



LA POLITICA DI INFORMAZIONE E COMUNICAZIONE DELL'UNIONE EUROPEA E I CDE

Dossier

a cura del Centro di documentazione europea
dell'Università degli Studi di Verona

Verona, aprile 2007

1. Il principio di trasparenza e l'accesso all'informazione

1.1. Trasparenza

Principio generale a cui le istituzioni comunitarie, a partire dal trattato di Amsterdam (art. 1.2 [TUE](#)), hanno l'obbligo di attenersi in tutti i settori della cooperazione europea, compresi quelli del secondo e terzo pilastro.

La trasparenza contribuisce alla realizzazione della democrazia nell'ordinamento comunitario contribuendo a 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.

Con una [comunicazione](#) del 21 marzo 2007, la Commissione ha risposto alle argomentazioni formulate nell'ambito del processo di consultazione che ha fatto seguito al Libro verde sulla trasparenza e preso decisioni sulle misure da adottare in futuro.

1.2. Diritto di accesso

Principale applicazione del principio di trasparenza, il diritto di accesso ai documenti delle istituzioni è riconosciuto, a partire dal trattato di Maastricht (art. 191 A, ora [art. 255 TCE](#)), tra i principi generali dell'ordinamento comunitario. «Specifico profilo del diritto all'informazione» e applicazione del principio di trasparenza dell'azione amministrativa, l'accesso ai documenti è assieme a quest'ultimo «una manifestazione della tendenza verso un più ampio riconoscimento dei diritti umani fondamentali e una maggiore democratizzazione della struttura istituzionale della Comunità [...]» (M. MIGLIAZZA, *Art. 255 del Trattato CE*, in F. POCAR (a cura di), *Commentario breve ai trattati della Comunità e dell'Unione europea*, Padova, 2001, pp. 872-877).

Il 30 maggio 2001, il Consiglio e il Parlamento hanno adottato, in applicazione dell'art. 255, il [regolamento 1049/2001 CE](#) che, nel sostituire le norme di autoregolamentazione interna adottate dalle tre istituzioni singolarmente ([Decisione del Consiglio 93/731/CE](#), [Decisione della Commissione 94/90/CECA, CE, Euratom](#) e relativo codice di condotta, [Decisione del Parlamento 97/632 CECA, CE, Euratom](#)), 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 a esercitare il loro diritto, il regolamento prevede che ciascuna delle tre istituzioni renda accessibile, su formato elettronico, un [registro di documenti](#).

1.3. Trasparenza e diritto di accesso nel Trattato costituzionale

Il Titolo VI «La vita democratica dell'Unione» della [Parte prima del trattato costituzionale](#) ha riconosciuto

come la garanzia di un elevato grado di trasparenza da parte delle istituzioni sia condizione necessaria per l'esercizio della «democrazia partecipativa» e «del buon governo» (artt. I-47 e I-50).

Il diritto di accesso, già incluso dalla Carta di Nizza (art. 42) tra i diritti attinenti alla cittadinanza, è stato esteso dalla Convenzione fino a comprendere, oltre ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, anche quelli degli organi e delle agenzie dell'Unione, indipendentemente dalla forma in cui sono prodotti ([art. II-102](#)).

2. Politica di informazione e comunicazione tappe significative 2001-2005

2.1. [Libro bianco su La governance europea](#) (COM(2001)428 def. del 5 agosto 2001)

La politica di informazione e comunicazione, in quanto strumento democratico volto a garantire la partecipazione dei cittadini, è considerata nel libro bianco tra gli elementi prioritari per una revisione della *governance* europea.

2.2. [Dichiarazione di Laeken sul futuro dell'Unione europea](#), 14-15 dicembre 2001

La dichiarazione (parr. 1-2) 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.

2.3. [Comunicazioni della Commissione per una strategia moderna, efficace e affidabile in materia di informazione e comunicazione](#)

In risposta alle richieste avanzate dal Parlamento europeo e dal [Consiglio europeo di Helsinki](#), la Commissione europea ha adottato tra il giugno 2001 e l'aprile 2004 tre comunicazioni al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale, al Comitato delle regioni volte a definire gli obiettivi prioritari, gli strumenti e le modalità di attuazione di una strategia “moderna, efficace e affidabile” in materia di politica di informazione e comunicazione.

