



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 3.10.2007
SEC(2007) 1267

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Documento di accompagnamento della

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO
EUROPEO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

Comunicare sull'Europa in partenariato

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

{COM(2007) 568 definitivo}

{COM(2007) 569 definitivo}

{SEC(2007) 1265}

Sintesi

La Commissione propone una politica di comunicazione europea per consolidare le riforme delle sue strutture di comunicazione interne avviate nell'ambito del piano d'azione¹; per continuare il dialogo con i cittadini iniziato con il piano D²; e tradurre in atti le attese formulate durante il processo di consultazione sul Libro bianco³.

La comunicazione intitolata "Comunicare sull'Europa in partenariato" utilizza i risultati delle iniziative sopra citate per rafforzare le attività in corso e formulare un insieme di proposte concrete che devono servire come base ad una politica migliore di comunicazione europea. Essa definisce gli obiettivi e i principali campi d'azione di una politica di comunicazione comunitaria integrata, rivolta al futuro e mirata ai cittadini, mediante l'ascolto e la consultazione del pubblico e fondata sul rafforzamento della strategia di partenariato con le altre istituzioni europee, gli organi dell'Unione europea e gli Stati membri e l'associazione di tali partner al processo di comunicazione sulle questioni europee.

La Commissione propone dunque di agire su tre piani correlati, ovvero:

- rafforzare le sue attività di comunicazione fornendo informazioni chiare e adatte ai contesti nazionali, regionali e locali e promuovendo la cittadinanza europea attiva;
- creare una sfera pubblica europea sviluppando la comunicazione transfrontaliera sulla politica europea e sostenendo strutture in grado di allargare il dibattito politico europeo e la sua copertura mediatica;
- rafforzare i partenariati e il coordinamento tra le istituzioni e gli organi dell'Unione europea e gli Stati membri.

Per finire la comunicazione contiene le prime proposte per il quadro istituzionale adatto a portare avanti questa politica in modo coerente, proponendo la conclusione di un accordo interistituzionale.

SEZIONE 1

Questioni procedurali e consultazione delle parti interessate

Durante il periodo che va dalla pubblicazione del Libro bianco al gennaio 2007 (al 30 settembre 2006 per la consultazione su internet), i cittadini e le istituzioni hanno potuto commentare ed esaminare le principali idee presentate nei suoi cinque capitoli. Nell'insieme la maggior parte dei contributi apportati, sia mediante la consultazione su internet che nel corso di conferenze organizzate dalle parte interessate, sono stati tradotti in raccomandazioni pratiche destinate ad essere incluse dalla Commissione nella sua futura strategia di comunicazione. Inoltre il Libro bianco prevedeva una serie di sondaggi dell'opinione pubblica allo scopo di completare i pareri espressi durante la consultazione pubblica e compararli con i risultati delle indagini.

¹ Cfr. allegato I.

² Cfr. allegato II.

³ Cfr. allegato III.

1.1. Procedura interistituzionale

È stato creato un gruppo interservizi e il progetto di comunicazione e i suoi allegati sono stati esaminati in modo approfondito a varie riprese. Inoltre varie serie di discussioni hanno avuto luogo nell'ambito di riunioni bilaterali con i servizi interessati e nell'ambito della rete di comunicazione esterna della Commissione.

1.2. Parere del Comitato per la valutazione d'impatto

Il 17 aprile 2007 un progetto di valutazione d'impatto è stato presentato al Comitato per la valutazione d'impatto. Le osservazioni formulate alla DG COMM dal suddetto comitato sono state tutte prese in considerazione e il 15 maggio 2007 il Comitato ha presentato il suo parere definitivo.

1.3. Dati utilizzati

I dati utilizzati nella valutazione d'impatto provengono da due inchieste Eurobarometro Flash del novembre 2006, dalla consultazione pubblica su internet e da quattro conferenze a cui hanno preso parte le parti interessate.

SEZIONE 2

Definizione del problema

Il problema principale è costituito dalla carente conoscenza dell'Unione europea, spesso dovuta all'impegno limitato delle istituzioni comunitarie e degli Stati membri. Ciò è chiaramente in contraddizione con le crescenti necessità d'informazione dei cittadini, che ricevono informazioni insufficienti sia per quanto riguarda la quantità che la qualità.

