circa il futuro dell'Europa. Il Libro bianco propone a tal fine dei parametri che preannunciano quelli che confluiranno nei documenti specificamente rivolti alla comunicazione. Tra questi, sottolinea la necessità di una maggiore apertura nel processo di elaborazione delle politiche dell'Unione europea, così da garantire una partecipazione più ampia dei cittadini e delle organizzazioni alla definizione e presentazione di tali politiche.

Cinque principi sono alla base della buona *governance* e dei cambiamenti proposti nel Libro Bianco: l'apertura, la partecipazione, la responsabilità, l'efficacia e la coerenza.

Il Libro bianco sulla governance fu aperto ai contributi di oltre 2.500 tra organizzazioni e privati, attraverso dibattiti e un sondaggio qualitativo di opinione svoltosi nei quindici Stati dell'Unione e in nove dei dieci Paesi all'epoca candidati.

IV.1.3. Le comunicazioni del 2001, 2002 e 2004.

Nel 1998, il Parlamento europeo, ha invitato la Commissione a definire una strategia comune nel settore dell'informazione e della comunicazione. Di conseguenza, a partire dal 2001, in risposta alle richieste avanzate dal Parlamento nonché dal Consiglio europeo di Helsinki, la Commissione europea affronta la regolamentazione specifica dell'informazione e della comunicazione. Questa nuova mentalità si vedrà realizzata nella pubblicazione di tre successive Comunicazioni tra il giugno 2001 e l'aprile 2004 volte a definire gli obiettivi prioritari, gli strumenti e le modalità di attuazione.

La prima Comunicazione della Commissione è stata intitolata "**Nuovo quadro di cooperazione per le attività di politica, dell'informazione e della comunicazione dell'U.E.**" (*Comunicazione n° 354 del 27 giugno 2001*). Il principale risultato della stessa è rappresentato dall'**instaurazione per la prima volta di un programma quadro di cooperazione interistituzionale**. Si pone così fine alle riduzioni per l'attuazione della politica d'informazione nel bilancio che il Parlamento eseguiva come abitudine.

La cooperazione tra le Istituzioni e le autorità degli Stati membri si sviluppa intorno ad argomenti d'interesse comune per rendere comprensibili al cittadino i messaggi provenienti dell'UE.

La Cooperazione fra le Istituzioni e con gli Stati membri è organizzata su tre livelli:

- Il Gruppo interistituzionale sull'informazione (IGI) che rappresenta la cooperazione politica tra Commissione e Parlamento e fissa le priorità e l'avanzamento della strategia nelle sue riunioni annuali.
- I servizi operativi della Commissione europea e del Parlamento europeo: la allora direzione generale della Stampa e della comunicazione (DG PRESS) per la Commissione e la direzione Informazione/Re-

³⁵ COM(2001)428 def. del 5 agosto 2001.

lazioni pubbliche (DG 3) per il Parlamento. Monitorano direttamente l'attività d'informazione secondo gli orientamenti e le istruzioni convenuti nel quadro per la cooperazione. Si devono assistere reciprocamente. I direttori generali presso le due Istituzioni assistono l'IGI nell'espletamento delle sue funzioni.

- Rappresentanze e Uffici esterni per dare esecuzione alle decisioni nei singoli Stati. Continueranno a svolgere un ruolo cruciale nel concorrere all'attuazione delle principali attività d'informazione nel quadro PRINCE.

Si invitano, inoltre, tutte le Istituzioni e autorità pubbliche degli Stati Membri a dare il loro contributo. Si presta anche attenzione alla necessità di diversificare l'informazione secondo il tipo di destinatario. In questo modo si determina una distinzione tra informazione generale, informazione per la stampa e informazione specialistica. In conclusione, l'importanza del documento risiede nel fatto che la Commissione ritiene che **la comunicazione e l'informazione devono assumere un ruolo centrale nell'attuazione di tutte le politiche dell'UE.**

La seconda Comunicazione della Commissione su **“Una strategia di informazione e di comunicazione per l'Unione europea” (Comunicazione n° 350 del 2 luglio 2002)** a differenza della comunicazione dell'anno precedente, **concretizza gli strumenti e i metodi di lavoro.** Per di più, nella linea di un maggior dialogo con i cittadini ed una maggiore partecipazione degli Stati, suggerisce **la stipulazione tra la Commissione e ciascuno Stato membro di un memorandum of understanding (MoU).** Questi sono degli accordi di natura prettamente politica per favorire l'impegno reciproco per seguire regole comuni.

La Comunicazione si apre con un primo capitolo dedicato alla sfida democratica in cui pone l'accento sul problema della crisi di rappresentanza e della progressiva disaffezione verso la politica a livello europeo. Da questa constatazione nasce la necessità di dare maggior protagonismo agli Stati nazionali, argomento di cui si occupa nel secondo capitolo.

Determina due livelli di informazione: un'informazione generale sull'Unione Europea per rafforzare la conoscenza dei cittadini ed un'informazione sviluppata attraverso il Programma PRINCE intorno ad argomenti specifici come l'allargamento, il futuro dell'UE, lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia e il ruolo dell'Unione Europea nel mondo. Il documento non copre però gli aspetti dell'informazione specializzata.

Infine, propone una formula di decentramento basata nell'adozione di un “memorandum of understanding” più convenzioni sui settori prioritari scelti dall'IGI, dando corpo ad una vera metodologia di lavoro. Gli strumenti a disposizione sono le molteplici reti e antenne disseminate sul territorio. In definitiva, si tratta, di una vera e propria strategia di marketing in cui, fissati i valori da trasmettere e il pubblico di riferimento, si studiano i canali migliori per diffonderli.

In vista dell'ingresso di 10 nuovi Stati membri, la Commissione propone in questo testo una clausola di controllo per il 2005 che è servito da base per la recente strategia Barroso di cui si tratterà di seguito.

La terza Comunicazione della Commissione sulla **“Attuazione della strategia d'informazione e di comunicazione dell'Unione europea” (Comunicazione n° 196 del 20 aprile 2004)** propone un **disegno organico di attuazione della strategia delle due precedenti comunicazioni.** Tre assi prioritari sono proposti:

Un **partnariato volontario e operativo con gli Stati membri** per sviluppare l'azione comune. Esso ha trovato un nuovo impulso nel “memorandum of understanding” e nei valori comuni di strutturazione dei messaggi, che in questa comunicazione sono la pace, la libertà, la solidarietà e il rispetto delle diversità. Propone tre tipi di partnariato: strategico (azioni finanziate singolarmente dalle rispettive parti: Governi, Commissione e Parlamento Europeo); di gestione (azione decisa dalla Commissione ma attuata dagli Stati Membri) e ad hoc (decisione della Commissione per la concessione di sovvenzioni singole).

La **razionalizzazione dei centri e delle reti di informazione:** presenta i risultati di uno “stocking evaluation” che conferma il successo di questi centri e sostiene l'incremento di essi.

Per ultimo si concentra nella necessità dello **sviluppo del settore audiovisivo** in quanto vettore di informazione preferito dal pubblico europeo e poggia sul miglioramento di alcuni strumenti che si sono mostrati di lunga effettività tali come *Europe by Satellite*, *l'Eurobarometro* e *Europa Direct*.

