

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA
FACOLTÀ DI LETTERE E FILOSOFIA

**CORSO DI LAUREA IN
SCIENZE DELLA COMUNICAZIONE**

**L'Europa è comunicazione? Forme e strutture
della comunicazione del Parlamento europeo**

Tesi di Laurea di: Francesca Furlan
Relatore: Prof. Gianni Riccamboni
Anno Accademico: 2006/2007

INDICE

INTRODUZIONE	1
CAPITOLO I - ORGANIZZAZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO	7
1.1. Dall'Assemblea designata al Parlamento eletto	7
1.2. I deputati europei	8
1.2.1. Lo Statuto dei deputati europei	9
1.3. La composizione del Parlamento europeo	9
1.3.1. Gruppi politici	10
1.4. L'organizzazione del Parlamento europeo	11
1.4.1. Sede e luoghi di lavoro	12
1.4.2. La Presidenza e l'Ufficio di presidenza, la Conferenza dei presidenti	12
1.4.3. Le commissioni parlamentari	13
1.4.4. I dibattiti pubblici in sessione plenaria	13
1.4.5. Il Segretariato generale	14
1.5. I poteri del Parlamento	14
1.5.1. Il potere legislativo	14
1.5.2. Il potere di bilancio	18
1.5.3. Il potere di controllo	20
1.6. Il ruolo politico del Parlamento europeo	23
1.6.1. La politica estera e di sicurezza comune	23
1.6.2. Accordi e trattati internazionali	24
1.6.3. La globalizzazione	24
1.6.4. La difesa dei diritti dell'uomo nel mondo	25
1.6.5. Una tribuna internazionale	25
1.6.6. Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia	25
1.6.7. I diritti dell'uomo nell'Unione europea	26
1.6.8. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea	26
1.7. Il Parlamento europeo: la voce dei cittadini in Europa	27
1.7.1. L'accesso alle informazioni	27
1.7.2. Il diritto di petizione	28
1.7.3. Il Mediatore europeo	29
1.8. Gli Uffici di informazione del Parlamento europeo	29
1.9. Conclusioni	31
CAPITOLO II - I CITTADINI E LA COMUNICAZIONE DELL'UNIONE EUROPEA	33
2.1. L'atteggiamento dei cittadini nei confronti dell'Unione europea: un problema aperto	33
2.2. Perché è difficile comunicare l'Unione europea?	35
2.2.1. Deficit democratico	38
2.3. Differenti strategie per diversi pubblici	39
2.4. Il ruolo dei media nel diffondere l'immagine Europa	42
2.4.1. La televisione come canale privilegiato	43
2.4.2. La carta stampata	45
2.4.3. La mancanza di un volto dell'Unione europea	46
2.4.4. Maggiore professionalità per i funzionari europei	46

2.5. Trasparenza	47
2.6. Principi di democrazia	48
2.7. Gli strumenti: Partenariato, Decentramento, Coordinamento	49
2.8. Conclusioni	53

CAPITOLO III - LE ATTIVITA' DI INFORMAZIONE E COMUNICAZIONE NELL 'UNIONE

EUROPEA	55
3.1. La prima svolta: il Trattato di Maastricht del 1992	56
3.2. Trasparenza e accesso ai documenti	57
3.3. Ruolo del Parlamento europeo	59
3.4. Il programma PRINCE e le tre campagne verso il grande pubblico	60
3.4.1. La prima campagna: "Cittadini d'Europa"	60
3.4.2. La seconda campagna: "Costruiamo insieme l'Europa"	61
3.4.3. La terza campagna: "L'Euro – una moneta unica per l'Europa"	61
3.5. Libro bianco sulla <i>Governance</i> europea	63
3.5.1. Contenuti del Libro bianco	64
3.6. Lo sviluppo di una nuova strategia: comunicazione della Commissione europea su "Un nuovo quadro di cooperazione per le attività di politica dell'informazione e della comunicazione nell'Unione europea" del 27 giugno 2001	65
3.6.1. Risoluzione del Parlamento europeo del 13 marzo 2002 sulla comunicazione della Commissione	68
3.7. Comunicazione della Commissione su "Una strategia di informazione e di comunicazione per l'Unione europea" del 25 luglio 2002	69
3.7.1. Risoluzione del Parlamento europeo del 10 aprile 2003 sulla comunicazione della Commissione	73
3.8. Il sistema delle reti	74
3.8.1. Centri a livello nazionale	75
3.8.2. Centri a livello interregionale	75
3.8.3. Centri a livello locale	75
3.8.4. Team Europe	77
3.8.5. L'Unione europea on-line: da Europa a Europa 2nd generation	77
3.8.6. L'audiovisivo: EbS e Euronews	79
3.9. Comunicazione della Commissione su "L'attuazione della strategia di informazione e comunicazione dell'Unione europea" del 20 aprile 2004	79
3.9.1. Europe Direct	82
3.9.2. Risoluzione del Parlamento europeo del 12 maggio 2005 sulla comunicazione della Commissione	82
3.10. Il rilancio della strategia di comunicazione: il nuovo Piano di azione, il Piano-D per la Democrazia, il Dialogo e il Dibattito e il Libro bianco su una politica europea di comunicazione	85
3.10.1. Piano d'azione della Commissione relativo al miglioramento della comunicazione sull'Europa del 20 luglio 2005	87
3.10.2. Il Piano D per la democrazia, il dialogo e il dibattito	89
3.10.3. Il Libro bianco per la comunicazione europea	91
3.10.4. I cinque settori d'azione del Libro bianco	92
3.11. La prospettiva del Parlamento europeo: "Struttura, temi e quadro per una valutazione del dibattito sull'Unione europea" del 19 gennaio 2006	94
3.12. Conclusioni	95