Di conseguenza la partecipazione attiva dei cittadini negli affari europei è debole e il sostegno all'Unione europea non ha cessato di diminuire in questi ultimi anni. Ad esempio la partecipazione attiva alle elezioni europee del 2004 è stata del 45,6%. La questione fondamentale riguardo alla partecipazione a livello comunitario, oltre allo scarso interesse suscitato dalla partecipazione alla politica in generale, sembra risiedere nella logistica. I cittadini europei non conoscono bene la struttura dell'Unione europea e non sanno a chi potrebbero rivolgersi nel caso di un problema che li preoccupa. Essi non sanno chi prende le decisioni. Per i due terzi degli europei non è chiaro chi li rappresenta al Parlamento europeo. Tuttavia più di otto europei su dieci ritengono importante essere informati sulle questioni europee. Nei 25 Stati membri la maggioranza dei cittadini ritiene che i governi nazionali abbiano la responsabilità di informarli su quanto l'Europa fa e sull'influenza che ciò può avere sulla loro vita quotidiana. Tre quarti dei cittadini dell'Unione europea considerano che il loro governo dovrebbe fornire maggiori informazioni di migliore qualità sulle questioni comunitarie.

Lo stesso succede per i media. Quasi i due terzi degli europei ritengono che le informazioni relative all'Unione europea fornite dai media nazionali siano insufficienti. Solo un quarto dei cittadini europei trovano che la quantità di informazioni che ricevono sia adeguata. Una piccola parte della popolazione considera eccessiva l'informazione sull'Unione europea.

SEZIONE 3

Obiettivi

L'obiettivo principale è di far sì che i cittadini siano informati meglio sull'Unione europea affinché possano esprimere il loro parere sulle questioni europee. A tale scopo la Commissione rafforzerà le sue attività di comunicazione fornendo ai contesti nazionali, regionali e locali informazioni mirate, promuovendo la cittadinanza europea attiva e

contribuendo alla creazione di una sfera pubblica europea.

Per quanto riguarda il piano interno la Commissione si propone di ottenere un'azione efficace e integrata della totalità dei suoi servizi e la mobilitazione completa e coerente delle risorse disponibili in modo da ottenere il massimo risultato possibile.

Sul piano esterno la Commissione, conservando totalmente le sue prerogative istituzionali, ha l'intenzione di lavorare in partenariato stretto con le altre istituzioni dell'Unione europea, con gli Stati membri e con la totalità delle parti interessate e dei "diffusori" su priorità annuali specifiche in materia di comunicazione.

SEZIONE 4

Opzioni strategiche

Attualmente le attività di comunicazione della Commissione sono basate sulle sue prerogative istituzionali che costituiscono la "base giuridica" per l'esecuzione del bilancio. Nel Libro bianco sono state proposte due misure per orientare le attività d'informazione e di comunicazione sulle questioni europee e far prendere un impegno comune a tutte le parti in causa: una carta o un codice di condotta sulla comunicazione. Gli Stati membri, il Parlamento europeo e la società civile hanno chiesto che l'azione futura in questo settore sia ancorata in un quadro più strutturale. In seguito alla conferenza intitolata "Communicating Europe Together" (comunicare insieme sull'Europa), che si è tenuta a Berlino, sono emerse le seguenti opzioni:

- Continuare come per il passato sulla base delle prerogative della Commissione;
- Concludere un accordo interistituzionale (sulla base delle prerogative esistenti);
- Fissare un programma comunitario fondato su una base giuridica.

SEZIONE 5

5.1. Opzione prescelta: concludere un accordo interistituzionale (AII)

Per migliorare la situazione attuale, caratterizzata dall'assenza di coordinamento tra le attività di comunicazione delle varie parti in causa dell'Unione europea, è stato deciso che un accordo interistituzionale potrebbe costituire un quadro istituzionale adatto per ottenere una cooperazione migliore nel processo di comunicazione dell'Unione europea, rispettando tuttavia l'autonomia delle istituzioni e degli organi comunitari e degli Stati membri. L'accordo interistituzionale conterrebbe l'impegno politico delle istituzioni e degli organi comunitari degli Stati membri che assumono la responsabilità di informare i cittadini sulle questioni europee e di comunicare tra di loro a tale riguardo. Un tale accordo politico sottolineerebbe i maggiori principi e diritti da rispettare nell'ambito della comunicazione sull'Europa, garantirebbe la sinergia e definirebbe le modalità della cooperazione tra i partner interessati assicurando procedure di controllo adeguate e responsabilità politica.