Queste tre comunicazioni hanno costituito un passo in avanti a livello strategico nell'impostare la piattaforma di lancio per i futuri sviluppi, però ancora evidenziano delle debolezze³⁶:

- Le strategie si sono focalizzate troppo nel finanziamento di campagne singolari più che sul dialogo e sulla comunicazione proattiva.
- Continua ad essere evidente una frammentazione dell'attività di comunicazione a causa di un'insufficiente coordinamento e pianificazione.
- Solitamente i messaggi rispondono a priorità politiche più che alle vere preoccupazioni dei cittadini.

IV.1.4. Verso una comunicazione come politica a pieno titolo: la nuova strategia della Commissione Barroso

Nel rispetto della clausola della Comunicazione del 2002, la Commissione ha impostato fin dal luglio 2005 una radicale revisione della comunicazione. In particolare, durante l'ultimo anno si è svolta una strategia di particolare significato anche grazie all'impulso di Margot Walström, vicepresidente della Commissione. L'obiettivo è aprirsi ai cittadini e renderli partecipi delle scelte che li riguardano. Riuscire a sviluppare una maggior sinergia tra le Istituzioni europee, l'Unione Europea e gli attori internazionali, seguendo un approccio articolato in due fasi:

- Il **Piano di azione interno alla Commissione** per la riorganizzazione delle proprie strutture, varato il 20 luglio del 2005.
- Il **Libro bianco su una politica europea di comunicazione** adottato il 1° febbraio del 2006, mirato a proporre una serie di orientamenti e ad invitare gli attori-chiave a proporre suggerimenti sul modo migliore di colmare la distanza tra i cittadini e le istituzioni europee.

Inoltre, la Commissione, ha contribuito al periodo di riflessione con l'adozione il 13 ottobre 2005 del **Piano D per la democrazia, il dialogo e il dibattito** con lo scopo principale di monitorare i dibattiti nazionali nel coinvolgimento dei cittadini, delle parti sociali, dei parlamenti nazionali e dei partiti politici.

Di seguito, si propone uno studio approfondito di questi documenti che verrà accompagnato infine da un'analisi delle proposte controverse e dei punti considerati deboli dagli esperti. In ogni caso, siamo di fronte ad una strategia che è stata la benvenuta agli occhi di tutti e della quale, ci si aspetta che costituisca finalmente "la vera svolta".

IV.2. Piano d'Azione

Il **Piano d'azione del 20 luglio del 2005** costituisce il primo documento della Commissione nell'impostare la strategia di comunicazione. Si tratta di mettere in ordine l'assetto intra-istituzionale, cioè, misure concrete per amministrare la **riorganizzazione della Commissione stessa**. L'attuazione di tali linee guida sarà affidata in concreto a 50 azioni da realizzarsi fra il 2005 e il 2006, contenute in un documento allegato al piano d'azione. L'intenzione è migliorare il suo funzionamento interno per ottimizzare le risorse umane e finanziarie e offrire un servizio più efficiente.

³⁶ Estratto del Piano d'azione del 2005, paragrafo "lezione imparata".

Queste cinquanta azioni girano intorno a tre principi cardine: ascoltare, spiegare e agire in ambito locale con la finalità di aumentare il dialogo, la consultazione e il dibattito sul ruolo dell'Unione.

- *ascoltare*: perché non basta informare i cittadini se prima non si comprendono le loro esigenze e si tengono in conto i loro punti di vista;
- *comunicare*: far giungere ai cittadini quello che le Istituzioni fanno, in modo tale che le scelte delle Istituzioni influenzino la loro vita quotidiana;
- *agire a livello locale*: collegarsi tra i diversi scenari. Vale a dire avvicinarsi al cittadino nel suo ambiente di riferimento, adattare i messaggi al pubblico destinatario, esprimendoli nella sua lingua e trasmettendoli attraverso i canali più adatti in relazione al pubblico da raggiungere.

Il piano d'azione propone un metodo di lavoro per conseguire un uso più efficiente delle risorse e una maggiore efficacia comunicativa. Tale metodo è improntato alle seguenti linee guida:

Il **coinvolgimento politico della Commissione** nel suo complesso e nei singoli Commissari. Questo maggior coinvolgimento prevede l'adozione di un'agenda specifica nella quale delineare le singole azioni. Si vuole che i Commissari diventino ambasciatori dell'Europa.

Le **Direzioni Generali e i servizi della Commissione** devono rafforzare il ruolo svolto in ciascuna delle Unità di comunicazione, cioè il suo coinvolgimento sin dall'inizio nella preparazione delle politiche. Il coordinamento tra tutte le Unità sarà garantito attraverso la ECN- Rete per la Comunicazione Esterna. Ulteriori compiti delle Unità sarà mantenere il contatto diretto con il Portavoce e fornire alle Rappresentanze nazionali delle informazioni relative al proprio campo di attività.

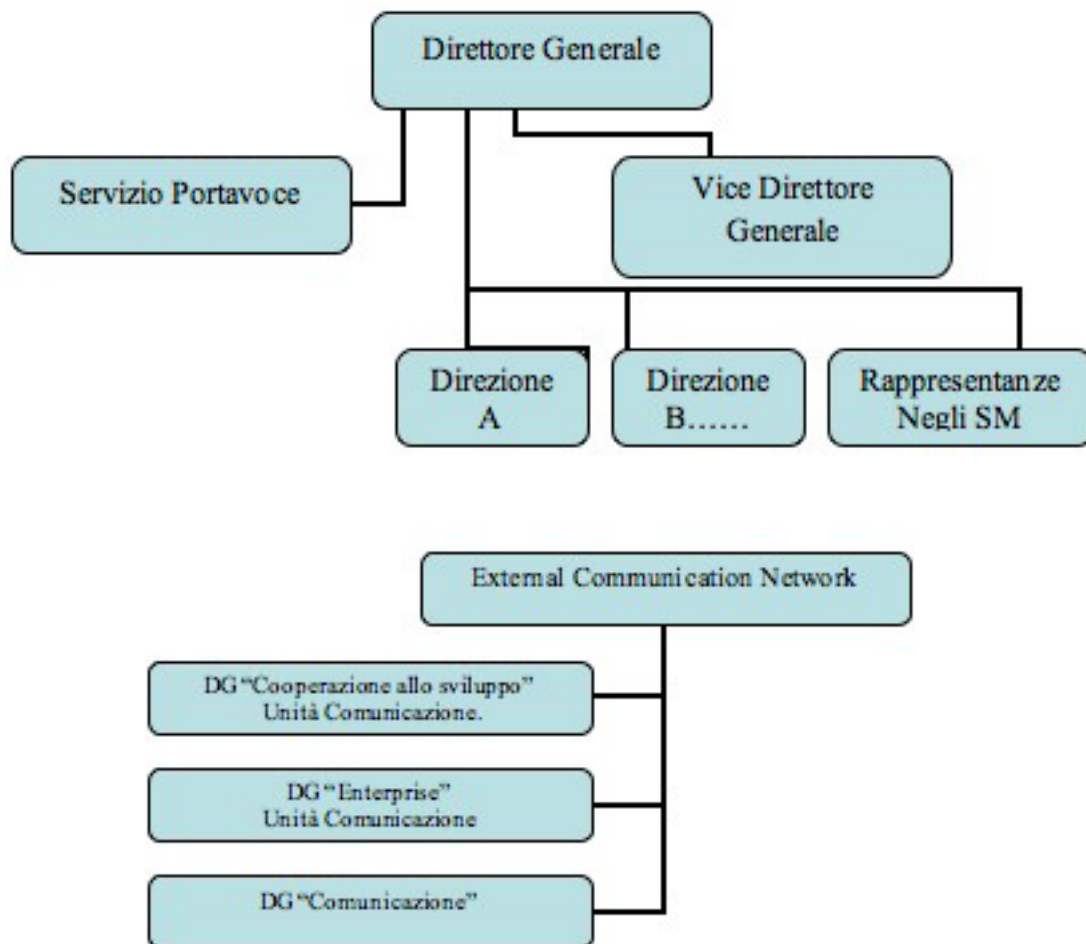
La **Direzione Generale Comunicazione** acquisisce un **nuovo ruolo**. Tra i rinnovamenti, viene cambiata la denominazione "Direzione Generale per la Stampa e la Comunicazione" per la nuova menzionata. Un compito originale sarà la valutazione dell'impatto dei piani di comunicazione che è affidato ad un gruppo di reti della DG Budget.

