



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 1.2.2006  
COM(2006) 35 definitivo

**LIBRO BIANCO**  
**SU UNA POLITICA EUROPEA DI COMUNICAZIONE**

(presentata dalla Commissione)

## *Discutere sull'Europa, coinvolgere i cittadini*

### **INTRODUZIONE: 'RIDURRE LE DISTANZE'**

Negli ultimi due decenni, l'Unione europea si è trasformata. Ha dovuto affrontare una gran varietà di compiti che toccano da vicino, sia pure in modi molto diversi, le vite dei cittadini. Ma la comunicazione dell'Europa con i suoi cittadini non è riuscita a stare al passo.

Che vi sia una grande distanza tra l'Unione europea e i suoi cittadini è un fatto ampiamente riconosciuto. Nei sondaggi di opinione Eurobarometro realizzati negli ultimi anni, molti degli interpellati hanno affermato di sapere poco sull'UE e di avere la sensazione di avere scarsa influenza sui suoi processi decisionali. La comunicazione, che è un processo a due sensi, è fondamentale in una democrazia sana. La democrazia può prosperare solo se i cittadini sanno cosa sta succedendo e possono parteciparvi attivamente.

Non si può mai dissociare la comunicazione dal suo contenuto. I cittadini si attendono dall'Europa che essa offra loro prosperità, solidarietà e sicurezza rispetto alla globalizzazione. Qualsiasi politica di comunicazione richiede, dunque, l'attuazione da parte dell'UE, di un programma politico efficace, ma ciò in sé non è sufficiente.

L'anno scorso, la Commissione ha elaborato un piano d'azione con una serie dettagliata di misure specifiche per migliorare il suo modo di comunicare con i cittadini<sup>1</sup>. Esse prevedono, per esempio, il potenziamento degli uffici di rappresentanza della Commissione, un migliore coordinamento e pianificazione, una riflessione sulle lingue utilizzate e sul modo di presentare le proprie attività e più punti d'accesso per i cittadini.

La Commissione ha inoltre promosso il "Piano D per la democrazia, il dialogo e il dibattito"<sup>2</sup> che intende coinvolgere i cittadini in un dibattito ad ampio raggio sull'Unione europea – le sue finalità, il suo futuro e i compiti che dovrebbe svolgere.

Tali iniziative della Commissione europea riusciranno solo se a prendervi parte saranno in molti. È indispensabile che vi sia un approccio basato sulla cooperazione. Il successo dell'iniziativa dipenderà dal coinvolgimento di tutte le principali parti in causa: le altre istituzioni e organi dell'UE; le autorità nazionali, regionali e locali negli Stati membri ; i partiti politici europei; la società civile.

L'obiettivo principale del presente libro bianco è di proporre degli orientamenti e di invitare tutte le parti in causa a contribuire con le loro idee a trovare soluzioni per ridurre tale distanza. Ne risulterà un programma ambizioso volto a migliorare la comunicazione per rilanciare il dibattito pubblico in Europa<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Piano d'azione: SEC(2005) 985 del 20.7.2005.

<sup>2</sup> Piano D: COM(2005) 494 del 13.10.2005

<sup>3</sup> Nel preparare questo libro bianco, la Commissione ha tenuto debitamente conto delle raccomandazioni contenute nella risoluzione del Parlamento europeo sull'attuazione della strategia di informazione e comunicazione dell'Unione europea (Relazione Herrero, (2004/2238(INI)). Ha inoltre ricevuto utili input da diverse manifestazioni pubbliche e dai contributi individuali inviati da diversi esperti e operatori del settore. L'8 novembre 2005 il Comitato economico e sociale europeo ha organizzato un forum degli operatori del settore su "Ridurre le distanze" ([http://www.esc.eu.int/stakeholders\\_forum/index\\_en.asp](http://www.esc.eu.int/stakeholders_forum/index_en.asp)). Il 25 novembre il Comitato delle regioni ha organizzato un dibattito plenario su

Tale programma dovrebbe andare oltre quanto previsto dal piano d'azione della Commissione. Esso si propone di coinvolgere tutti i livelli dei governi e delle organizzazioni degli Stati membri e offre una prospettiva a lungo termine.

Il libro bianco invita ad un dibattito vivace ed aperto. Nella I parte espone il parere della Commissione su come dovrebbe essere la politica di comunicazione dell'UE e cosa dovrebbe prefiggersi. Nella II parte individua i settori chiave per la consultazione e le azioni future.

### *Come avverrà la consultazione?*

*Nel libro bianco i settori in cui la Commissione procede a una consultazione e formula suggerimenti sono inseriti in dei riquadri.*

- Il Parlamento, il Consiglio e le altre istituzioni ed organi dell'UE sono invitati a rispondere al libro bianco attraverso i normali canali istituzionali.

I cittadini europei e gli operatori del settore sono invitati a rispondere connettendosi a un sito Internet plurilingue appositamente creato all'indirizzo [http://europa.eu.int/communication white paper](http://europa.eu.int/communication_white_paper) o inviando il loro contributo a mezzo postale al seguente indirizzo: *Consultazione sul libro bianco – Commissione europea – Direzione Generale Comunicazione – B-1049 Bruxelles – Belgio.*

- La Commissione, in cooperazione con altre istituzioni dell'UE, organizzerà anche una serie di “forum consultivi” a cui saranno invitati specifici gruppi di interesse (ONG, organizzazioni di imprese e altre parti interessate).
- Nella primavera del 2006 sarà promossa una serie speciale di sondaggi di Eurobarometro per raccogliere i migliori dati possibili per l'analisi.

Il periodo di consultazione durerà sei mesi. Alla fine di tale periodo, la Commissione elaborerà una sintesi delle risposte e ne trarrà conclusioni al fine di proporre dei piani d'azione per ciascun settore.

---

quali dovessero essere i messaggi fondamentali del libro bianco della Commissione. Saranno riesaminate anche le proposte dettagliate e i suggerimenti pervenuti durante la fase preparatoria nel seguito che verrà dato al processo di consultazione sul presente libro bianco.

## **PARTE I**

### **METTERE LA COMUNICAZIONE AL SERVIZIO DEI CITTADINI**

#### **1. LA COMUNICAZIONE COME UNA POLITICA A PIENO TITOLO**

Non è nuovo che vi sia una distanza, in termini di comunicazione, tra l'Unione europea e i suoi cittadini. Se ne è discusso molto nell'ambito dell'UE almeno a partire dal 1992, quando vennero effettuati i referendum che precedevano l'entrata in vigore del trattato di Maastricht.