Il Parlamento europeo (relazione Herrero) e i servizi della Commissione si sono dichiarati nettamente favorevoli a questa opzione, che è stata elaborata in stretta cooperazione con il Segretariato generale, il Servizio giuridico e la DG BUDG.

5.2. Valore aggiunto di un accordo interistituzionale

Il valore aggiunto di un accordo interistituzionale si rifletterà nei seguenti aspetti:

- Creazione di un dialogo strutturato tra la Commissione, il Parlamento europeo e gli Stati membri per quanto riguarda le attività e le priorità in materia di comunicazione;
- Orientamento del processo di comunicazione su una base pluriennale;
- Rafforzamento dell'impegno della totalità degli Stati membri e delle istituzioni interessate;
- Miglioramento della visibilità delle attività di comunicazione in tutti i settori.

5.3. Coinvolgimento dei cittadini

I cittadini auspicano un dibattito più aperto nel quale essi abbiano il diritto di esprimere il loro parere e di essere ascoltati. D'altra parte l'Unione europea deve sviluppare strutture, mezzi e competenze adatte per poter rispettare i suoi obblighi, che consistono nel garantire la disponibilità di informazioni adeguate.

L'esperienza relativa all'attuazione del piano d'azione e del piano D ha dimostrato che è fondamentale agire a livello locale per fornire informazioni adatte e far partecipare i cittadini ad un dibattito europeo. Il progetto pilota che consiste nell'aumentare il personale in undici rappresentanze della Commissione europea negli Stati membri e in quattro delle loro antenne regionali ha permesso un cambiamento radicale per quanto riguarda la quantità e la qualità delle loro attività, favorendo in tal modo il dibattito, la discussione e il dialogo sulle questioni europee nell'ambito delle culture politiche nazionali. Sarà lo stesso per gli spazi pubblici europei creati nei locali comuni della Commissione e del Parlamento europeo.

Allo scopo di dare un seguito alle conclusioni di Berlino la comunicazione si occuperà anche della questione delle reti. Un'azione più coordinata tra le reti migliorerà la capacità della Commissione a comunicare, poiché questo tipo di comunicazione orizzontale – scambio di opinioni e di esperienze nell'ambito di gruppi sociali, di professioni, di settori, di parti in causa regionali o locali - possono completare in modo utile il flusso di informazioni verticale (discendente).

5.3.1. Favorire una cittadinanza europea attiva

È possibile capire e contribuire alle decisioni politiche prese a livello europeo ma ciò è diverso dalla capacità di partecipare alla vita politica locale o nazionale. Per risolvere tale problema è fondamentale creare dei legami tra i cittadini e le istituzioni pubbliche rendendo l'Unione europea più ricettiva, più aperta e più accessibile, come è stato confermato in occasione della consultazione pubblica e, in particolare, nel corso della conferenza con la società civile tenutasi a Bergamo.

L'istruzione e la formazione alla cittadinanza attiva sono di competenza degli Stati membri. I diritti e gli obblighi delle persone in quanto cittadini europei figurano nel programma scolastico in 10 Stati membri, mentre 20 Stati membri hanno inserito nei loro programmi la storia dell'integrazione europea. Tuttavia la Commissione dà già il suo sostegno all'educazione civica alla cittadinanza attiva mediante i programmi "L'Europa per i cittadini" e "Diritti fondamentali e cittadinanza" e altri programmi che promuovono una cittadinanza europea attiva e incoraggiano una maggiore partecipazione alla vita democratica dell'Unione europea.

5.4. Creare una sfera pubblica europea

La comunicazione e il dibattito devono superare le frontiere nazionali. Questo principio è stato riconosciuto nella dichiarazione di Laeken, con cui i capi di Stato europei hanno avviato il processo costituzionale e che ha sottolineato la necessità di "creare uno spazio pubblico europeo" per garantire la democrazia, la trasparenza e l'efficienza dell'Unione europea.

Tuttavia esistono numerosi ostacoli, in particolare culturali, linguistici e storici, che impediscono la creazione di una sfera pubblica europea. È necessario quindi ricorrere ai canali di comunicazione transfrontalieri per promuovere il dibattito e il dialogo su questioni di interesse comune secondo un ordine del giorno europeo che tenga conto dei lavori della Commissione, del Parlamento europeo e del Consiglio.