Sotto la diretta responsabilità del Presidente della Commissione il **Portavoce** svolge il ruolo di intrattenimento dei rapporti con i media. Le modifiche qui previste riguardano un maggior coordinamento con il servizio di Portavoce delle singole Direzioni ed una migliore pianificazione delle notizie da fornire alla stampa.

Il compromesso del "going local" vede la sua materializzazione nella **promozione del ruolo delle Rappresentanze negli Stati Membri**. Si incoraggia un rapporto più stretto con loro. Il loro *in-put* sarà essenziale nella preparazione dei programmi di comunicazione intorno alle priorità scelte tra i *feedback* forniti. Agiscono inoltre da canale intermediario tra i cittadini e la Commissione e aiutano a trasmettere i messaggi nel modo più adeguato.

Si patrocina un **migliore utilizzo delle risorse disponibili**. Quanto al settore audiovisuale si propone di coinvolgere di più i giornalisti e si include addirittura la possibilità di dotarsi di un proprio canale televisivo. Altri strumenti menzionati sono il sito Europa, gli sportelli di contatto con i cittadini e gli eventi. Si fa riferimento in più alla necessità di favorire le visite alle Istituzioni e si evidenzia il bisogno di acquisire maggiore professionalità nella comunicazione, impartendo formazioni specifiche ai funzionari e assumendo specialisti nella comunicazione;

L'ultimo punto del Piano d'Azione è quello riferito alle risorse materiali e finanziarie nella logica di adattare i mezzi all'obiettivo. Sotto quest'ultimo profilo accenna la necessità di una nuova voce per i costi della comunicazione nella futura programmazione finanziaria, fatto che non si è visto purtroppo verificato.



Ogni DG ha un'unità di comunicazione coordinate tra di loro attraverso la Rete Esterna di Comunicazione (ECN).

IV.3. Piano D

"People need to feel that Europe provides an added value and they have the ability to affect the way decisions are taken"
(estratto dal documento)

IV.3.1. Obiettivi

La Comunicazione varata dalla Commissione il 13 ottobre del 2005 si impone due obiettivi: il **rilancio del dibattito**³⁷, nel breve periodo e il **miglioramento della strategia di comunicazione della Commissione** nell'UE nel lungo termine.

Il contesto in cui nasce questo documento è quello della percezione da parte dell'Unione europea di un distacco delle Istituzioni europee dal processo democratico, sulla base dei dati relativi al numero di votanti alle ultime elezioni e dell'assunzione della necessità di ascoltare le aspettative del cittadino, in parole di Margot Wallstrom "poter parlare **con** i cittadini invece che **ai** cittadini".

³⁷ L'iniziativa della Commissione europea che viene portata avanti in dieci Stati membri (Danimarca, Francia, Germania, Ungheria, Irlanda, Portogallo, Slovenia, Spagna, Regno Unito e Italia).

Il documento si propone come complemento alle iniziative già esistenti nei campi dell'istruzione, della gioventù, della cittadinanza attiva e in particolare intende rivolgersi ai gruppi target meno raggiunti dalle campagne referendarie (giovani e gruppi minoritari) e ai mass media, in particolare la televisione.

Un dibattito transfrontaliero promosso da Bruxelles, ma le cui **modalità di svolgimento saranno affidate interamente a ciascun Paese**, che individuerà le azioni concrete e i temi su cui puntare a seconda degli umori e degli scetticismi nazionali. Il documento promuove a tal fine il lancio di dibattiti a livello nazionale e regionale su questioni che interessano direttamente i cittadini, quali la crescita e l'occupazione, lo sviluppo sostenibile, l'istruzione e la gioventù, la sicurezza e la giustizia. La dimensione nazionale viene valorizzata in maniera particolare, in quanto non solo costituisce il punto di snodo cruciale tra dimensione europea e locale, ma è ad oggi l'unica dimensione in Europa in termini di formazione ed espressione dell'opinione pubblica.

Sono proposte una serie di azioni, tredici in pratica, per migliorare la comunicazione sull'Europa con i cittadini. Di seguito si presenta un riassunto dei punti più salienti del Piano D e i risultati raggiunti nella loro messa in pratica.

IV.3.2. Azioni e messa in pratica

Le azioni del Piano D girano intorno a tre concetti chiave: stimolare il dibattito, promuovere la partecipazione democratica e la proposta di strumenti per il dialogo. I risultati delle attività del Piano saranno di fondamentale importanza per consentire alle Istituzioni europee, e in particolare alla Commissione, di orientare le loro decisioni in merito alle future priorità politiche dell'Unione. Un primo *feedback* dei dibattiti nazionali è stato effettuato in occasione della giornata dell'Europa (9 maggio), durante la conferenza europea sul futuro dell'Europa organizzata dalla Commissione e nel Consiglio europeo del giugno 2006.

La stimolazione del dibattito

Le prime iniziative propongono un aumento delle **visite dei Commissari agli Stati membri**. Queste saranno effettuate dal Presidente o dal Vicepresidente addetto alle relazioni istituzionali che verranno accompagnati dal Commissario proveniente dallo Stato Membro in questione. Inoltre, si incoraggia una **presenza più incisiva dei Commissari nei Parlamenti nazionali**.

Si intende assistere gli Stati membri tramite l'azione dei Parlamenti nazionali nella programmazione regolare e nella promozione di dibattiti nazionali su temi europei, sotto forma di Forum o Piattaforme come il National Forum in Irlanda o la piattaforma per l'Europa in Spagna. Si scelgono i Parlamenti in base al fatto che sono simbolo della democrazia. Saranno infatti i Parlamenti nazionali a fornire feedback sulle questioni europee.

Il risultato raggiunto fino adesso è stato molto positivo: si sono organizzate più di **400 visite dei Commissari finanziate dai Parlamenti nazionali**. Possiamo sottolineare che, per la prima volta, accanto al capitolo tassazione si è visto un positivo impegno nel dibattere sul futuro dell'Europa. Il ruolo di moderatore di questo dibattito è stato attribuito alle Rappresentanze degli Stati Membri alle quali si è chiesta una maggiore apertura al pubblico. Inoltre, il sito internet apposito per il dibattito ha registrato una media di 200.000 visitatori al mese e un totale di 14.000 contributi.