Negli ultimi anni, tutte le istituzioni dell'UE hanno dato particolare nuovo rilievo alle attività di comunicazione. Tuttavia, l'impressione generale è che occorra fare di più. La comunicazione è rimasta un po' troppo una "cosa di Bruxelles" e si è concentrata principalmente sul compito di informare i cittadini su cosa fa l'UE mentre è stata rivolta una minore attenzione all'ascolto delle idee dei cittadini. Sebbene siano diventati una pratica standard, i meccanismi di consultazione sono limitati a specifiche iniziative politiche e i cittadini hanno spesso l'impressione che i canali attraverso i quali possono partecipare al dibattito siano limitati o inaccessibili. La comunicazione istituzionale, benché fondamentale ed in continuo miglioramento, chiaramente non è stata sufficiente per colmare tale lacuna.

Pertanto, la Commissione europea propone un approccio fondamentalmente nuovo – un passaggio decisivo dalla comunicazione a senso unico e un dialogo consolidato, da una comunicazione basata sulle istituzioni a una comunicazione basata sui cittadini, da un approccio incentrato su Bruxelles a un approccio più decentrato. La comunicazione dovrebbe diventare una politica dell'UE a pieno titolo, un servizio dei cittadini. Dovrebbe basarsi su un dialogo autentico tra i cittadini e i responsabili delle politiche e su un dibattito politico animato tra i cittadini stessi. Tutti i cittadini dovrebbero avere il diritto a un'informazione corretta e completa sull'Unione europea e essere certi che le opinioni e le preoccupazioni da essi espressi siano ascoltati dalle istituzioni dell'UE. Il Parlamento europeo, gli Stati membri e i rappresentanti dei cittadini europei hanno un ruolo speciale da svolgere dal momento che il sostegno dei cittadini al progetto europeo è una questione di interesse comune.

#### **2. POTENZIAMENTO DEL DIBATTITO E DEL DIALOGO – UNA SFERA PUBBLICA EUROPEA**

Nell'Europa attuale i cittadini esercitano i loro diritti politici essenzialmente a livello nazionale e locale. Sono stati introdotti diritti politici a dimensione europea, come il diritto di partecipare alle elezioni del Parlamento europeo. Tuttavia, i cittadini vengono a conoscenza delle politiche e dei problemi politici prevalentemente attraverso i sistemi nazionali di istruzione e i media nazionali, regionali e locali. Essi esaminano i programmi dei partiti politici che affrontano problemi nazionali, regionali e locali e ne discutono principalmente all'interno delle loro comunità.

In breve, la "sfera pubblica" al cui interno si svolge la vita politica in Europa è essenzialmente una sfera nazionale. Anche quando vengono trattate tematiche europee, la maggior parte dei cittadini le vede da una prospettiva nazionale. I media rimangono essenzialmente nazionali, in parte a causa delle barriere linguistiche; vi sono pochi luoghi d'incontro in cui Europei di Stati membri diversi possano conoscersi a vicenda e affrontare temi di interesse comune.

Eppure, molte delle decisioni politiche che riguardano la vita quotidiana dei cittadini dell'UE sono prese a livello europeo. I cittadini si sentono lontani da tali decisioni, dal processo

decisionale e dalle istituzioni dell'UE. C'è un senso di estraniamento nei confronti di "Bruxelles" che, in parte, rispecchia il disincanto nei confronti della politica in generale. Uno dei motivi è lo sviluppo inadeguato di una "sfera pubblica europea" in cui il dibattito politico possa svolgersi. Benché esercitino il diritto di eleggere i rappresentanti del Parlamento europeo, i cittadini spesso sentono di avere scarse opportunità di far sentire la propria voce su tematiche europee e non hanno una sede in cui discutere tali temi insieme. Una cultura politica a livello paneuropeo – con gruppi e fondazioni politiche paneuropee – si sta ancora sviluppando.

L'Europa ha anche bisogno di trovare il proprio posto nelle "sfere pubbliche" esistenti a livello nazionale, regionale e locale e il dibattito pubblico nei vari Stati membri deve essere approfondito. Si tratta prima di tutto e soprattutto di una responsabilità delle pubbliche autorità degli Stati membri. Rientra tra le responsabilità del governo, a livello nazionale, regionale e locale, consultare i cittadini ed informarli sulle politiche pubbliche – e quindi anche sulle politiche europee e sul loro impatto sulle vite quotidiane dei cittadini – e creare sedi adeguate per svolgere tale dibattito.

L'integrazione della dimensione europea nel dibattito nazionale presenta anche un interesse concreto. I cittadini hanno la sensazione che manchi qualcosa in un dibattito nazionale che ignora aspetti della politica pubblica che li riguardano direttamente. Lungi dall'entrare in concorrenza con il dibattito politico nazionale, una maggiore consapevolezza della dimensione europea in tale dibattito può solo aumentarne la credibilità.

Ecco perché le autorità pubbliche nazionali, la società civile e le istituzioni dell'Unione europea devono collaborare per consolidare il posto dell'Europa nella sfera pubblica.

## PARTE II

### ANDARE AVANTI

#### *Un programma d'azione*

La Commissione ha individuato cinque settori per le azioni da realizzare in cooperazione con le altre istituzioni dell'UE, gli Stati membri e la società civile. Non è un elenco immutabilmente scolpito nella roccia, ma è una prima indicazione che può arricchirsi con l'evoluzione della società e i cambiamenti tecnologici.

Per ogni settore d'azione sono state individuate delle azioni che possono costituire oggetto di discussione nel processo di consultazione.

#### 1. LA DEFINIZIONE DI PRINCIPI COMUNI

Il **diritto all'informazione e la libertà di espressione** costituiscono il nucleo vitale della democrazia in Europa. A tali principi si fa preciso riferimento nel trattato UE e nella carta europea dei diritti fondamentali<sup>4</sup>. Questo deve essere il punto di partenza in un processo

---

<sup>4</sup> L'articolo 11 della carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea stabilisce:

finalizzato a definire principi comuni e a una visione comune per una politica di comunicazione dell'UE.