2.3.1 [Comunicazione della Commissione per le attività di politica dell'informazione e della comunicazione nell'Unione europea, COM\(2001\)354 def. \(27 giugno 2001\)](#)

Il documento individua gli assi portanti della nuova strategia nella cooperazioni tra le Istituzioni e nel partenariato operativo con le autorità degli Stati membri.

2.3.2. [Comunicazione della Commissione su una strategia di informazione e di comunicazione per l'Unione europea, COM\(2002\)350 def. \(2 luglio 2002\)](#)

La comunicazione suggerisce la stipula tra la Commissione e ciascun Stato membro di un *memorandum of understanding* (MoU), ovvero un accordo di natura prettamente politica.

2.3.3. Comunicazione della Commissione sulla attuazione della strategia d'informazione e di comunicazione dell'Unione europea, COM(2004)196 def. (20 aprile 2004)

Un più efficace coordinamento degli strumenti che la Commissione dispone in materia di informazione e comunicazione è condizione imprescindibile per assicurare coerenza alla strategia.

La comunicazione propone a tal fine una soluzione su tre assi prioritari: partenariato volontario e operativo con gli Stati membri, razionalizzazione dei centri e delle reti di informazione e sviluppo del settore audiovisivo in quanto vettore di informazione preferito dal pubblico europeo.

2.4. Conferenza informale dei Ministri di Kilcoole (7-8 aprile 2004)

Svoltasi nel semestre di Presidenza irlandese, la conferenza informale dei Ministri per gli Affari europei si è proposta di stabilire le modalità per far conoscere meglio l'Europa ai cittadini.

2.5. Piano di azione della Commissione per migliorare l'iniziativa "Comunicare l'Europa" (20 luglio 2005)

Il documento individua cinquanta azioni destinate a migliorare le capacità e le competenze della Commissione in materia di comunicazione delle politiche europee. Ascoltare, spiegare e agire in ambito locale sono i tre principi cardine su cui l'Esecutivo intende impostare una nuova politica di comunicazione capace di aumentare il dialogo, la consultazione e il dibattito sul ruolo dell'Unione.

2.6. Piano D "Democrazia, Dialogo e dibattito" (13 ottobre 2005)

Il Piano d'azione, contributo della Commissione al periodo di riflessione sul futuro dell'Europa, si propone di aumentare il coinvolgimento degli Stati membri nel processo di integrazione europea, incoraggiare un ampio dibattito pubblico e creare un nuovo consenso sulle politiche future dell'Unione europea. 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.

Una prima considerazione d'insieme sui dibattiti nazionali sarà presentata tra aprile e maggio 2006

3. Politica di comunicazione e informazione: ultimi sviluppi nel 2006

3.1. Libro bianco sulla politica di comunicazione (1 febbraio 2006)

Dopo il piano di azione per la riorganizzazione delle strutture di comunicazione dell'Esecutivo e la presentazione nell'ottobre 2005 del piano D, il 1 febbraio 2006 la Commissione europea ha adottato un libro bianco sulla politica di comunicazione destinato a porre le basi di una politica di comunicazione dell'Unione europea mobilitando mobilitare tutte le parti in causa, ovvero le Istituzioni, gli stati membri, le autorità regionali-locali e la società civile. Come hanno dimostrato i dati di un sondaggio Eurobarometro realizzato nell'autunno 2005, una migliore comunicazione risulta indispensabile per superare il crescente livello di indifferenza e scetticismo dei cittadini nei confronti dell'Unione europea.

Cinque i settori d'interventi proposti nel piano d'azione: la definizione di principi comuni in materia di comunicazione sull'Unione europea, la partecipazione attiva dei cittadini, la collaborazione con i media e

l'uso delle nuove tecnologie, la comprensione e analisi dell'opinione pubblica ed infine l'azione comune con le istituzioni nazionali.

Un [nuovo sito plurilingue](#) sull'argomento si propone di avviare e supportare un'ampia consultazione che durerà sei mesi. Sulla base delle risposte ricevute, alla fine di tale periodo la Commissione elaborerà piani d'azione specifici per ciascun settore, così da portare l'Europa quanto più vicino possibile ai suoi cittadini.