Si è cercato di incoraggiare la diffusione dei **centri informativi "Europa in diretta"** (centri d'informazione europea presenti su tutto il territorio comunitario) per le attività di sensibilizzazione a livello locale. Questi costituiscono degli utili strumenti per l'ospitalità di eventi regionali e locali. Lo scopo è proporre al cittadino la migliore qualità di informazione sull'Europa. Nel momento attuale contiamo 400 centri e un *budget* di 24.000 euro l'anno³⁸. L'obiettivo è espandere ulteriormente la presenza di questi centri sul territorio europeo. Di conseguenza nuovi "*call for proposal*" sono stati avanzati.

³⁸ Dati raccolti durante l'evento "European for Citizens Forum" tenutosi a Bruxelles dal 28 al 29 settembre del 2006.

Si è promossa anche la creazione della figura degli “**Ambasciatori europei della buona volontà**” seguendo l’esempio di quelli dell’ONU. Per ultimo, si propone la realizzazione di tavole rotonde attraverso le quali promuovere il dibattito e servire di supporto per il ravvicinamento dell’Europa a tutti i gruppi *target*, particolarmente, ai giovani.

Promuovere la promozione della partecipazione dei cittadini al processo democratico

In questo capitolo si evidenzia l’utilità delle **consultazioni pubbliche** per rendere partecipe la società ai processi decisionali. Si parte dalla premessa che, se gli strumenti adeguati sono messi a disposizione dei cittadini, si realizza il loro coinvolgimento. Infatti, negli ultimi anni, i contributi ai Libri Bianchi e Verdi sulle diverse politiche sono aumentati. Un buon esempio è costituito precisamente dai 14.000 commenti al dibattito on-line sull’Europa sopra menzionato.

Un altro elemento fondamentale per promuovere la partecipazione del cittadino è il **sostegno alla realizzazione di progetti**. Si dà spazio a proposte provenienti da qualsiasi settore della società, quali le ONG’s. In questo momento sono stati già selezionati, in una lista di riserva, sei progetti transeuropei per il 2006-2007³⁹

1. “Tomorrow’s Europe” *presentato dalla fondazione Notre Europe*;
2. “European Citizens Consultations” *presentato dalla Fondation Roi Baudouin*;
3. “Speak up Europe” *presentato dallo European Movement International*;
4. “Our message to Europe” *presentato dalla Deutsche Gesellschaft*;
5. “Radio Web Europe” *presentato dal Cenasca*;
6. “Our Europe - Our Debate - Our Contributions” *presentato da Europa Haz Egyesulet*.

Un altro programma per promuovere la cittadinanza è “Cittadini per l’Europa” per il periodo 2006-2013.

Utilizzazione degli Strumenti per dare vita al dialogo sulle politiche europee

Un ultimo paragrafo del Piano D è dedicato ad incoraggiare gli strumenti che hanno raggiunto fino ad ora i maggiori successi: l’eurobarometro e internet. Accenna inoltre alla necessità di diversificare il messaggio secondo i suoi destinatari.

Le altre Istituzioni hanno voluto contribuire al Dibattito promosso dal Piano D. Vediamo di seguito alcune delle loro osservazioni al riguardo:

Il **Comitato delle Regioni** partecipa attivamente al dibattito. A tal fine ha adottato un parere, il 15 giugno del 2006, presentato dal Presidente della Regione Piemonte e dell’AICCRE, Mercedes Bresso, per un nuovo approccio alla politica di comunicazione dell’Unione europea. La principale conclusione dello studio espone che la mancanza di finanziamento costituisce un grave ostacolo all’organizzazione delle campagne sull’Europa. I partecipanti a quest’analisi insistono anche sulla necessità di un coinvolgimento più stretto da parte delle Istituzioni: oltre all’invio di opuscoli e alla prestazione di un’assistenza tecnica, essi gradirebbero una partecipazione sistematica di relatori in rappresentanza delle Istituzioni comunitarie. Il 59% dei partecipanti manifesta la consapevolezza di poter avere un ruolo più attivo ed esprime l’auspicio di ricevere maggiori informazioni da parte degli uffici di rappresentanza, in particolare, sul modo in cui le regioni e le città possono contribuire.

Il Comitato delle Regioni ha aggiunto una quarta D di “decentramento” alle parole d’ordine del Piano D. Nel documento si invitano infine gli enti locali e regionali a partecipare più intensamente allo sviluppo e all’attuazione della politica di comunicazione dell’UE. Per preparare le città e regioni alle nuove sfide, il Comitato delle Regioni di concerto con la direzione generale della Politica Regionale della Commissione Europea, organizza annualmente un Open Day o settimana europea delle regioni e delle città.

³⁹ I progetti che la Commissione europea finanzia devono essere iniziative pan-europee che promuovano la partecipazione pubblica nei dibattiti, chiedano opinioni su una base estensiva e qualitativa e analizzino le contribuzioni del pubblico in generale come un *in-put* per le decisioni politiche. Il progetto deve cominciare tra il 1° maggio e il 31 dicembre 2006 e finire non più tardi del 31 luglio 2007. La durata massima del progetto è di 15 mesi e il budget disponibile per co-finanziare i progetti è stimato in 2 milioni. Le sovvenzioni non possono eccedere il 70% del totale del costo del progetto.

Il **Consiglio Europeo celebrato del 15 al 16 giugno 2006** ha proceduto ad una prima valutazione del periodo di riflessione, sull'iniziativa Piano D e sul Libro bianco sulla politica europea di comunicazione. Nelle conclusioni della Presidenza si espone che, sebbene da tutti i dibattiti pubblici siano emersi inquietudini e preoccupazioni, i cittadini continuano a sostenere il progetto europeo. Inoltre, il Consiglio europeo ribadisce il suo impegno a favore di un'Unione che offra ai cittadini i risultati concreti che essi si attendono. Tra le misure intese a migliorare il funzionamento dell'Unione, vi è il compromesso di trasparenza nei lavori del Consiglio.

Facciamo per ultimo una breve menzione allo **svolgimento del dibattito in Italia**⁴⁰. In Italia il lavoro è stato coordinato dalla Rappresentanza della Commissione d'intesa con il Centro Nazionale di Informazione e Documentazione Europea (CIDE) in contemporanea con le altre Rappresentanze della CE. La strategia italiana per attuare il Piano D si è focalizzata su quattro temi di "emergenza": gli obiettivi della Strategia di Lisbona; lo spazio di libertà, giustizia e sicurezza (tema particolarmente sentito in Italia che, a causa della sua posizione geografica che la rende la frontiera d'Europa più esposta alle ondate migratorie); gli obiettivi della Strategia di Goteborg, cioè sviluppo sostenibile e tutela ambientale; l'istruzione e la gioventù. I destinatari sono stati le scuole, l'Università tradizionale e l'Università della terza età.

IV.4. Libro Bianco sulla comunicazione

Il 1° febbraio 2006 la Commissione Europea ha adottato il "Libro bianco sulla politica di comunicazione" destinato a porre le basi di una politica di comunicazione. Si tratta del primo riconoscimento in un testo ufficiale del diritto dei cittadini alla comunicazione.

Il Libro Bianco sulla comunicazione costituisce la continuazione concettuale e logica del Libro Bianco del 2000 sulla *governance* e del Piano D, che hanno messo l'opinione pubblica al centro delle priorità politiche. In questo senso però ha una portata più limitata perchè si concentra su come **fare una migliore comunicazione esclusivamente con i cittadini**. Esso dovrà servire come punto di avvio per una vera politica di comunicazione a lungo termine.