La comunicazione si basa però anche su altri importanti principi:

- **L'inclusione.** Tutti i cittadini dovrebbero avere accesso, nella propria lingua, alle informazioni su questioni di interesse pubblico. Ciò significa che le informazioni dovrebbero essere rese ampiamente disponibili attraverso una rete estesa di canali, tra cui i mass media e le nuove tecnologie come Internet. Significa anche che tutti i cittadini di tutti i paesi dell'UE dovrebbero essere aiutati a sviluppare le capacità necessarie per accedere e utilizzare tali informazioni. Ciò è particolarmente importante nel caso delle minoranze, dei cittadini disabili e di altre categorie di persone che potrebbero trovarsi sistematicamente escluse dalla partecipazione alla sfera pubblica.
- **La diversità.** I cittadini europei provengono da background sociali e culturali estremamente diversi e hanno idee politiche ugualmente varie. La politica di comunicazione dell'UE deve rispettare tale gamma di idee nella sua totalità nell'ambito del dibattito pubblico.
- **La partecipazione.** I cittadini devono avere il diritto di esprimere le proprie idee e di essere ascoltati e devono avere l'opportunità di dialogare con i responsabili delle decisioni. A livello dell'UE, in cui è forte il rischio che le istituzioni siano lontane dai cittadini, tale principio riveste particolare importanza.

#### ***La definizione di principi comuni: come procedere?***

I principi comuni e le norme che dovrebbero servire da orientamento per le attività di informazione e di comunicazione sulle tematiche europee potrebbero essere delineati in un documento quadro – per esempio, una *carta europea o codice di condotta sulla comunicazione*. Il fine dovrebbe essere quello di un impegno comune di tutte le parti in causa (le istituzioni dell'UE, le autorità nazionali, locali e regionali, le organizzazioni non governative) per rispettare tali principi e garantire che la politica di comunicazione serva gli interessi dei cittadini. Tale impegno dovrebbe essere prodigato su base volontaria.

La Commissione promuoverà un *forum speciale dei cittadini su Internet* per raccogliere idee sull'auspicabilità, le finalità e il contenuto di tale documento quadro. Tale forum durerà sei mesi e sarà sostenuto da riunioni con gli operatori del settore. Saranno organizzati anche dibattiti pubblici e gli Stati membri dell'UE saranno invitati a promuovere dibattiti nazionali e consultazioni. Il sito sarà regolarmente aggiornato per rendere conto di quanto sta avvenendo a livello europeo, nazionale e regionale.

Alla fine del periodo di consultazione, la Commissione presenterà i risultati della consultazione e stabilirà se proporre una carta, un codice di condotta o un altro strumento.

---

(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.

## 2. COINVOLGERE I CITTADINI

Per riuscire, una politica di comunicazione deve incentrarsi sulle esigenze dei cittadini. Deve pertanto sforzarsi di provvedere agli strumenti e ai servizi – forum per il dibattito e canali di comunicazione pubblica – che diano al maggior numero possibile di persone l’accesso all’informazione e l’opportunità di far ascoltare la propria voce.

Le azioni future potranno essere finalizzate a **tre obiettivi principali**:

- **Il miglioramento dell’educazione civica.** L’educazione civica – di cui sono responsabili gli Stati membri – è fondamentale per far sì che i cittadini possano esercitare i loro diritti politici e civici e diventino attivi nella sfera pubblica. L’educazione civica non dovrebbe limitarsi ad insegnare agli alunni quali siano le istituzioni dell’UE e le loro politiche. Dovrebbe, invece, aiutare i cittadini di ogni età a servirsi di strumenti come Internet per accedere ad informazioni sulla politica pubblica e per partecipare al dibattito. Ciò è particolarmente importante nel caso delle minoranze, dei cittadini disabili e di altre categorie di persone che altrimenti potrebbero essere escluse dalla partecipazione alla sfera pubblica.

I programmi dell’UE possono contribuire in maniera diretta a valorizzare la dimensione europea. Programmi come Leonardo da Vinci, Socrates, Erasmus, Gioventù in azione, etc. offrono opportunità di istruzione e di formazione a migliaia di studenti e di giovani in tutta l’Europa. I programmi di informazione tecnologica cercano di ridurre il “divario digitale” e combattere l’emarginazione.

- **Mettere i cittadini in comunicazione tra loro.** Nuovi forum per il dibattito pubblico su tematiche europee sono fondamentali per favorire la fiducia e il rispetto reciproco e la volontà di lavorare insieme verso obiettivi comuni. Anche se le tecnologie della comunicazione sono ovviamente importanti, gli incontri “faccia a faccia” rimangono determinanti. Iniziative esistenti come il *Piano D*, *Gioventù in azione* e *Cultura* hanno mostrato come l’UE possa aiutare a creare nuovi punti d’incontro per il dibattito civico.
- L’adozione del programma *Cittadini per l’Europa* offrirebbe un nuovo strumento per mettere in comunicazione i cittadini e dar loro più voce nel sistema di governo europeo. Il programma mira anche ad aiutare le organizzazioni della società civile a dimensione europea a realizzare progetti transnazionali che promuovano la cittadinanza attiva e a tenere dibattiti pubblici sull’Europa.

Inoltre, si potrebbe fare di più per sfruttare le potenzialità di alcuni programmi dell’UE già esistenti o progettati al fine di mettere in relazione e mobilitare i cittadini europei. La Commissione potrebbe fare tesoro dei programmi esistenti per individuare e divulgare le migliori pratiche. Si possono trarre utili insegnamenti, ad esempio, dall’esperienza riuscita degli studenti Erasmus. Nel corso degli anni, essi hanno sviluppato, di spontanea iniziativa, una rete che collega 150.000 studenti di tutti gli Stati membri. Il loro sito Internet serve da piattaforma per annunciare le attività, organizzare incontri e promuovere dibattiti di vasta portata su tematiche europee.

- **Collegare i cittadini e le istituzioni pubbliche.** Una buona comunicazione a due sensi tra i cittadini e le pubbliche istituzioni è fondamentale in una democrazia sana. Gli sforzi attualmente prodigati per rendere le istituzioni europee più **responsabili, aperte e accessibili** devono essere costantemente potenziati. Ma ciò riguarda anche le istituzioni

nazionali, regionali e locali. Ridurre le distanze tra l'Europa e i suoi cittadini significa creare e mantenere i collegamenti tra i cittadini e le pubbliche autorità, dal livello locale a quello europeo.