Il 2 febbraio, la Commissaria alla comunicazione, Margot Wallström, ha presentato al Parlamento riunito in plenaria il Libro bianco. I Parlamentari hanno insistito sull'importanza del contenuto delle politiche attuate per lottare contro il disinteresse dei cittadini per l'Europa.

3. 2. [Periodo di riflessione e piano D](#) (10 maggio 2006)

Il 10 maggio 2006, la Commissione europea ha presentato una comunicazione sul periodo di riflessione promosso a seguito del no francese e olandese al trattato costituzionale e sul Piano D. Dal dibattito sull'Europa è emerso il divario esistente tra le misure adottate dall'Europa e il modo in cui i cittadini interpretano il ruolo delle istituzioni. La Commissione ha inteso fornire una risposta politica al problema presentando un'agenda per i cittadini in cui sono definite dodici iniziative e per ognuna di esse risultati concreti da conseguire, tra cui far sì che i cittadini dell'UE siano più informati e possano avvalersi più agevolmente dei loro diritti.

3. 3. [Politica di comunicazione, decentramento e cittadinanza attiva](#) (15 giugno 2006)

Il Comitato delle regioni ha adottato il 15 giugno il [parere](#) presentato dal Presidente della Regione Piemonte e dell'AICCRE, Mercedes Presso, per un nuovo approccio alla politica di comunicazione dell'Unione europea.

Facendo riferimento al [Piano D per la democrazia, il dialogo e il dibattito](#) al "Libro bianco su una politica europea di comunicazione", il documento sostiene la necessità di "ragionare sempre più in termini locali per colmare il deficit democratico che ha reso i cittadini spettatori passivi e intermittenti del processo politico europeo" e di collegare la politica di comunicazione europea alla "cittadinanza attiva" attraverso piattaforme di dialogo sugli argomenti di maggiore interesse per i cittadini nei quali l'azione comunitaria presenta un indiscutibile valore aggiunto.

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

3.4. [La Commissione europea fa il punto sul Piano D](#)

La Commissione europea ha presentato lo scorso 24 novembre una [relazione](#) sugli sviluppi del Piano D "democrazia, dialogo, dibattito" a un anno dal suo avvio. Il documento valuta le tredici azioni intraprese in tale ambito e enuncia diversi orientamenti per migliorare le iniziative in atto e favorire un maggior coinvolgimento dei giovani e delle donne.

Il Parlamento europeo, approvando lo scorso 16 novembre la relazione [relazione](#) sul libro bianco, si è espresso a favore di una trasformazione della politica di comunicazione in una politica autonoma, dotata di propri contenuti.

4. Ruolo delle reti nella politica di informazione e comunicazione

4.1. Comunicazione della Commissione per le attività di politica dell'informazione e della comunicazione nell'Unione europea, COM(2001)354 def. (27 giugno 2001)

La Commissione riconosce l'importanza delle diverse antenne e reti di informazione impegnate a livello nazionale, interregionale e locale. In particolare, è ricordata la significativa presenza sul territorio dei Centri di documentazione europea, degli Info point europe e dei Centri di informazione e animazione rurale. Nel documento sono inoltre menzionati "altri centri di riferimento universitario" e la rete dei conferenzieri Team europe.

4.2. Comunicazione della Commissione su una strategia di informazione e di comunicazione per l'Unione europea, COM(2002)350 def. (2 luglio 2002)

Nella prospettiva dell'adesione dei dieci nuovi paesi membri, la Commissione manifesta la volontà di voler procedere a una valutazione globale delle antenne e delle reti di informazione, per poi ridefinire, secondo le linee obiettivo tracciate nel nuovo quadro d'azione 2002-2004 i compiti e gli sviluppi a corto, medio e lungo termine necessari per garantire una struttura decentrata coerente, razionale e omogenea anche sul piano della distribuzione geografica.

4.3. Libro bianco sulla politica di comunicazione (1 febbraio 2006)

«La cooperazione con centri e reti europee, come la nuova rete Europa in diretta» viene menzionata all'interno degli strumenti operativi di cooperazione che il libro bianco intende promuovere tra le istituzioni comunitarie e le autorità nazionali.