Quanto all'azione, come è proprio dei Libri Bianchi, si propongono degli strumenti e delle iniziative da intraprendere. Tuttavia, questo non è un Libro Bianco classico dato che compie anche la funzione di Libro Verde, cioè aprire un processo di consultazione. Di solito, i Libri Verdi precedono i Libri Bianchi, ma in questo caso possiamo dire che si è venuta a creare una fusione di entrambi. Quest'approccio si deve alla necessità di una partecipazione attiva di tutti, dato che la comunicazione è un ambito sul quale le Istituzioni contano poca esperienza.

Riassumendo, il testo fa una serie di proposte alle quali si aspetta rispondano le altre parti in causa. Tali consultazioni possono essere interne alle altre Istituzioni, ed esterne, attraverso forum consultivi ed sito internet, verso i cittadini e qualsiasi altro gruppo di interesse.

Il documento comincia esponendo il **parere della Commissione su come dovrebbe essere la politica di comunicazione**. In primo luogo, riconosce quali sono stati i propri errori fatti in passato, cioè, aver mantenuto la comunicazione come un esercizio unilaterale durante molti anni. Invece, la comunicazione che propone adesso deve esercitarsi in doppia direzione, in forma di un autentico dialogo. Le Istituzioni, da una parte, devono far conoscere i loro processi, e da un'altra, devono ascoltare ai cittadini.

⁴⁰ La Commissione ha proposto due metodi per lo svolgimento del dibattito:

- Il focus generale: su i temi chiave per il futuro dell'Europa
- Il focus nazionale: per rispondere alle aspettative concrete del paese interessato



Grafico del “two-way street approach”: dal monologo al dialogo.

Nonostante l'azione comunitaria abbia ormai un peso più che rilevante sulla vita di ogni giorno dei cittadini, permane un'oggettiva lontananza da parte dei cittadini verso le Istituzioni e la visione che hanno di queste è sempre viziata da una prospettiva nazionale. Quest'esercizio del “two-way street” costituirà il fondamento per la creazione di quella che il documento viene a chiamare “la sfera pubblica europea” permettendo di svincolarla dalla sfera nazionale. In questo modo, i cittadini eserciteranno i loro diritti democratici in tutta la loro ampiezza, anche a livello europeo (ad esempio, nel caso delle elezioni del Parlamento Europeo).

Quanto alle azioni, cinque sono i settori d'intervento proposti nel piano d'azione:

1) *Definizione di principi comuni*

Il documento sottolinea la necessità della definizione di principi comuni sulla comunicazione nell'UE. Il punto di avvio sarà il **diritto all'informazione e alla libertà di espressione**, principi fortemente sostenuti dalla cultura democratica europea e inclusi sia nell'articolo 11 della carta dei diritti fondamentali dell'Unione, sia nell'articolo 6 del Trattato UE. Questi diritti includono la libertà di opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni senza ingerenza da parte delle autorità pubbliche, diritto che acquisisce particolare importanza se pensiamo alla menzionata manipolazione che sperimenta a volte l'informazione sull'Unione tra le mani dei politici degli Stati Membri. Questi diritti servono anche all'affermazione della conseguente libertà dei media e del loro pluralismo.

Altri diritti fondamentali che deve coinvolgere la funzione della comunicazione sono: **l'inclusione**, l'obbligo di mettere a disposizione di tutti le informazioni su questioni di interesse pubblico, cioè, una particolare attenzione al tema delle lingue, le nuove tecnologie, i mass-media e i gruppi minoritari; **la diversità**, il comunicare diversamente secondo i destinatari; **la partecipazione**, offrire ai cittadini i mezzi per esprimersi ed essere ascoltati.

Il Libro Bianco propone inoltre che questi diritti siano custoditi da un documento legislativo che si potrebbe chiamare **Carta Europea o Codice di Condotta** sulla comunicazione, volontario, ma sul quale dovrebbe fondarsi un accordo. Questa ha un doppio obiettivo:

- la dichiarazione dei diritti che i cittadini possono esigere, quindi un utile strumento per la difesa di una giusta e completa informazione. Il suo funzionamento sarebbe simile a quello di altre Carte esistenti, come la “Carta Europea per i ricercatori” e la “Carta dei diritti del passeggero”.
- d'altra parte, la specificazione delle norme può servire da guida per tutti gli attori nelle loro attività di informazione e comunicazione.

In ogni caso, il documento lascia aperto il dibattito per ulteriori idee o proposte e a tal fine è stato disposto, durante il periodo della consultazione, un forum specifico.

2) *La partecipazione attiva dei cittadini*

Il compito della comunicazione è anche e fondamentalmente un compito di sensibilizzazione. L'obiettivo del miglioramento della comunicazione è la creazione di una coscienza comune che legittimi il potere. Il modo per farlo è coinvolgere i cittadini attraverso azioni attraenti e vicine alla loro vita quotidiana.

Il Libro Bianco suggerisce una serie d'azioni nell'obiettivo di dotare i cittadini di strumenti per l'accesso all'informazione e canali dove esprimere le loro voci.

- **L'educazione civica:** si propone un miglioramento dell'insegnamento non solo delle Istituzioni europee, ma anche degli strumenti per promuovere la partecipazione come internet e i dibattiti.

È in quest'ambito dove si sono raggiunti alcuni dei grandi successi della storia dell'Unione Europea. Si tratta di programmi avviati dalla DG Educazione e Cultura tali come Erasmus o Leonardo da Vinci. Essi hanno permesso la mobilitazione di milioni di studenti attraverso l'Europa ed hanno contribuito in modo decisivo alla conoscenza delle lingue, al miglioramento dell'educazione e in definitiva, alla promozione degli ideali europei. Si incoraggia la continuazione sulla linea attuata e a tal fine si propongono nuove azioni come biblioteche europee in rete, creazione di nuovi punti d'incontro, etc... Inoltre, il Libro Bianco avanza un suggerimento concreto, ovvero la creazione di un Collegio europeo dei docenti.

- **Mettere i cittadini in comunicazione tra loro:** continuare a creare nuovi forum per il dibattito pubblico tipo quelli sviluppatasi sotto il Piano D o altri programmi come "Gioventù in azione" e "Cultura" (Programma di promozione della cultura della DG Educazione che verrà implementata al suo nuovo appello a partire dal 2007). Questi eventi sono occasioni ideali per lo svolgimento di dibattiti che possono fornire dei feedback per la posteriore attuazione delle politiche da parte delle autorità pubbliche. Si fa uno specifico riferimento al programma Cittadini per l'Europa.

- Da ultimo, **collegare i cittadini e le istituzioni pubbliche.** Per questo scopo è indispensabile che sia le Istituzioni sia i governi nazionali o locali diventino il più responsabili, aperti e accessibili possibile. Le Istituzioni Europee si sono già mobilitate in questo senso. La Commissione ha ristrutturato il suo assetto organizzativo con il Piano d'Azione ed ha migliorato le procedure di consultazione. Inoltre, numerose iniziative per la trasparenza sono state promosse non solo dalla Commissione (Iniziativa Europea per la Trasparenza del 2005) ma anche dal Parlamento, che ha stabilito che le sessioni saranno pubbliche. Nel documento si fa anche eco di iniziative per pubblicizzare le Istituzioni: le visite alle sedi, punti d'incontro virtuali, dibattiti tra tutte le Istituzioni dove si possa rispondere a domande del pubblico, etc. La Commissione consulta già una gamma ampia di categorie interessate (attraverso il CoR, il CES) però ci possono essere ancora nuove fonti di consultazione.