CAPITOLO IV - LA STRUTTURA DI COMUNICAZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

	101
4.1. Il nuovo sito del Parlamento europeo: www.europarl.europa.eu .	103
4.2. La Direzione generale Informazione (DG 4)	107
4.3. La Direzione Media – Direzione A	111
4.3.1. Conferenze stampa per i giornalisti	112
4.3.2. Unità Sala Stampa e <i>Webpublishing</i>	112
4.3.3. Unità Redazione e Diffusione	114
4.3.4. L'Unità Audiovisiva	117
4.3.5. Servizio Analisi dei media	117
4.4. La Direzione Comunicazione – Direzione B	117
4.4.1. L'Unità di Coordinazione degli Uffici di Informazione	118
4.4.2. L'Unità Eventi	119
4.4.3. L'Unità visite e seminari	121
4.4.4. L'Unità della Posta del Cittadino	121
4.4.5. L'Unità "Cellula Immagine"	122
4.5. La Direzione della Documentazione Parlamentare – Direzione C	122
4.6. I deputati del Parlamento europeo: la gestione della comunicazione	123
4.6.1. Gli eurodeputati e il gruppo parlamentare	123
4.6.2. Gli eurodeputati e i Commissari europei	125
4.6.3. Il Parlamento europeo e i media	126
4.6.4. Gli eurodeputati e i cittadini	132
4.6.5. Gli eurodeputati e i gruppi di interesse	134
4.7. Conclusioni	135
CONCLUSIONI	137
BIBLIOGRAFIA	141

INTRODUZIONE

Nata dalla volontà di garantire una pace durevole, la costruzione europea si è concretizzata dopo la Seconda Guerra Mondiale. Il 9 maggio 1950, Robert Schuman, ministro degli esteri francese, propose, ispirandosi ad una idea di Jean Monnet, l'integrazione delle industrie del carbone e dell'acciaio dell'Europa occidentale. Da questa proposta scaturì, nel 1951, la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), con sei membri fondatori: Belgio, Germania occidentale, Lussemburgo, Francia, Italia e Paesi Bassi. Fu la CECA la prima base di quella che sarebbe diventata poi l'Unione europea, che nel corso degli anni si è evoluta sia a livello territoriale sia a livello istituzionale.

Oggi è una realtà politica chiara e presente nella vita del cittadino europeo, ma ancora in evoluzione, non solo nei confini, ma soprattutto nelle politiche che attua e nelle decisioni che vengono prese. All'interno di questa realtà composita, un ruolo importante è svolto dalle istituzioni europee, soprattutto dal Parlamento europeo (PE), che rimane l'unico organo eletto direttamente dai cittadini, ed è quindi quello che li rappresenta in sede internazionale. Per molto tempo considerato una istituzione dal "potere debole", il Parlamento europeo ha, nel corso degli anni, acquisito una forza maggiore, tale da permettergli di controllare le nomine dei membri della Commissione, ponendo anche un veto in caso risulti necessario, e di fungere da colegislatore in sede europea, grazie all'introduzione della procedura di codecisione.