Le istituzioni europee stanno realizzando importanti passi avanti in tal senso. Il Parlamento europeo si è battuto per la trasparenza e al Consiglio europeo di Siviglia si è stabilito che le riunioni sarebbero state pubbliche quando il Consiglio adottava atti legislativi dell'UE insieme con il Parlamento europeo. Il *piano d'azione della Commissione per migliorare la comunicazione sull'Europa*<sup>5</sup> del 2005 sottolinea l'importanza da attribuire all'**ascolto dei cittadini** e illustra cosa intende fare la Commissione per "fare ordine in casa" sotto questo aspetto. La Commissione ha già fatto grandi progressi migliorando le procedure di consultazione sulle grandi iniziative politiche e introducendo **norme minime per la consultazione**. Ha altresì promosso una propria iniziativa europea per la trasparenza<sup>6</sup>. Inoltre, viene rivolta una rinnovata attenzione per garantire l'esercizio da parte dei cittadini del diritto di comunicare con le istituzioni nella propria lingua. Il multilinguismo è un aspetto integrante della legittimità, della trasparenza e della democrazia del progetto europeo.

### *Come entrare in contatto con i cittadini?*

- L'educazione civica è una responsabilità nazionale o regionale. Ma l'UE può aiutare a garantire lo scambio di migliori pratiche ed agevolare l'elaborazione di "strumenti" comuni di istruzione che pongano più efficacemente in evidenza la dimensione europea. Si potrebbero invitare gli Stati membri a studiare il modo migliore per riunire insieme gli insegnanti di educazione civica – ad esempio, attraverso una rete, un programma speciale all'interno delle strutture già esistenti come il Collegio d'Europa o una nuova struttura – per scambiare idee su approcci innovativi all'educazione civica ed apprendere nuove tecniche.
- Un altro importante progetto che gli Stati membri dovrebbero portare avanti è la trasformazione delle biblioteche in biblioteche europee in rete che potrebbero operare come centri di informazione e di apprendimento, adoperandosi per far sì che tutti i cittadini abbiano accesso libero alle tecnologie dell'informazione e alle informazioni pertinenti.
- Gli Stati membri potrebbero cooperare unendo le forze per creare nuovi punti d'incontro per gli Europei, aperti ai cittadini di tutte le generazioni e di qualsiasi provenienza, che ospitino manifestazioni culturali e politiche collegate con l'Europa.
- Le istituzioni e gli organismi dell'UE potrebbe cooperare tra loro per coordinare, migliorare ed estendere i loro programmi destinati ai visitatori.
- Le istituzioni dell'UE dovrebbero studiare la possibilità di integrare i siti Internet dell'UE con forum online – "punti d'incontro virtuali" – con link verso fonti di informazioni esterne.
- Le istituzioni dell'UE devono continuare ad impegnarsi per rafforzare i loro collegamenti con i cittadini. Si potrebbero riesaminare le *norme minime per la consultazione* della

<sup>5</sup> Piano d'azione: SEC(2005) 985 del 20.7.2005.

<sup>6</sup> Iniziativa europea per la trasparenza SEC(2005) 1300 del 9.11.2005.

Commissione per garantire una rappresentazione più equilibrata dei gruppi di interesse e un miglior seguito.

- Le tre istituzioni principali potrebbero anche prendere in considerazione l'organizzazione di dibattiti aperti comuni che integrino i dibattiti parlamentari, nel corso dei quali rispondere alle domande del pubblico o dei giornalisti.

### 3. LA COLLABORAZIONE CON I MEDIA E L'UTILIZZAZIONE DELLE NUOVE TECNOLOGIE

I media hanno un ruolo di primo piano in tutte le politiche europee di comunicazione.

Negli ultimi anni, tutte le istituzioni europee hanno fatto sforzi considerevoli per migliorare il modo di interagire con i media. Con oltre un migliaio di giornalisti accreditati a Bruxelles, sono state dedicate nuove energie a garantire che la stampa fosse informata delle decisioni chiave in tempo reale. *Europa via Satellite* fornisce dei video, delle registrazioni audio e delle immagini ai media per conto delle tre principali istituzioni dell'UE e il Parlamento europeo progetta di offrire l'accesso al pubblico attraverso la televisione via Internet. Europa è il sito Internet più grande del mondo.

Tuttavia, nonostante tali sforzi e la competenza professionale dei corrispondenti da Bruxelles, la **copertura dei temi europei da parte dei media resta limitata** e frammentaria. I principali avvenimenti con cadenza periodica come le riunioni del Consiglio europeo vengono trattati sui giornali nazionali, ma nei periodi che intercorrono tra le riunioni non c'è una copertura globale delle questioni dell'UE. I giornali regionali e locali raggiungono un gran numero di persone, ma generalmente danno poco spazio alle problematiche europee. Da quando le televisioni e le radio hanno modificato i loro palinsesti, il tempo dedicato all'informazione politica e ai temi europei si è ulteriormente ridotto ed è aumentata la concorrenza per aggiudicarsi uno "spazio televisivo".

La rivoluzione dell'informazione ha portato ad un aumento sostanziale dell'accessibilità delle informazioni e all'avvento del mondo dei media "interattivi". Un numero senza precedenti di persone può ora comunicare agevolmente con le altre e partecipare a innumerevoli tipi di rete. Tuttavia, resta ancora molto da fare per sfruttare a pieno il potenziale offerto dalle tecnologie dell'informazione per colmare le lacune in termini di informazione.

Le azioni dovrebbero essere incentrate sui seguenti obiettivi:

- **Dare all'Europa un volto umano.** L'Unione europea è spesso percepita come "senza volto", non ha una chiara identità pubblica. I cittadini devono essere aiutati ad entrare in collegamento con l'Europa. Inoltre, l'informazione politica ha un impatto maggiore quando viene messo in luce "l'interesse umano", quando si dà ai cittadini la possibilità di capire ciò che li riguarda personalmente. Le istituzioni dell'UE e i governi, a tutti i livelli, possono fare di più per "dare un volto umano" alle informazioni che forniscono.
- **La dimensione nazionale, regionale e locale.** I cittadini europei devono poter avere accesso a un flusso costante di informazioni comuni se si vuole che vedano la dimensione europea delle tematiche comuni. Ed è in questa prospettiva che i media paneuropei e la stampa specializzata hanno un ruolo importante da svolgere. Ma le tematiche europee devono essere discusse anche nei contesti nazionali e locali. In parte, ciò avverrà spontaneamente grazie ad un maggior impegno da parte dei politici e delle istituzioni

nazionali e locali, ma è necessario che vi sia una partecipazione attiva delle istituzioni dell'UE anche al fine di inserire le politiche europee in un contesto locale.