3) *La collaborazione con i media e l'uso delle nuove tecnologie*

Gli strumenti d'informazione più popolari tra i cittadini sull'attualità politica sono i media, tra i quali, la televisione, i giornali e la radio. Quindi, è ad essi che si deve rivolgere l'attenzione iniziale se si vuole migliorare la comunicazione. La Commissione e tutte le altre Istituzioni lo hanno preso ben in considerazione e si sono sforzate di interagire con essi. Ci sono un migliaio di giornalisti accreditati a Bruxelles che ricevono l'informazione di prima mano e in tempo reale. Inoltre è previsto un potenziamento del servizio di **Europa via satellite** il servizio che fornisce ai giornalisti, via satellite e Internet, la copertura delle attività europee, trasmette le immagini televisive di avvenimenti come le conferenze stampa dell'UE e le sessioni plenarie del Parlamento europeo. Benché Europe by Satellite sia già piuttosto apprezzato, l'impegno è adesso più articolato.

Poi, quanto ad **internet**, il sito "Europa" è cresciuto tantissimo dalla sua creazione ed è ormai diventato il sito internet più grande. Tuttavia rimane un'informazione incompleta giacché le notizie sull'Europa attirano i media con una frequenza irregolare e con dei livelli variabili. Bisogna promuovere uno spontaneo interesse dei media, per giungere a fornire una copertura piena, continua e corretta degli affari europei. A tal fine, le Istituzioni europee vengono sollecitate a creare partnership con le reti e gli operatori dell'informazione.

Il Libro Bianco propone di **sfruttare le tecnologie dell'informazione** in misura ancora maggiore. In questo senso si deve garantire un ugualitario accesso a tutti (iniziativa i2010). È necessario, per altro, che le informazioni penetrino tutti gli strati territoriali.

4) *La comprensione e analisi dell'opinione pubblica*

Si sono intraprese negli ultimi anni numerose iniziative d'analisi dell'opinione pubblica europea con l'obiettivo di capire quali sono le sue preoccupazioni e i suoi bisogni. Molti e vari sono stati i **sondaggi d'opinione dell'Eurobarometro**. Inoltre, si è attuata l'iniziativa della Commissione di pubblicare gare d'appalto per la realizzazione di monitoraggio dei media. Questi si sono implementati attraverso le diverse Rappresentanze nazionali in tutti gli Stati Membri.

Per ultimo, si propone la creazione di due nuovi strumenti di cooperazione tra le Istituzioni e gli Stati: una **rete d'esperti nazionali per la ricerca dell'opinione pubblica** e l'instaurazione di un organo specializzato indipendente a modo d'**Osservatorio**.

5) *Ed infine l'azione comune con le Istituzioni nazionali*

La cooperazione con tutte le parti interessate: Stati Membri, Istituzioni, governi locali e regionali, partiti politici e il resto delle organizzazioni della società civile. Il coinvolgimento delle realtà locali è un fattore chiave per aumentare la percezione dell'influenza e della stretta interconnessione tra le decisioni prese a Bruxelles e la vita di tutti i giorni nei singoli Stati. La diversità delle fonti di comunicazione favorisce l'efficacia delle azioni implementate perchè serve da porta d'ingresso per un numero più alto di destinatari. Gli **Stati Membri** si sono già impegnati e stanno sviluppando iniziative per incoraggiare fortemente il dialogo. Si potrebbero includere nuovi partenariati di cooperazione tra Istituzioni e **governi nazionali** per il finanziamento di dibattiti. Le **autorità a livello locale e regionale** giocano anche un ruolo molto importante nell'attuazione delle politiche europee e come tale deve essere incoraggiata la loro partecipazione. D'altronde, i **partiti politici** costituiscono una fonte di comunicazione di grande identità all'interno degli Stati e devono dunque prendere coscienza della loro responsabilità. Infine, **qualsiasi organizzazione** è chiamata a portare il proprio contributo.

In ogni caso, si tratta di un impegno a lungo termine. In parole della Vicepresidente della Commissione *"Ci sono voluti decenni per la costruzione del mercato unico e c'è ancora molto lavoro da fare. Non ci vorrà di meno per fare divenire realtà la visione di una cittadinanza attiva ed informata"*.

Per facilitare la consultazione si è aperto un sito plurilingue che durante sei mesi ha ricevuto numerosi contributi. Il periodo di consultazione è finito il 30 settembre del 2006. Sulla base delle risposte ricevute, la Commissione elaborerà piani d'azione specifici per ciascun settore, così da portare l'Europa quanto più vicina possibile ai suoi cittadini. Adesso i suggerimenti e idee ottenute saranno analizzati dalla Direzione generale della Comunicazione. La Commissione ha deciso di organizzare una serie di conferenze tra le parti interessate per esporre e discutere le idee proposte.

Le conferenze si terranno:

- a Madrid il 27 ottobre del 2006 sull'analisi dell'opinione pubblica,
- a Bergamo dal 9 all'11 novembre del 2006 per *empowering* cittadini,
- a Helsinki a novembre o dicembre su i media,
- a Berlino a gennaio del 2007 su come fare il lavoro insieme,
- a Bruxelles tra l'autunno del 2006 e l'inizio del 2007 sui principi comuni.

L'adozione da parte della Commissione di una relazione finale sui risultati della consultazione pubblica è prevista per marzo 2007. In conformità a questa relazione saranno elaborate proposte concrete e piani d'azione.

Esiste però un grande ostacolo alle ambizioni raccolte in questo Libro: il *budget*. Purtroppo la recente discussione sulle prospettive finanziarie non ha incluso tra le sue priorità il discorso della comunicazione. Infatti il *budget* per il 2007 sperimenterà una diminuzione di circa un 10%. Per questa ragione è anche necessario l'impegno delle altre istituzioni e dei governi nazionali.

VI.5. Punti deboli della strategia

“Los extremos son la frontera en la cual termina la vida, y la pasión por el extremismo en el arte y en la política es una velada ansia de muerte”
Milan Kundera, *La Insoportable Levedad del Ser*

In generale, gli operatori condividono il metodo ideato dalla strategia della Commissione Barroso e danno il benvenuto all'impegno politico che comporta. Per la prima volta, si osserva un serio compromesso sulla comunicazione che è venuto a qualificarsi come “passaggio strategico” o “svolta comunicativa”⁴¹. Dunque, nel suo complesso, possiamo affermare che tale strategia fonda una buona base normativa di comunicazione istituzionale in Europa.

Tuttavia non rappresenta una strategia completa ed integrata. Si è accusato il Libro Bianco, sul quale si erano versate molte speranze, di essere un documento più concettuale che effettivo. Si potrebbe dire che si tratta di un Libro Verde perché corrisponde di più allo stadio preventivo della consultazione⁴². Inoltre la strategia è ripetitiva.

In concreto, i **principi** proposti dal Libro Bianco non possono tradursi in azioni portatrici di cambiamenti. Le **azioni** dovrebbero essere più specifiche e la scadenza è troppo lontana. La **sfera pubblica** proposta è certamente desiderabile, ma non è raggiungibile entro un periodo di tempo ragionevole. Il problema inoltre non risiede nel fatto che ci sia un'unica sfera pubblica nazionale che debba coinvolgere in futuro la sfera europea; la questione è che ci sono molteplici sfere pubbliche frammentate.

