

## Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito al Libro bianco su una politica europea di comunicazione

COM(2006) 35 def.

(2006/C 309/24)

La Commissione europea, in data 1° febbraio 2006, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito al *Libro bianco su una politica europea di comunicazione*.

Nel corso della 424ª sessione plenaria del 15 e 16 febbraio 2006, il Comitato economico e sociale europeo ha deciso, a norma dell'articolo 19, paragrafo 1, del suo Regolamento interno, di istituire un sottocomitato incaricato di preparare i lavori in materia.

Il sottocomitato Politica europea di comunicazione ha formulato il proprio parere in data 22 giugno 2006, sulla base del progetto predisposto dalla relatrice Jillian van TURNHOUT.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 6 luglio 2006, nel corso della 428ª sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 108 voti favorevoli, e 4 astensioni.

### 1. Conclusioni e raccomandazioni

Le osservazioni dettagliate del Comitato sulle cinque domande formulate nel Libro bianco della Commissione europea vengono esposte di seguito. In sintesi, il Comitato non è favorevole ad un'ulteriore carta o codice di condotta che stabilisca i principi generali, ma ribadisce l'invito rivolto alla Commissione ad affrontare il problema della mancanza di una base giuridica per la politica di comunicazione. Il Comitato richiama l'attenzione su un duplice problema relativo alle risorse: la mancanza di fondi e la scoraggiante complessità delle procedure burocratiche per la loro erogazione. Il Comitato plaude alle proposte pratiche riguardanti questioni quali l'educazione civica, sottolineando che per molte di esse la responsabilità primaria spetta agli Stati membri ed esorta fra l'altro i ministri dell'Istruzione a discutere un approccio comune alla storia dell'Unione europea. Per entrare in contatto con i cittadini sono necessari, da un lato, un insieme di messaggi chiari ed avvincenti e una visione precisa che i cittadini possano fare propria e, dall'altro, una concezione adeguata e strumenti per la comunicazione. Il CESE si dichiara pronto e disposto a lavorare insieme alle altre istituzioni e prende atto dei numerosi e positivi sviluppi interistituzionali intervenuti a livello centrale. Il Comitato, che appoggia fermamente un approccio decentrato, sollecita tuttavia la Commissione a riflettere ulteriormente su come agevolare lo sviluppo di autentiche sinergie e forme di cooperazione interistituzionale a livello decentrato. Il Comitato propone che l'addendum al protocollo di cooperazione fra la Commissione europea e il Comitato economico e sociale europeo, promesso per il dopo-Libro bianco, si concentri su questa particolare questione.

### 2. Motivazione

2.1 Il Libro bianco della Commissione su una politica europea di comunicazione (COM(2006) 35 def.) è stato adottato il 1° febbraio 2006. Si tratta del terzo documento pubblicato dalla Commissione sul tema della comunicazione nel giro di sette mesi. Gli altri due sono stati il piano d'azione interno

(SEC(2005) 985 def.), adottato il 20 luglio 2005, e la comunicazione intitolata «Il contributo della Commissione al periodo di riflessione e oltre: Un Piano D per la democrazia, il dialogo e il dibattito» (COM(2005) 494 def.), adottata il 13 ottobre 2005. Le istituzioni e gli organi dell'Unione europea sono invitati a rispondere al Libro bianco «attraverso i normali canali istituzionali». La Commissione fissa un periodo di sei mesi per le consultazioni, trascorso il quale essa valuterà attentamente le risposte «al fine di proporre dei piani d'azione per ciascun settore».

2.2 Da parte sua, il Comitato economico e sociale europeo ha elaborato recentemente due pareri relativi al tema della comunicazione, il primo intitolato *Il periodo di riflessione: la struttura, gli argomenti e il quadro per una valutazione del dibattito sull'Unione europea* (CESE 1249/2005<sup>(1)</sup>), adottato il 26 ottobre 2005 e rivolto al Parlamento europeo, il secondo in merito alla comunicazione della Commissione sul piano D (CESE 1499/2005<sup>(2)</sup>), adottato il 14 dicembre 2005. Entrambi i pareri hanno proposto una serie di raccomandazioni operative. Alla riunione del 6 aprile 2006 il gruppo Comunicazione del CESE ha avviato un processo di analisi sistematica dei progressi realizzati nell'attuazione di tali raccomandazioni operative.