Questa istituzione, in quanto eletta dai cittadini, è la loro rappresentante diretta in sede europea. Ma per essere il loro vero rappresentante non basta la nomina attraverso un'elezione: è invece necessario lo sviluppo di un sistema e di forme di comunicazione tali da riuscire ad avvicinare i cittadini alla materia Europa. I deputati europei e la struttura responsabile della comunicazione del PE sono sempre più coscienti del problema, e i cambiamenti avvenuti nel 2004 sia in sede europea (allargamento e nuove elezioni) sia all'interno della struttura di comunicazione del PE (riorganizzazione della DG Informazione), hanno portato allo sviluppo di un sistema di comunicazione che da un punto di vista organizzativo è costruito in modo da rispettare i vari *target* che si rivolgono al PE (cittadini, giornalisti, lobbisti, politici), e da un punto di vista comunicativo ha portato ad un aumento nella copertura delle attività del PE da parte dei media. Un miglioramento che è comunque da considerare anche effetto dell'aumento dei poteri del Parlamento stesso.

Il dibattito sulla comunicazione in Europa è ampio e in continua evoluzione: quello che emerge è da una parte l'incapacità della Comunità europea nel diffondere una visione corretta di sé stessa e delle proprie azioni, dall'altra l'incapacità dei cittadini di percepire l'Europa come una realtà che ha a che fare concretamente con la loro vita quotidiana. L'impressione di molti è che le istituzioni europee, in questi anni, abbiano più informato che comunicato, e siano state più predisposte a parlare agli addetti ai lavori che ai cittadini, faticando a trovare un coordinamento effettivo (pur tanto invocato) nei processi di comunicazione istituzionale.

Tutto questo all'interno di una Europa dove le istituzioni soffrono da sempre di una mancanza di legittimità democratica, perché ideate da una classe dirigente che dopo i disastri della Seconda Guerra Mondiale voleva portare in Europa pace e prosperità, ma purtroppo sempre considerate inaccessibili al cittadino a causa della complessità del loro funzionamento.

Questo a causa dell'assenza di uno spazio pubblico europeo come fonte di legittimazione politica, dove si possa discutere di questioni europee secondo un'ottica che vada al di là dei

nazionalismi e dei localismi. I governi nazionali non sono esenti da colpe in questa situazione: molto spesso infatti l'Unione europea è diventata il capro espiatorio scelto dai politici nazionali per giustificare problemi o periodi negativi all'interno del proprio stato. Ma l'affermazione «è colpa dell'Unione europea» non può essere considerata corretta, dal momento in cui le decisioni prese a Bruxelles non sono mai direttive imposte, ma sono sempre il frutto di un processo decisionale che vede coinvolti moltissimi attori.

I mezzi di comunicazione infine sono lo strumento attraverso cui le notizie arrivano nelle case dei cittadini europei, andando a coprire praticamente tutti i 455 milioni di cittadini dell'Europa allargata. Non sempre i media hanno dato spazio a tematiche europee, nel passato ma anche nel presente, anche se ora la situazione sta un po' cambiando, grazie anche all'avvento di internet. Varie le cause della scarsa copertura dei media nazionali: sia per la complessità e la lunghezza dei processi decisionali europei, sia perché le tematiche europee non sono altamente notiziabili o vendibili, che è la caratteristica che fa la differenza nella diffusione o meno di una notizia.

Nel corso degli anni le istituzioni hanno cercato di superare questi problemi sviluppando delle strategie di informazione e comunicazione *ad hoc*, nel tentativo di coinvolgere il cittadino nelle proprie attività. La Commissione europea, in particolare, ha sviluppato una prima strategia tra il 2001 e il 2004, e dopo i risultati ottenuti, piuttosto negativi, come la scarsa affluenza alle elezioni del 2004 e i no di Francia e Olanda ai referendum sulla Costituzione europea, ha deciso di svilupparne una seconda, proponendo anche un Libro bianco su una politica di comunicazione europea. Il Parlamento europeo ha sempre offerto suggerimenti e proposte, in nome di una collaborazione istituzionale, ma bisogna dire che il fallimento della prima strategia è conseguenza anche di una mancata cooperazione tra istituzioni.

La struttura del mio lavoro rispecchia e contiene le riflessioni fatte finora, con una particolare focalizzazione sul Parlamento europeo e sulla sua struttura di comunicazione.