- **Sfruttare il potenziale delle nuove tecnologie.** Le tecnologie digitali come Internet possono offrire nuovi canali per la comunicazione su temi europei, nuovi forum per il dibattito civico e nuovi strumenti per la democrazia transfrontaliera. Tuttavia, è necessaria una direzione politica se l'Europa vuole sfruttare a pieno il potenziale di Internet ed assicurarsi che esso non crei nuove divisioni nella società. L'*iniziativa i2010* mira a già ad eliminare le distanze tra “chi può” e “chi non può” nella società dell'informazione affrontando questioni come la parità di opportunità, le competenze in materia di tecnologia dell'informazione e le disparità tra le regioni europee in termini di accesso a Internet.

#### *Come coinvolgere più efficacemente i media nella comunicazione sull'Europa?*

- Una **politica europea di comunicazione** dovrebbe incoraggiare gli organi pubblici a livello europeo, nazionale e regionale a:
  - fornire ai media informazioni e dati di attualità di grande qualità;
  - collaborare più strettamente con le emittenti radio–televisive e i media;
  - creare nuovi collegamenti con i sistemi di comunicazione regionale e locale;
  - utilizzare in maniera attiva le nuove tecnologie.
- Le **istituzioni dell'UE dovrebbero essere fornite di migliori strumenti e capacità di comunicazione.** Due possibilità per conseguire tale fine potrebbero essere:
  - l'aggiornamento di *Europa via satellite*, concentrandosi sulla produzione di contenuti audiovisivi di grande qualità che siano facili da usare per i media e interessanti per i cittadini e valutando l'opportunità di disporre di un servizio interistituzionale che funzioni sulla base di norme professionali;
  - un programma europeo di formazione sulla comunicazione pubblica, grazie al quale i funzionari delle istituzioni europee e nazionali possano ricevere una formazione sulla comunicazione e le tecnologie dei media.
- Le **istituzioni dell'UE dovrebbero valutare insieme ad una congrua rappresentanza di operatori dei media** come migliorare la fornitura ai media (paneuropei, nazionali e locali) di materiale interessante al fine di adeguare l'informazione alle esigenze dei diversi paesi e segmenti della popolazione.
- Parallelamente alle iniziative esistenti che mirano ad eliminare il “**divario digitale**”, potrebbe essere chiesto a una *tavola rotonda europea per la democrazia* come quella proposta dal “piano D”, di redigere una relazione sulle tecnologie dell'informazione e la democrazia in Europa.

#### 4. LA COMPrensIONE DELL'OPINIONE PUBBLICA EUROPEA

Nelle moderne società democratiche, i responsabili politici dedicano molta attenzione all'analisi dell'opinione pubblica, servendosi di strumenti come i sondaggi di opinione e il monitoraggio dei media. L'importanza di tali strumenti è aumentata insieme alla tendenza dei cittadini ad astrarsi dalla politica tradizionale (l'adesione a partiti politici, il voto alle elezioni, etc.).

L'opinione pubblica europea è complessa e varia e rispecchia le diverse prospettive nazionali. Cercare di capirla rappresenta quindi una sfida particolare.

La Commissione europea è stata un precursore nell'elaborazione di strumenti moderni – come le indagini Eurobarometro – per analizzare l'opinione pubblica europea.

- Eurobarometro è diventato una delle principali banche dati europee, un osservatorio costante dell'opinione pubblica in tutti gli Stati membri dell'UE e nei paesi candidati grazie alle migliaia di persone intervistate ogni volta. Tutte le indagini sono vagliate mediante uno scrutinio indipendente e rese disponibili al grande pubblico e agli studiosi universitari.
- Gli studi indipendenti di ricerche sociali su tematiche europee, finanziati con fondi di ricerca dell'UE, hanno avuto una grande fioritura; vi sono stati oltre 350 progetti multinazionali dal 1994. Essi hanno messo pienamente in luce i successi e i fallimenti per quanto riguarda l'interazione tra i responsabili politici europei e i cittadini, sulla base di strumenti di analisi indipendenti.
- C'è stato un impegno costante per migliorare la qualità e la rilevanza di Eurobarometro. Attualmente è in corso una rivalutazione della metodologia al fine di far fronte alla necessità pressante di avere una comprensione maggiore e più profonda delle tendenze dell'opinione pubblica europea.

#### *Che cos'altro si può fare per sondare l'opinione pubblica europea?*

Le istituzioni dell'UE potrebbero collaborare più strettamente tra loro per ideare e progettare i **sondaggi Eurobarometro** e divulgarne i risultati. Il dibattito pubblico tra le istituzioni dell'UE e le organizzazioni della società civile potrebbe affiancarsi ad ogni nuova indagine di Eurobarometro. La prima tappa potrebbe consistere nell'organizzare, nella primavera del 2006, una serie speciale di sondaggi Eurobarometro e di studi qualitativi sulla comunicazione dell'UE.

Al fine di meglio prevedere e capire le tendenze dell'opinione pubblica per quanto riguarda temi di importanza cruciale per il futuro dell'Europa, potrebbero essere esaminati nuovi modi di cooperazione tra le istituzioni europee e gli Stati membri. Due possibili idee sono:

- una nuova **rete di esperti nazionali** in ricerche sull'opinione pubblica, per aiutare lo scambio di migliori pratiche e sviluppare sinergie tra studiosi a tutti i livelli;
- le istituzioni dell'UE e degli Stati membri potrebbero mettere insieme le risorse disponibili per creare un **Osservatorio dell'opinione pubblica europea** indipendente che individui le tendenze dell'opinione pubblica e le analizzi approfonditamente.

## **5. LA COOPERAZIONE**

È impossibile creare da Bruxelles una valida “sfera pubblica” europea. Tale sfera pubblica può prendere forma solo con il sostegno di tutte le principali parti interessate mediante azioni portate avanti a tutti i livelli. Il livello nazionale rimane il principale punto di ingresso in

qualsiasi dibattito politico e i governi degli Stati membri e altre organizzazioni nazionali devono usare i canali nazionali per far sì che vi sia un solido dibattito europeo.