2.3 Il presente parere sul Libro bianco non deve pertanto ripercorrere la strada che il Comitato ha già battuto e sta ancora battendo. Deve piuttosto cercare di rispondere alle domande relative ai cinque settori chiave d'azione individuati nel Libro bianco, ovvero:

- La definizione di principi comuni: come procedere?
- Come entrare in contatto con i cittadini?
- Come coinvolgere più efficacemente i media nella comunicazione sull'Europa?
- Che cos'altro si può fare per sondare l'opinione pubblica europea?
- Lavorare insieme

<sup>(1)</sup> GU C 28 del 3.2.2006, pagg. 42-46.

<sup>(2)</sup> GU C 65 del 17.3.2006, pagg. 92-93.

2.4 Oltre che dai due pareri summenzionati e dal Libro bianco della Commissione, il sottocomitato e la relatrice possono prendere spunto da parecchi altri documenti:

- i verbali dei dibattiti svoltisi in occasione delle sessioni plenarie del CESE dal giugno 2005, compreso il dibattito del 20 aprile 2006 dedicato in particolar modo alle questioni sollevate nel Libro bianco ed elencate sopra,
- le raccomandazioni emerse dai gruppi di lavoro dello *Stakeholders' forum* organizzato dal CESE sul tema *Colmare il fossato*, svoltosi a Bruxelles il 7 e 8 novembre 2005,
- i resoconti sommari dei diversi dibattiti svoltisi nel gruppo Comunicazione,
- il parere d'iniziativa del Comitato rivolto al Consiglio europeo del giugno 2006 e adottato il 17 maggio 2006,
- le raccomandazioni emerse dai gruppi di lavoro dello *Stakeholders' forum* decentrato organizzato dal CESE sul tema *Colmare il fossato*, svoltosi a Budapest il 9 e 10 maggio 2006.

2.5 Il presente parere sul Libro bianco si divide in 5 sezioni, corrispondenti ai 5 temi individuati nel documento della Commissione, e si limita ad affrontare solo una o poche questioni chiave all'interno di ogni sezione.

### 3. Osservazioni generali

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

3.1.1 Per quanto riguarda specificatamente il settore della comunicazione sull'Europa, il ruolo degli Stati membri è fondamentale. In molti altri settori, invece, sono le imprese, le parti sociali e le componenti della società civile a svolgere un ruolo importante. In sintesi, in questi casi è la stessa società dinamica che svolge con successo un ruolo decisivo. Questo non avviene invece quando si tratta di comunicare l'Europa in generale.

3.1.2 La questione fondamentale consiste nello stabilire se il Comitato concordi o meno con la proposta della Commissione secondo cui «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.»

3.1.3 Il Comitato riconosce che la preoccupazione di fondo della Commissione europea in tale contesto nasce dall'assenza di un'autentica base giuridica per le attività di informazione e comunicazione dell'UE. Il Comitato si è già pronunciato chiaramente sull'argomento. In particolare, al punto 3.7 del parere del 26 ottobre 2005 indirizzato al Parlamento europeo in merito al periodo di riflessione<sup>(3)</sup>, il Comitato esortava la Commissione a «valutare l'ipotesi di presentare una proposta legislativa per una vera politica della comunicazione, affrontando così la questione 'nascosta' della mancanza di una base giuridica, che ha portato alla creazione di così tanti meccanismi informali e all'adozione di un approccio non equilibrato. Secondo il Comitato, la presentazione di una siffatta proposta incoraggerebbe già di per sé il dibattito.»

3.1.4 Nel Libro bianco si afferma che, al termine del periodo di consultazione, la Commissione « presenterà i risultati della consultazione e stabilirà se proporrà una carta, un codice di condotta o un altro strumento ». Il Comitato è preoccupato per tale affermazione e intravede dei rischi in quello che sembrerebbe essere il potenziale approccio proposto dalla Commissione.

3.1.5 Quest'ultima fa riferimento a «principi e norme comuni», basandosi sulla pratica di alcuni Stati membri, ma tali principi e norme vanno al di là della comunicazione e dell'informazione. Una semplice dichiarazione di principi, sulla quale tutti potrebbero concordare — perché in realtà concordano già in merito — non apporterebbe alcun valore aggiunto. D'altro canto, un codice o una carta rischierebbero di apparire restrittivi. Inoltre tali principi sono già sanciti in una serie di testi di base. Se poi l'intenzione è quella di redigere un codice di condotta per i media e altri attori della comunicazione, ciò potrebbe essere visto come un tentativo di manipolare il dibattito o di soffocare gli atteggiamenti euroscettici. Tra l'altro, l'obiettivo di coinvolgere tutti questi attori appare poco realistico, dato che una delle lezioni che tutte le istituzioni devono trarre dalle esperienze dei referendum in Francia e nei Paesi Bassi sta proprio nel fatto che un numero crescente di attori non sostengono automaticamente il processo di integrazione. Infine, se tutti gli attori elencati nel Libro bianco dovessero sottoscrivere un tale codice, ciò vorrebbe dire che tutti hanno avuto pari responsabilità nell'affrontare la sfida della comunicazione dell'Unione europea. Secondo il Comitato sarebbe fuorviante dare tale impressione, dato che la responsabilità primaria spetta — e deve essere considerata come spettante — ai governi degli Stati membri.