La Commissione può portare il suo contributo allo sviluppo di tali canali mediante proposte che hanno lo scopo di sviluppare l'azione dei partiti politici europei e di associare i parlamenti nazionali alle questioni europee, mediante la sua azione presso i vari media, e migliorando la sua capacità di essere all'ascolto dell'opinione pubblica transfrontaliera e di reagire di conseguenza.

5.5. Rafforzare la strategia di partnership

I governi nazionali svolgono un ruolo essenziale quando forniscono ai cittadini informazioni sulle loro politiche. I risultati dei sondaggi indicano che i cittadini si aspettano che il loro governo nazionale assuma la principale responsabilità per informarli di ciò che l'Unione europea sta facendo e sull'influenza che ciò può avere sulla loro vita quotidiana. Nello stesso tempo i governi sono anche considerati i primi responsabili nel tener conto dei pareri dei cittadini per quanto riguarda l'Unione europea. Tuttavia la Commissione può e dovrebbe apportare loro un aiuto prezioso.

La consultazione sul Libro bianco ha fatto chiaramente emergere la necessità di allargare i partenariati tra le istituzioni europee e gli Stati membri a livello nazionale, regionale e locale. Su questa base la Commissione tenterà di rafforzare il suo partenariato con le parti in causa a tutti i livelli. Il "partenariato di gestione" diventerà lo strumento principale per avviare iniziative congiunte tra l'Unione europea e gli Stati membri. Questo metodo rafforzerà su base volontaria il coordinamento delle attività di comunicazione sulle questioni comunitarie, creerà sinergia mettendo in comune risorse umane e finanziarie ed eviterà sovrapposizioni. Inoltre aiuterà ad adattare la comunicazione alle circostanze locali e a collegarla ai principali temi politici nazionali.

SEZIONE 6

Valutazione d'impatto

La nuova strategia propone un riorientamento qualitativo verso una decentralizzazione delle attività di comunicazione dell'Unione europea, un dialogo rafforzato con le principali parti in causa ed una comunicazione mirata al cittadino, allo scopo di aumentare la partecipazione del pubblico a livello europeo. Di conseguenza le azioni dovrebbero avere un impatto su un gran numero di cittadini dell'Unione europea.

A questo proposito l'iniziativa avrà un'incidenza sostanziale sulla sensibilizzazione dei cittadini all'Unione europea, sul miglioramento della loro conoscenza di quest'ultima e sull'aumento della loro partecipazione alle questioni comunitarie. Sarà incoraggiata la partecipazione delle parti in causa alle consultazioni sulle politiche per migliorare il processo

di elaborazione di queste ultime. Saranno rafforzati i partenariati e la cooperazione tra le parti in causa a tutti i livelli, istituzioni e organi dell'Unione europea, Stati membri, organizzazioni della società civile, media e reti. Tutte le parti in causa saranno trattate nel rispetto della loro diversità e della loro autonomia.

L'applicazione delle misure proposte avrà effetti positivi sulle amministrazioni e sulle istituzioni pubbliche. Quindi i diritti della persona e i suoi rapporti con l'amministrazione pubblica saranno rafforzati. L'azione a livello locale migliorerà le relazioni del pubblico con le istituzioni europee ai livelli regionale e locale, in particolare perché aumenterà la capacità della Commissione a mantenere i suoi impegni in materia di diversità linguistica nel contesto comunitario; di conseguenza il pubblico sarà informato meglio sui temi europei e potrà accedere facilmente all'informazione.

6.1. Durata dell'azione e incidenza finanziaria

Le azioni sono previste per il periodo 2007-2013. Durante tale periodo l'incidenza finanziaria non richiederà alcuna revisione della programmazione finanziaria del progetto preliminare di bilancio 2008 al titolo 16 rubrica 3b delle prospettive finanziarie.

6.2. Sintesi delle risorse

Le risorse sono quelle previste nel quadro della programmazione finanziaria pluriennale fissata nei documenti SEC(2007) 500 e SEC(2007) 530.

SEZIONE 7

Controllo e valutazione

Il sistema interno di relazioni attualmente utilizzato per le attività esistenti sarà esteso alle nuove azioni. Si potrebbe prevedere la possibilità di inviare relazioni al Collegio dei Commissari, di organizzare dibattiti nell'ambito del Parlamento europeo e del Gruppo di lavoro interistituzionale sull'informazione. L'accordo interistituzionale sarà seguito secondo la procedura fissata nell'accordo stesso.