A tale approccio basato sulla cooperazione devono prendere parte tutti gli interessati.

- Gli **Stati membri** si sono da molto tempo impegnati a cooperare con le istituzioni europee al fine di informare i cittadini sull'Europa e di creare collegamenti nazionali con Bruxelles. Alcuni Stati membri hanno incoraggiato attivamente il dibattito pubblico – per esempio, sulla proposta di costituzione dell'UE – ma molto ancora potrebbe essere fatto<sup>7</sup>.
- Molto dovrebbe essere fatto per garantire che le **istituzioni dell'UE** lavorino in parallelo per migliorare la comunicazione. Le istituzioni e gli organi dell'UE che partecipano al gruppo interistituzionale sull'informazione dovrebbero contribuire a decentralizzare la comunicazione dell'UE verso una dimensione locale ed incoraggiare gli Stati membri ad essere più attivi nell'informare i cittadini sulle questioni inerenti all'UE.
- Molte politiche e programmi europei sono attuati a **livello regionale e locale**. Pertanto, le autorità locali e regionali sono nella buona posizione per dare vita a un dialogo con i cittadini e per coinvolgere attivamente le comunità locali nelle tematiche dell'UE. Vi sono già esempi riusciti di tali tipi di cooperazione. Per esempio, la Commissione e l'Esecutivo scozzese stanno lavorando ad un progetto concreto per “avvicinare le decisioni ai cittadini” mediante una serie di iniziative a doppio senso tra i cittadini e le istituzioni.
- I **partiti politici** sono importanti per formare l'opinione pubblica sulle problematiche europee. Essi hanno un ruolo di primo piano nell'incoraggiare il dibattito e contribuire alla sfera pubblica europea.
- **Le organizzazioni della società civile**, comprese le organizzazioni professionali e settoriali, hanno anch'esse un ruolo molto importante da svolgere nella sensibilizzazione del pubblico alle tematiche europee e al dibattito politico e nell'incoraggiare i cittadini a partecipare attivamente a tale dibattito.

#### *Come avverrà la consultazione?*

- **La cooperazione tra il livello nazionale e quello europeo** potrebbe includere nuove iniziative prese a livello nazionale: il dibattito pubblico e parlamentare sulle priorità strategiche annuali della Commissione, discussioni faccia a faccia tra i Ministri nazionali e i commissari europei, trasmissioni sui media nazionali, etc.

Un accento particolare potrebbe essere posto su quei settori in cui l'UE e gli Stati membri già agiscono in parallelo. Gli strumenti della cooperazione potrebbero essere **finanziari**, come *partenariati di gestione* del tipo firmato tra la Commissione e le autorità tedesche o **operativi** – cioè comportanti la cooperazione con centri e reti europee come la nuova rete *Europa in diretta*.

- Dovrebbero essere promosse nuove forme strutturate di cooperazione tra le autorità nazionali che si occupano della comunicazione e il pubblico al fine di scambiare esperienze sui modi di informare sull'Europa e di organizzare iniziative comuni.

---

<sup>7</sup> Eventualmente ispirandosi al Forum nazionale irlandese sulle questioni europee.

- È particolarmente importante trovare forme più strette di cooperazione nel settore delle relazioni esterne. L'informazione sul ruolo dell'UE nel mondo è un modo efficace di coinvolgere i cittadini europei e di ottenere sostegno e comprensione dell'UE nel resto del mondo. Potrebbero essere studiate alcune forme di ulteriore cooperazione in questo settore, tra cui un impegno per consolidare le capacità pubbliche di diplomazia.
- Le **istituzioni dell'UE** dovrebbero adottare un approccio più coordinato e orientato verso i cittadini. In particolare, si potrebbe ampliare la portata della cooperazione tra la Commissione e il **Parlamento europeo** e potrebbe essere migliorata l'organizzazione attuale del lavoro nell'ambito del gruppo di lavoro interistituzionale per l'informazione anche mediante il riesame delle iniziative in corso a titolo delle linee di bilancio PRINCE<sup>8</sup>.
- Il **Comitato economico e sociale europeo** e il **Comitato delle Regioni** incoraggiano già il dibattito regionale e locale su questioni europee coinvolgendo la società civile. I protocolli di cooperazione recentemente adottati tra la Commissione e tali comitati creano la via per un'ulteriore collaborazione in questo settore.
- I **partiti politici** potrebbero coinvolgere maggiormente i loro membri nelle problematiche europee e contribuire al dibattito attraverso gruppi di riflessione transnazionali sull'Europa. I partiti dovrebbero essere incoraggiati a dare spazio alle questioni europee nei loro programmi.
- Le **organizzazioni della società civile** hanno un ruolo importante da svolgere nel dibattito europeo. Tale ruolo potrebbe essere rafforzato mediante progetti di cooperazione mirati nel settore della comunicazione pubblica.

## 6. CONCLUSIONE

L'Unione europea è un progetto comune condiviso da tutti i livelli di governo, da tutti i tipi di organizzazioni e da tutti i cittadini. I cittadini hanno il diritto di essere informati sull'Europa e i suoi progetti concreti, di esprimere le proprie idee sull'Europa e di essere ascoltati. La sfida della comunicazione consiste proprio nell'agevolare questo scambio, il processo di apprendimento e il dialogo.

Perché l'Europa possa raccogliere tale sfida, tutte le parti interessate devono concordare una serie di obiettivi da realizzare e un pacchetto comune di misure da prendere. In altre parole, devono collaborare tra loro in maniera innovativa.

Il libro bianco illustra tale sfida ed esamina i modi in cui è possibile affrontarla. Ora vogliamo conoscere il parere delle istituzioni europee, degli Stati membri, delle autorità locali e regionali, delle organizzazioni non governative, degli operatori del settore e dei cittadini europei sul modo migliore di stabilire i contatti e di comunicare.

---

<sup>8</sup> PRINCE è stato creato nel 1995 per raggruppare i temi prioritari di informazione finanziati sulla base del bilancio dell'UE. Nel 2006 saranno finanziati i seguenti cinque temi: "Unione economica e monetaria", "Il futuro dell'UE", "Giustizia, libertà e sicurezza", "Il ruolo dell'UE nel mondo" e "Allargamento".