→ CAPITOLO I – Organizzazione del Parlamento europeo

Nel primo capitolo descriverò la struttura del Parlamento europeo come istituzione, partendo dalla sua fondazione, e delineandone lo sviluppo nel corso degli anni. Non tralascierò di descrivere i poteri (legislativo, di bilancio e di controllo) che il PE esercita, e le funzioni degli eurodeputati. Vorrei sottolineare fin da ora l'importanza del diritto di petizione e degli Uffici nazionali del Parlamento, presenti in tutti gli Stati membri, perché entrambi sono strumenti in mano ai cittadini per poter comunicare con l'Europa.

→ CAPITOLO II - I cittadini e la comunicazione dell'Unione europea

Nel secondo capitolo tratterò l'atteggiamento dei cittadini nei confronti dell'UE, cercando di individuare le cause della mancanza di comunicazione e della mancanza di interesse da parte del grande pubblico sui temi europei. In questo capitolo, per sondare l'atteggiamento dei cittadini, utilizzerò ampiamente le analisi fatte da eurobarometro sull'opinione pubblica europea. Dedicherò un paragrafo alle cause del deficit democratico che affligge da sempre l'UE, per concentrarmi poi nel ruolo che hanno i media nel diffondere l'idea di Europa. Come ho precedentemente spiegato, varie cause concorrono nell'atteggiamento dei media verso l'UE: la complessità di quest'ultima, la mancanza di notiziabilità e vendibilità dei temi europei, i tempi brevi dei media nazionali. Concluderò il capitolo descrivendo gli strumenti ideati dalla Commissione europea (con il supporto delle altre istituzioni) per risolvere i problemi di comunicazione con l'opinione pubblica: partenariato, decentramento, coordinamento.

→ CAPITOLO III – Le attività di informazione e comunicazione nell'Unione europea

Il terzo capitolo tratterà la storia delle attività di informazione e comunicazione dell'Unione europea. Dal trattato di Maastricht, che diede un primo forte impulso verso una politica di informazione e comunicazione dell'UE, al Libro bianco su una politica europea di comunicazione, del febbraio 2006. In mezzo, il programma PRINCE, il Libro bianco su una *governance* europea, la prima strategia vera e propria con le comunicazioni della Commissione del 2001, 2002 e 2004; e ancora il Piano d'Azione per il rilancio di una nuova strategia di comunicazione, dopo i fallimenti della prima, e il Piano D sul periodo di riflessione indetto dal Consiglio dopo i no di Francia e Olanda.

Accanto ad ogni dichiarazione della Commissione, la risposta e le proposte del Parlamento europeo. Un paragrafo sarà dedicato al sistema delle reti europee, e un altro riguarderà la prospettiva del Parlamento europeo sul periodo di riflessione e il rilancio del dibattito costituzionale, con la relazione Duff-Voggenhuber approvata il 19 gennaio 2006.

→ CAPITOLO IV – La struttura di comunicazione del Parlamento europeo

Il quarto capitolo riguarderà le forme e le strutture della comunicazione del Parlamento europeo, con un'analisi delle attività di comunicazione del PE. Ho diviso il capitolo in due sezioni, una che riguarderà la DG 4 Informazione, la struttura preposta alla comunicazione dell'istituzione, e una che riguarda le attività comunicative degli eurodeputati, facendo riferimento alla copertura dei media nazionali e all'importanza, in questo tipo di comunicazione, anche dei media locali e regionali.

Per stendere quest'ultimo capitolo la documentazione sia cartacea che telematica era insufficiente o comunque inadeguata, e quindi nel redigerlo mi sono avvalsa di interviste che ho fatto personalmente a funzionari del Parlamento e a eurodeputati.