3.1.6 Il Comitato osserva con preoccupazione il lancio da parte della Commissione di uno speciale forum Internet per raccogliere i pareri sull'auspicabilità di un documento quadro. Non tutti i cittadini europei hanno accesso ad un tale sistema basato su Internet. Sarebbe fondamentale supportare l'esercizio di consultazione mediante altri mezzi più tradizionali.

<sup>(3)</sup> Il periodo di riflessione: la struttura, gli argomenti e il quadro per una valutazione del dibattito sull'Unione europea — GU C 28 del 3.2.2006, pagg. 42-46.

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

3.2.1 Il Comitato rileva che le risorse finanziarie sono estremamente limitate. Inoltre, le procedure da applicare per l'erogazione dei fondi in seguito all'adozione del nuovo regolamento finanziario indubbiamente ostacolano e scoraggiano parecchi interventi lodevoli da parte della società civile.

3.2.2 Per riuscire a entrare in contatto con i cittadini bisogna agire sulle cause del loro scetticismo: in primo luogo, alcuni segmenti della società sono sempre più critici nei confronti dei risultati e dell'impatto delle decisioni politiche sulle loro condizioni di vita e di lavoro. In secondo luogo, vi è effettivamente una carenza di discorso politico e conseguentemente un'esigenza di comunicazione. Ma per essere efficace la comunicazione deve essere impostata diversamente.

3.2.3 Per una comunicazione efficace serve in primo luogo un messaggio chiaro e avvincente, una visione precisa che i cittadini siano disposti ad accettare: i cittadini vogliono che l'Europa sia un progetto politico che contenga anche un progetto socioeconomico, un modello europeo in grado di mantenere la coesione sociale e migliorare la competitività. Alcuni paesi hanno dimostrato che ciò è possibile.

3.2.4 La comunicazione è accentrata e si concentra sull'Europa: si esplica principalmente a livello europeo, tra attori e istituzioni europee e persone già vicine al progetto europeo. Utilizza inoltre strumenti — come le consultazioni via Internet — a cui generalmente hanno accesso soltanto determinati gruppi di cittadini. Per raggiungere un pubblico più vasto bisogna mettere a punto attività di comunicazione che coinvolgano altri soggetti, che non siano le istituzioni europee o le persone già vicine all'UE, ed è necessario decentrare davvero il dibattito: spostarlo, cioè, a livello nazionale, regionale e locale, coinvolgendo i responsabili politici e i media attivi a questi livelli (che talvolta sono i primi da convincere).

3.2.5 In questo contesto, il Libro bianco avanza una serie di proposte pratiche che vanno dall'educazione civica all'organizzazione di dibattiti aperti comuni. Il Comitato condivide in particolare gli argomenti addotti a sostegno dell'educazione civica. Tuttavia, come riconosce il Libro bianco, l'articolo 149 del TCE stabilisce chiaramente che solo gli Stati membri sono responsabili del contenuto dell'insegnamento e dell'organizzazione del sistema di istruzione. Ancora una volta pertanto, quando le istituzioni europee propongono di promuovere l'educazione civica, esse vanno incontro ad un duplice rischio: rischiano, da un lato, di essere accusate di interferire negli affari che spettano ai governi degli Stati membri e, dall'altro, di accettare implicitamente la responsabilità per qualcosa che, in realtà, non rientra nella loro sfera di competenza.

3.2.6 Tuttavia, l'Unione europea ha bisogno che i cittadini accettino un destino comune. A tal fine sarebbe auspicabile che, nel quadro dei programmi di istruzione degli Stati membri, l'Unione europea venisse presentata e spiegata da un punto di vista storico e attuale come un progetto politico comune per

tutti gli Stati membri e i loro cittadini. Questo punto andrebbe discusso apertamente nel Consiglio dei ministri dell'Istruzione.

3.2.7 Ciò non significa che le istituzioni dell'UE debbano restare inattive. Al contrario, dovrebbero sforzarsi maggiormente di informare i cittadini europei sul modo in cui l'Unione europea crea un valore aggiunto. Occorrerebbe individuare il pubblico target e diffondere le innegabili «storie di successo» dell'UE.