## SCHEDA FINANZIARIA LEGISLATIVA

### 1. DENOMINAZIONE DELLA PROPOSTA:

Libro bianco su una «politica europea di comunicazione»

### 2. QUADRO ABM/ABB (GESTIONE PER ATTIVITÀ/SUDDIVISIONE PER ATTIVITÀ)

#### Settore politico:

16 – Stampa e comunicazione

#### Attività associate:

16.03 – Analisi delle tendenze dell'opinione pubblica e sviluppo delle informazioni generali per i cittadini

16.04 – Gestione integrata dei mezzi di comunicazione

### 3. LINEE DI BILANCIO

#### 3.1. Linee di bilancio (linee operative e corrispondenti linee di assistenza tecnica e amministrativa (ex linee BeA)) e loro denominazione:

16 03 01 – Analisi dell'opinione pubblica e azioni di ravvicinamento

16 03 02 – Azioni nel settore della comunicazione

16 04 03 – Strumenti di comunicazione

#### 3.2. Durata dell'azione e dell'incidenza finanziaria:

La pubblicazione del Libro bianco su una politica europea di comunicazione è intesa ad avviare un processo di consultazione che avrà una durata prevista di sei mesi, da febbraio a giugno-luglio 2006. Le incidenze finanziarie legate al Libro bianco si limitano pertanto alle azioni necessarie al corretto svolgimento di questa consultazione.

#### 3.3. Caratteristiche di bilancio:

Linea di bilancio	Natura della spesa		Nuova	Partecipazione e EFTA	Partecipazione e di paesi candidati	Rubrica delle prospettive finanziarie
16 03 01	SNO	SD	No	No	No	n. 3
16 03 02	SNO	SD	No	No	No	n. 3
16 04 03	SNO	SD	No	No	No	n. 3

#### 4. SINTESI DELLE RISORSE

##### 4.1. Risorse finanziarie

###### 4.1.1. Sintesi degli stanziamenti di impegno (SI) e degli stanziamenti di pagamento (SP)

Mio EUR (al terzo decimale)

Tipo di spesa	Sezione n.		2006	Esercizi successivi	Totale
Spese operative					
<b>Stanziamenti di impegno (SI)</b>	<b>8.1</b>	<b>a</b>	<b>0,875</b>	---	<b>0,875</b>
<b>Stanziamenti di pagamento (SP)</b>		<b>b</b>	<b>0,875</b>	---	<b>0,875</b>
IMPORTO TOTALE DI RIFERIMENTO					
Stanziamenti di impegno		a	0,875	---	0,875
Stanziamenti di pagamento		b	0,875	---	0,875
Spese amministrative <u>non</u> incluse nell'importo di riferimento					
<b>Risorse umane e spese connesse (SND)</b>	<b>8.2.5</b>	<b>d</b>	<b>0,405</b>	---	0,405

##### Totale del costo indicativo dell'intervento

TOTALE SI comprensivo del costo delle risorse umane		<b>a+d</b>	<b>1,280</b>	---	1,280
TOTALE SP comprensivo del costo delle risorse umane		<b>b+d</b>	<b>1,280</b>	---	1,280

###### 4.1.2. Compatibilità con la programmazione finanziaria

L'incidenza finanziaria della proposta è limitata all'esercizio 2006. Relativamente al bilancio attuale, la proposta è compatibile con la programmazione finanziaria esistente.

La realizzazione delle azioni previste sarà coperta da una riassegnazione degli stanziamenti esistenti nel titolo 16.

##### 4.2. Risorse umane in equivalente tempo pieno (ETP), compresi funzionari, personale temporaneo e esterno – cfr. ripartizione al punto 8.2.1.

Fabbisogno annuo	2006
<b>Totale risorse umane</b>	<b>5</b>

## **5. CARATTERISTICHE E OBIETTIVI**

L'obiettivo del Libro bianco su una politica europea di comunicazione è di avviare un ampio processo di consultazione sulla politica europea di comunicazione in generale e sui suggerimenti che contiene. Allo stadio attuale, questi suggerimenti non costituiscono vere e proprie proposte operative e non sono quindi inclusi nella presente scheda finanziaria.

Il processo di consultazione avrà una durata prevista di 6 mesi, da febbraio a giugno-luglio 2006.

Solo una volta concluso il processo di consultazione, questi suggerimenti potranno fornire la base per proposte formali della Commissione, corredate delle relative schede finanziarie.

### **5.1. Necessità dell'azione**

Per realizzare questo processo di consultazione sarà necessario creare due siti Internet, uno per la consultazione sulla Carta europea per l'informazione e la comunicazione, l'altro per la consultazione relativa all'insieme del contenuto del Libro bianco.

Dovrà inoltre essere creata una task force, per mezzo di una riassegnazione di risorse umane tra Direzioni generali della Commissione, per poter seguire, monitorare e mettere a frutto i risultati del processo di consultazione.

Saranno organizzate a Bruxelles cinque conferenze specifiche (se possibile in collaborazione con le altre istituzioni) con le parti interessate, tra febbraio e giugno-luglio 2006.

Nella primavera del 2006 sarà avviata una serie speciale di sondaggi Eurobarometro, per poter disporre dei migliori dati possibili ai fini dell'analisi.

### **5.2. Valore aggiunto dell'intervento comunitario, coerenza ed eventuale sinergia con altri strumenti finanziari**

Basato sulle prerogative istituzionali dell'Istituzione, il Libro bianco si prefigge di sviluppare il valore aggiunto della partecipazione comunitaria alla problematica "Communicating Europe". Come sottolineato ancora una volta dal Consiglio europeo nelle sue conclusioni del giugno 2005, la responsabilità di "Communicating Europe" è condivisa tra le istituzioni comunitarie, segnatamente la Commissione, e le autorità nazionali, regionali e locali degli Stati membri. Il compito specifico della Commissione, come sottolineato sempre dal Consiglio europeo, è di elaborare le grandi linee d'azione e di coordinare le attività intraprese da tutte le parti.