BIBLIOGRAFIA

- BARDI L. e IGNAZI P. (2004), *Il Parlamento europeo*, Bologna, Il Mulino.
- CORBETT R. (1998), *The European Parliament's role in Closer EU Integration*, Ipswich, Suffolk, The Ipswich Book Company Ltd.
- DELLA PORTA D. e CAIANI M. (2006), *Quale Europa? Europeizzazione, identità e conflitti*, Bologna, Il Mulino.
- DE MARCO G. (2005), "La comunicazione pubblica nelle istituzioni comunitarie", in *Rivista italiana di comunicazione pubblica*, n. 24.
- DE MARTE R. (2004), "Communicating Europe. L'iniziativa irlandese per la comunicazione sull'Europa", in *Rivista italiana di comunicazione pubblica*, n. 19.
- FABBRINI S. (2002), *L'Unione Europea. Le istituzioni e gli attori di un sistema sovranazionale*, Roma – Bari, Laterza.
- FABBRINI S. e MORATA F. (2002), *L'Unione Europea. Le politiche pubbliche*, Roma – Bari, Laterza.
- FERRAZZI C., (2001), «L'occasione della Carta dei diritti. Paragonare l'Unione Europea e le politiche di comunicazione 2001/2», in *Rivista italiana di comunicazione pubblica*, n. 7.
- FORCELLA M. G. (2001), "Le direttrici della politica di comunicazione dell'Unione europea", in *Rivista italiana di comunicazione pubblica*, n. 7.
- FORCELLA M. G. (2001), "Gli strumenti per la comunicazione delle istituzioni dell'Unione europea", in *Rivista italiana di comunicazione pubblica*, n. 8.
- FORCELLA M. G. (2004), "Strategie della comunicazione comunitaria e opinione pubblica europea", in *Rivista italiana di comunicazione pubblica*, n. 7.
- LORD C. (1998), *Democracy in the European Union*, Sheffield, Sheffield Academic Press.
- MAFROLLA E. M. (2004), "La percezione dell'Unione europea da parte del cittadino e le nuove strategie di comunicazione alla luce dell'imminente allargamento dell'Unione europea", in *Pubblic@ndo – La politica di informazione e comunicazione nell'Unione europea*. (on-line)
- MORGAN D. (2005), *Is EU Media coverage biased?*, Washington, European Affairs, c/o The European Institute.
- OLIVI B. (2001), *L'Europa difficile. Storia politica dell'integrazione europea 1948-2000*, Bologna, Il Mulino.
- ROLANDO S. (2003), "Valori, identità, interessi. Perché e come comunicare l'Europa", in *Rivista italiana di comunicazione pubblica*, n. 18.
- SANTANIELLO R. (1999), "Comunicare l'Euro. La strategia dell'Unione europea", in *Rivista italiana di comunicazione pubblica*, n. 1.
- SANTANIELLO R. (2002), "Nuove strategie di informazione e di comunicazione dell'Unione europea", in *Rivista italiana di comunicazione pubblica*, n. 14.
- SANTANIELLO R. (2004), "Trasparenza e informazione nel Trattato costituzionale europeo", in *Rivista italiana di comunicazione pubblica*, n. 20.
- SANTANIELLO R., "Comunicare le istituzioni comunitarie", articolo on- line.
- SMITH A., (2004), *European Commissioners and the prospects of a European Public Spere: information, representation and legitimacy*, Fondation Nationale

des Sciences Politiques CERVL-Sciences Po Bordeaux.

- TRENZ H. J. (2004), "Media coverage on european *governance*", in *European Journal of Communication*, n. 3.

Documenti ufficiali consultati:

- Libro bianco della Commissione europea sulla *governance*. COM (2001) 428 def. del 25 luglio 2001.
- Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale, al Comitato delle regioni su "Un nuovo quadro di cooperazione per le attività di politica dell'informazione e della comunicazione nell'Unione europea, COM (2001) 354 def. del 27.6.2001.
- Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale, al Comitato delle regioni su "Una strategia di informazione e di comunicazione per l'Unione europea". COM (2002) 350 def. del 25 luglio 2002.
- Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale, al Comitato delle regioni su "L'attuazione della strategia di informazione e di comunicazione per l'Unione europea". COM (2004) 196 def. del 20 aprile 2004.
- Relazione Andreassen sulla "Comunicazione relativa ad un nuovo quadro di cooperazione per le attività di politica dell'informazione e della comunicazione nell'Unione europea". A5-0051/2002 def. del 25 febbraio 2002.
- Relazione Bayona de Perogordo su "Una strategia di informazione e comunicazione per l'Unione europea". A5-0053/2003 def. del 21 febbraio 2003.
- Relazione Herrero-Tejedor su "L'attuazione della strategia di informazione e comunicazione dell'Unione europea". A6-0111/2005 def. del 26 aprile 2005.
- Piano di azione per migliorare la comunicazione della Commissione europea sull'Europa, 20 luglio 2005.
- Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni su "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. del 13 ottobre 2005.
- Libro bianco della Commissione europea su "Una politica di comunicazione europea". COM (2006) 35 def. del 1 febbraio 2006.
- Relazione Duff – Voggenhuber su "Il periodo di riflessione: struttura, temi e contesto per una valutazione del dibattito sull'Unione europea". 2005/2146(INI), del 13 ottobre 2005.
- Risoluzione del Parlamento europeo sul "Periodo di riflessione: struttura, temi e contesto per una valutazione del dibattito sull'Unione europea". A6-0414/2005 del 19 gennaio 2006.