Infine, nel paragrafo sull'utilizzazione delle nuove tecnologie si incoraggia l'uso, come canale preferenziale della comunicazione istituzionale europea, di **internet**. Questo forse non è il più adatto a raggiungere, in questo momento, il target di riferimento e quindi l'obiettivo generale delle politiche di comunicazione dell'Unione europea. Questo problema è strettamente correlato alla massa dei cittadini europei che non accede a queste fonti, per mancanza di risorse economiche, culturali e cognitive, e anche quando vi accede, non sempre questo implica una familiarità con il loro uso in termini di efficacia, ovvero di ottenimento del risultato atteso.

La proposta di creazione di un canale televisivo proprio è fortemente criticata dal noto giornalista **Aidan White**⁴³. Seguendo la sua opinione, i media hanno lottato durante anni per raggiungere la credibilità, indipendenza e accuratezza di cui godono oggi. Nel caso in cui la Commissione fondasse un mezzo di comunicazione, sarebbe impossibile che esso garantisse i principi di genuina indipendenza.

Quanto al **Codice di condotta**, lo stesso giornalista segnala che è un'iniziativa che non riceve il supporto dei giornalisti perchè hanno paura di una maggiore intromissione del potere pubblico. Nella sua opinione, occorre l'impegno dei partiti politici nel garantire un governo aperto e una libertà di informazione piuttosto che codici sulla comunicazione. Sarebbe meglio introdurre, ad esempio, un maggior controllo della trasparenza del processo di lobbying.

⁴¹ Stefano Rolando in “Lettera aperta a Margot Walström. Comunicazione comunitaria, vera svolta? Rivista Italiana di Comunicazione Pubblica. 2005.

⁴² “Working Draft of Yellow Paper on Communication. EuroActiv's complementary Plan D: Diversify, Decentralise, Disseminate, Decide. 1 February 2006.

⁴³ Aidan White è giornalista e Segretario Generale della Federazione Internazionale dei Giornalisti. Intervista estratta dal “EuropeanVoice” 3 aprile 2006.

Riguardo alla **cooperazione con tutte le parti in causa**, bisogna diversificare. I destinatari non sono uniformi e si deve attuare un metodo per rendere diversa l'informazione secondo l'agente. Per di più, la pratica quotidiana dimostra che ci sono molti più agenti a tempo parziale negli Stati Membri, che professionisti a Bruxelles a tempo pieno. Nei diversi strati della sfera pubblica, nazionale, regionale e locale, le tematiche sono suddivise in settori di specializzazione e questi enti sono molto più credibili nel comunicare ai propri clienti potenziali più che le Istituzioni. Questi attori dovrebbero essere collegati e aiutati anche finanziariamente nello sviluppo della comunicazione. In quanto ai soggetti concreti in causa, il Libro Bianco rimane nell'astratto e sarebbe necessario uno studio approfondito che presenti al cittadino un elenco di rappresentanti che possono portare la sua voce alle Istituzioni e un elenco dei metodi. Inoltre si trascura il ruolo delle imprese e delle reti di professionisti, agente di grande importanza nelle Comunità.

A **livello politico**, gli Stati Nazionali possono interpretare tale strategia come una sorta di propagandismo delle Istituzioni. Il coordinamento nella dimensione intergovernativa fino ad ora non ha mai funzionato.

Gli operatori e studiosi fanno alcune **proposte**:

- impostare un piano di formazione per educare ai funzionari delle Istituzioni e anche a livello nazionale, ai giornalisti e ai politici,
- si propone inoltre che ogni DG abbia nelle capitali degli Stati una delegazione o rappresentanza per raggiungere le udienze nazionali. Questo significherebbe se ci sono 15 DGs, disseminare nei 25 paesi 375 uffici,
- coinvolgere i parlamentari nazionali nei dibattiti dell'Unione Europea, e questo non richiede nessun costo,
- integrare l'Europa come parte del processo nazionale. Ad esempio, nei *curricula* universitari. È certamente consigliabile avere professori Jean Monnet che si occupino delle materie europee però è ancora più importante che i professori di marketing parlino della direttiva di comunicazione commerciale o i professori di finanze parlino della libera circolazione del denaro.

In definitiva, secondo Aidan White, la Commissione mira più alla diffusione di un'immagine positiva dell'Unione Europea che alla preoccupazione per lo stato della politica. Per questo noto giornalista, si tratta di una strategia per raggiungere i media e fargli raccontare le "buone nuove" dell'Unione Europea. Altri professionisti sono più benevoli con l'analisi e risaltano l'originalità di alcune proposte. Tuttavia, tutti concordano che la vera prova si terrà quando tale strategia verrà attuata in tutte le sue potenzialità. C'è bisogno di "passare dalle parole alle azioni".

CONCLUSIONI

Per quanto esposto fino a qui, credo che si sia affermata chiaramente la necessità di supporto da parte dei suoi cittadini che l'Unione Europea continuare. Ho condotto il lettore attraverso l'intricato percorso della comunicazione che si è scelta come strumento principale della riforma impostata, utile senza dubbio per le ragioni già individuate.

Sulla comunicazione vorrei porre una riflessione. Si potrebbero addirittura accusare le Istituzioni di volere con tale strategia attuare certe forme di "interazionismo"? In altre parole, siamo davanti ad una "strategia di europeizzazione"⁴⁴? Elementi per difendere questa posizione li possiamo trovare nella focalizzazione di molti programmi sul settore della popolazione più indifeso: i giovani. È il caso del futuro Programma per aiutare i giovani a sentirsi più europei "Youth in action" 2007-2013". Si stanno organizzando numerosi eventi indirizzati ai giovani per festeggiare il cinquantesimo anniversario dell'Unione Europea. Tuttavia, vi parla una cittadina europea che, nel caso in cui questi presupposti fossero certi, sarebbe comunque persuasa del fascino di tale strategia.

In ogni caso, non voglio perdere l'occasione per suggerire che, il modo in cui, l'Unione Europea verrà meglio comunicata, sarà quando diventerà davvero efficace. Con queste parole non voglio sottovalutare in assoluto i successi avuti fino ad oggi nel processo d'integrazione. Ma l'integrazione dell'Unione Europea è appunto "in processo" e sono comprensibili le diffidenze suscitate al suo riguardo. Direi che si sta vivendo una crisi di mezza età.

La soluzione è difficile. Le Istituzioni cercano disperatamente l'appoggio dei cittadini alla creazione di una sfera europea, però la bramata sfera europea si otterrà quando l'Unione Europea dimostrerà la sua validità. Tuttavia, indubbiamente, per riuscire a sviluppare tutte queste potenzialità, ci sarà bisogno del sostegno della società. Ed infine, la società, per prendere coscienza della sua responsabilità in un dato compito, dovrà riflettere sul tipo d'Europa che vuole per il domani. È in definitiva, un serpente che si morde la coda.

Con questo lavoro ho cercato di contribuire modestamente a presentare un'immagine chiara e inquadrata su quello che è l'Unione Europea. Spero che le considerazioni che si possono trarre dalla sua lettura aiutino i miei concittadini ad essere più consapevoli dei vantaggi dell'appartenenza ad essa. In più, mi auguro che li possa esortare a partecipare più attivamente all'integrazione.