### **5.3. Obiettivi e risultati attesi della proposta nel contesto della gestione del bilancio per attività (ABM)**

Più a lungo termine, l'obiettivo del Libro bianco è di elaborare proposte concrete relative ai cinque settori di azione adottati. A tal fine, in aggiunta alla creazione dei due siti Internet e al ricorso ai sondaggi "Eurobarometro", il processo di consultazione sarà rafforzato dall'organizzazione di cinque conferenze a Bruxelles,

cui parteciperanno tutti i partner istituzionali e non-istituzionali della Commissione (organizzazioni della società civile) nel campo della comunicazione.

Tra gli indicatori del buon funzionamento della consultazione potranno essere utilizzati il tasso di partecipazione dei partner alle suddette conferenze e il numero di messaggi inviati sui due siti Internet.

Al termine del processo di consultazione (luglio 2006), saranno istituiti gruppi di lavoro specifici misti (Commissione – partner) per ciascun settore di attività, allo scopo di elaborare proposte concrete e operative.

#### **5.4. Modalità di attuazione**

Gestione centralizzata diretta da parte della Commissione

### **6. CONTROLLO E VALUTAZIONE**

#### **6.1. Sistema di controllo**

A conclusione del processo di consultazione sarà realizzato un controllo, per verificare in che misura si può concludere, sulla base dei risultati della consultazione, che vi è il consenso necessario a mettere in atto tutti i suggerimenti contenuti nel Libro bianco.

#### **6.2. Valutazione**

##### *6.2.1. Valutazione ex-ante*

Tenuto conto della natura della proposta, va osservato che è stata elaborata una “valutazione d’impatto”. Quanto alle azioni previste nel quadro del processo di consultazione, esse rientrano tra le attività tradizionalmente gestite dalla DG COMM.

##### *6.2.2. Provvedimenti presi in seguito alla valutazione intermedia/ex-post*

Verrà stilata una relazione sui risultati della consultazione.

##### *6.2.3. Modalità e periodicità delle valutazioni successive*

Si applicheranno alle proposte operative scaturite dal processo di consultazione e dipenderanno dal loro numero e dalla loro natura.

### **7. MISURE ANTIFRODE**

Per quanto riguarda le azioni previste per lo svolgimento del processo di consultazione, si applicheranno le disposizioni della regolamentazione finanziaria relative all’esecuzione del bilancio e più specificamente alle misure di controllo.

## 8. DETTAGLI SULLE RISORSE

### 8.1. Obiettivi della proposta in termini di costi finanziari

I costi indicati nella tabella seguente rappresentano gli importi necessari per realizzare le azioni descritte al punto 5.1.

*Stanziamenti d'impegno in milioni di euro (al terzo decimale)*

	Tipo di risultato	Costo medio	2006		TOTALE	
			N. di risultati	Costo totale	N. di risultati	Costo totale
- Eurobarometro (16 03 01)	Sondaggi	0,300	2	0,600	2	0,600
- Conferenze(16 03 02)	Organizzazione di conferenze	0,025	5	0,125	5	0,125
- Siti Internet(16 04 03)	Creazione e gestione dei siti	0,075	2	0,150	2	0,150
COSTO TOTALE						0,875

### 8.2. Spese amministrative

#### 8.2.1. Risorse umane: numero e tipo

La tabella seguente indica il numero di effettivi necessari per costituire una Task force temporanea, con il compito di monitorare il processo di consultazione e di analizzare e utilizzare i contributi ricevuti al fine di elaborare proposte concrete e operative nei cinque settori di attività. Questa Task force sarà costituita da funzionari assegnati alla DG COMM. Per due di questi posti, si farà ricorso ad un esercizio di riassegnazione consentito dalla DG COMM (in aggiunta alle riassegnazioni già realizzate nel quadro della sua riorganizzazione interna secondo il nuovo organigramma); per gli altri tre posti, si attingerà al personale assegnato alla DG COMM nell'ambito della distribuzione di risorse per il 2006, che sarà riassegnato alle azioni del Libro bianco anziché potenziare le Rappresentanze, come inizialmente previsto.

Tipi di posto		Personale da assegnare alla gestione dell'azione utilizzando risorse esistenti (numero di posti/ETP)
		2006
Funzionari o agenti temporanei (16 01 01)	A*/AD	5
<b>TOTALE</b>		<b>5</b>

### 8.2.2. Descrizione delle mansioni derivanti dall'azione

I funzionari di categoria A mobilitati nella DG COMM andranno a formare una Task force, che avrà il compito di amministrare il processo di consultazione e di attuazione delle proposte concrete scaturite dai suggerimenti contenuti nel Libro bianco.

### 8.2.3. Origine delle risorse umane (statutaria)

- Posti attualmente assegnati alla gestione del programma da sostituire o prolungare

Posti pre-assegnati nell'ambito dell'esercizio SPA/PPB (Strategia Politica Annuale/Progetto Preliminare di Bilancio) per l'anno

- Posti da richiedere nella prossima procedura SPA/PPB

Posti da riassegnare usando le risorse esistenti nella DG COMM (2 posti) + riassegnazione di 3 posti nell'ambito delle risorse per il 2006.

- Posti necessari per l'anno n ma non previsti nell'esercizio SPA/PPB dell'anno considerato

### 8.2.4. Altre spese amministrative incluse nell'importo di riferimento (XX 01 04/05 – Spese di gestione amministrativa)

N/A

### 8.2.5. Costi finanziari delle risorse umane e costi connessi non inclusi nell'importo di riferimento

Mio EUR (al terzo decimale)

Tipo di risorse umane	2006
Funzionari e agenti temporanei (16 01 01)	0,405
<b>Totale costi risorse umane e costi connessi (NON inclusi nell'importo di riferimento)</b>	<b>0,405</b>

Calcolo – Funzionari e agenti temporanei

Tenuto conto del periodo di selezione, 5 funzionari da aprile a dicembre 2006:

5 funzionari x 108.000 euro / anno, per 9 mesi = 405.000 euro

8.2.6. *Altre spese amministrative non incluse nell'importo di riferimento*

*Mio EUR (al terzo decimale)*

	<b>2006</b>	<b>TOTALE</b>
16 01 02 11 05 – Sistemi di informazione	p.m.	p.m.
<b>2. Totale altre spese di gestione (16 01 02 11)</b>	p.m.	p.m.
<b>3. Altre spese di natura amministrativa</b>		
<b>Totale spese amministrative diverse dalle spese per risorse umane e altre spese connesse (NON incluse nell'importo di riferimento)</b>	p.m.	p.m.