3.2.8 Più in generale, si dovrebbe fare in modo che i cittadini sentano di far parte di processi normativi e decisionali del tutto trasparenti.

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

3.3.1 In questa sezione la Commissione propone che le istituzioni europee siano fornite di migliori strumenti e capacità di comunicazione e presenta possibili piste per colmare il «divario digitale». Il Comitato si rammarica che la proposta della Commissione in merito a un'agenzia di stampa europea non figuri più nella versione finale del Libro bianco, dato che, come indicavano le prime reazioni, ciò avrebbe suscitato un ampio dibattito sulla natura delle relazioni tra i media con sede a Bruxelles e le istituzioni europee.

3.3.2 Il Comitato approva le misure esposte in questa sezione. Esorta tuttavia la Commissione ad operare una distinzione fra media specializzati e non. Di norma, i media specializzati sono ben informati e forniscono una copertura informativa. Il Comitato vorrebbe sottolineare che la televisione resta il vettore primario di informazione per la maggior parte dei cittadini europei. Sollecita la Commissione a tener conto sia di questo aspetto sia della rapida evoluzione della televisione digitale nell'elaborare qualsiasi strategia globale. In tale contesto, il Comitato sottolinea l'importanza fondamentale di comunicare con i cittadini nella loro lingua.

3.3.3 Da parte sua, il Comitato continua ad aggiornare e attuare il suo piano di comunicazione strategica. Ciò comporta una revisione continua dei suoi strumenti di comunicazione e del loro utilizzo e l'esplorazione di metodi innovativi (l'utilizzo della metodologia «Open space» negli *Stakeholders' forums* del 7-8 novembre 2005 (Bruxelles) e del 9-10 maggio 2006 (Budapest) sul tema «Colmare il fossato» ne è un chiaro esempio).

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

3.4.1 La Commissione propone di creare una rete di esperti nazionali e un Osservatorio dell'opinione pubblica europea. Il Comitato approva l'approccio di base proposto dal Libro bianco in tale settore. Conviene in particolare sul fatto che l'Unione europea dispone di uno strumento efficace quale l'Eurobarometro, ma crede che la Commissione dovrebbe cercare di sviluppare legami e sinergie con gli istituti demoscopici nazionali.

3.4.2 Il Comitato ritiene altresì che la Commissione non stia ancora sfruttando sufficientemente i meccanismi esistenti per sondare l'opinione pubblica, quali il Comitato economico e sociale europeo. In tale contesto, il Comitato ha preso atto con soddisfazione delle dichiarazioni di intenti contenute nel nuovo protocollo di cooperazione fra la Commissione europea e il Comitato economico e sociale europeo (firmato il 7 novembre 2005). Un utilizzo più strutturato del Comitato quale cassa di risonanza è un punto che andrebbe sviluppato nel contesto dell'addendum post-Libro bianco al protocollo di cooperazione del 7 novembre 2005.

### 3.5 *Lavorare insieme*

3.5.1 La Commissione elenca una serie di nuove forme strutturate di cooperazione. Evidenzia il ruolo svolto già ora dal Comitato economico e sociale europeo e fa riferimento al nuovo protocollo di cooperazione del 7 novembre 2005 fra la Commissione europea e il CESE. La cooperazione fra le due

istituzioni è buona a livello centrale. Tuttavia il Comitato ritiene che si potrebbe fare molto di più per incoraggiare sinergie fra le risorse della Commissione e quelle del Comitato a livello decentrato. Ancora una volta si tratta di un ambito che andrebbe ampliato nell'addendum post-Libro bianco al protocollo del 7 novembre 2005.

## 4. **Richiamo alle precedenti raccomandazioni del Comitato**

4.1 Il Comitato rimanda alle precedenti raccomandazioni in materia di comunicazione che esso ha rivolto alla Commissione europea, in particolare a quelle contenute nell'allegato al parere sul tema «Il periodo di riflessione: la struttura, gli argomenti e il quadro per una valutazione del dibattito sull'Unione europea» (CESE 1249/2005<sup>(4)</sup>) e nel parere del maggio scorso sul tema «Contributo del CESE al Consiglio europeo del 15 e 16 giugno 2006 — Periodo di riflessione».

Bruxelles, 6 luglio 2006

La Presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Anne-Marie SIGMUND

---

<sup>(4)</sup> GU C 28 del 3.2.2006, pagg. 42-46.