L'Europa che non si finisce mai di costruire rappresenta ad oggi il maggior periodo di pace e stabilità che si è avuto nel corso della storia degli Stati che vi appartengono, ed ha comportato una vera rivoluzione in molteplici ambiti: dal poter circolare liberamente, ad avere una moneta unica, dall'implementare politiche comuni all'essere cittadini europei, all'essere soggetti alla giurisprudenza della Corte di Giustizia.

Voglio finire questo lavoro sostenendo che, sebbene gli europei siano molto diversi tra loro, con 25 stati, con lingue e culture diverse, le cose che li uniscono sono molte di più di quelle che li dividono. Ciò dimostra che, sebbene ci siano delle differenze culturali di fondo radicate negli Stati Membri, gli elementi di appartenenza ad un concetto di "europeità" sono destinati ad aumentare e a divenire essenza del cittadino stesso. Per questo motivo non bisogna sottovalutare, ma piuttosto investire nello strumento della comunicazione per far sì che il concetto Europa diventi una realtà viva nella mente di ognuno.

⁴⁴ Il concetto di "interazionismo" come trattato dal filosofo Pierre Bordieu, cioè, il concetto della violenza simbolica. Secondo quest'autore, l'"interazione" consiste nel ridurre i rapporti di forza a legami di comunicazione. Così, le istituzioni riescono a fondare, attraverso la comunicazione di simboli, strumenti di dominazione. Queste strategie di comunicazione compiono allora la funzione di legittimazione del sistema.

BIBLIOGRAFIA

La comunicazione europea come studio dottrinale è ancora scarsa di lavori accademici complessivi. Per questa ragione il materiale per la realizzazione di questa tesi è stato fondamentalmente estratto da siti internet, articoli d'opinione e documenti ufficiali delle istituzioni.

DOCUMENTI UFFICIALI

- Comunicazioni della Commissione europea COM(2001)354
- Comunicazione della Commissione europea COM(2001)428
- Comunicazione della Commissione europea COM(2002)350
- Comunicazione della Commissione europea COM(2004)196
- Comunicazione della Commissione europea COM(2005)985. Action Plan to improve communicating Europe by the Commission del 20/07/2005
- Comunicazione della Commissione europea al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni. COM (2005)494. Il contributo della Commissione al periodo di riflessione e oltre: Un piano D per la democrazia, il dialogo e il dibattito del 13/10/2005.
- Comunicazione della Commissione europea COM(2006)35. White Paper on a european communication policy del 1/02/2006
- Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di 15 e 16 giugno 2006

ARTICOLI D'OPINIONE E LIBRI

- Europa: nuova Commissione, nuova comunicazione, Roberto Santaniello, Rivista italiana di comunicazione pubblica, FrancoAngeli, Milano, n. 3/1999, pp. 17-22
- Quali strategie per la comunicazione delle istituzioni europee, Maria Grazia Forcella, Rivista italiana di comunicazione pubblica, FrancoAngeli, Milano, 2006
- La comunicazione pubblica nelle istituzioni comunitarie, Giuseppe De Marco, Rivista italiana di comunicazione pubblica, FrancoAngeli, Milano, 2006
- Le direttrici della politica di comunicazione dell'Ue e gli strumenti per la comunicazione nell'Unione europea, Forcella Maria Grazia, Rivista italiana di comunicazione pubblica, nn. 7 e 8 del 2000
- Nuove strategie di informazione e di comunicazione dell'Unione europea, Santaniello Roberto, Rivista italiana di comunicazione pubblica, n. 14/2002
- Comunicare Euro. La strategia dell'Unione europea. Roberto Santaniello. Rivista italiana di comunicazione pubblica, FrancoAngeli, Milano, n. 1/1999, pp. 164- 169
- Il termometro della fiducia. Roberto Santaniello, Rivista italiana di comunicazione pubblica, FrancoAngeli, Milano, n. 27/2006, pp. 8-9
- Lettera aperta a Margot Wallström. Comunicazione comunitaria, vera svolta? Stefano Rolando, Rivista italiana di comunicazione pubblica, FrancoAngeli, Milano, 2006
- Europa. Una pazienza attiva. Malinconia e riscatto del vecchio continente, Tommaso Padoa Schioppa, Rizzoli, 2006
- Discorso di Margot Wallström al Comitato Affari istituzionali del Parlamento Europeo del 2 maggio 2006
- La comunicazione Istituzionale dell'Unione Europea, Nicoletta del Giudice, Simone, 2005
- Una costituzione senza popolo? La Costituzione Europea alla luce delle concezioni del popolo come "potere costituente", Sergio Della valle, Giuffrè, Milano, 2002

- La costituzione senza popolo. Unione europea e nazioni, Enrico Scoditti, con un saggio di Gianluigi Palombella, Bari, Dedalo, 2001
- Comunicación, gobierno y ciudadanía, Josep Rota, Rivista del CLAD (Centro Latinoamericano para el Desarrollo), Reforma y Democracia, n. 5 (Gennaio 1996). Caracas. Studio presentato in una conferenza organizzata dall'UNESCO sui Processi di comunicazione e Informazione Amministrative nel quadro di modernizzazione dello Stato
- Información televisiva sobre la Unión Europea/Los casos de España y Francia. Alfredo Alfonso, Rivista Latina de Comunicación Social, n. 23, novembre 1999, La Laguna (Tenerife)
- "El rechazo al proyecto de constitución europea: un análisis retrospectivo", Ignacio García-Valdecasas (Asesor de la Secretaría de Estado de Asuntos Europeos del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación)
- Dal Libro Bianco sulla Governance al Libro Bianco sulla Comunicazione: la Commissione europea e la questione del deficit democratico, Giorgia Nesti, Università degli Studi di Padova
- Europa a debate. 20 años después '1986-2006', Miguel Ángel Benedicto Solsona e Ricardo Angoso García, Barcelona, 2006
- Mundialización y sociedad de la información en la Unión Europea, Ara Marcén Naval
- "Democrazia e comunicazione nella costruzione europea" intervento del professore Mario Monti alla conferenza del 19 di maggio 2006 presso la sede del Comitato delle Regioni

GIORNALI

- Il Sole 24 ore, 25 settembre 2006
- Agencia EFE, 25 settembre 2006
- El País, 27 novembre 2005
- La Repubblica, 9 giugno 2005
- EuropeanVoice, 3 aprile 2006

SITI WEB

- Sito Europa: <http://www.europa.eu/>
- Sito della Commissione Europea: <http://www.ec.europa.eu/>
- DG Comunicazione: http://www.ec.europa.eu/dgs/com_it.htm
- DG Educazione: http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/index_es.html
- Rappresentanza della Commissione in Italia: <http://www.europa.eu.int/italia>
- EuroActiv: <http://www.EuroActiv.org>; Working draft of "Yellow paper in communication" Euroactiv's complementary Plan D: Diversify, Decentralise
- Sondaggi Eurobarometro: http://ec.europa.eu/public_opinion/constitution_fr.htm
- IAI: http://www.iai.it/sections/ricerca/europa/europa_progetti_svolti.asp
- Cafe Babel: <http://www.cafebabel.com/it/article.asp?T=A&Id=1298>
- Osservatorio di Pavia: <http://www.osservatorio.it/>
- Rapporto MacBride <http://www.lacomunicazione.it>

