



Le reti di informazione europea al servizio dei cittadini

Relazione del gruppo di lavoro intrareti Comunicare i diritti presentata a Roma il 19 ottobre 2011

M. Irene Paolino – Coordinatrice Europe Direct Puglia

Nel corso degli ultimi 10 anni, la Commissione europea ha dedicato sempre maggiore attenzione alla comunicazione con i cittadini, intensificando gli sforzi per sviluppare nuovi approcci, strumenti ed azioni con cui promuovere il dibattito locale su temi europei, consentire il dialogo dei cittadini con le Istituzioni europee e quindi aprirsi all'ascolto dei cittadini¹.

La Rete Europe Direct, grazie alla penetrazione capillare sul territorio, è uno strumento efficace di questo approccio alla comunicazione volto a favorire la decentralizzazione dell'informazione e della comunicazione sulle tematiche europee anche al fine di migliorare la trasparenza dei processi decisionali e la partecipazione democratica.

I centri Europe Direct, comunicando come le politiche europee entrino nella vita quotidiana dei cittadini, sono uno strumento per accrescere il senso di appartenenza all'Europa.

Contesto normativo e istituzionale

Il **Trattato di Maastricht**, grazie all'introduzione della cittadinanza europea e dei diritti correlati (civili e politici), ha inteso creare **un rapporto più diretto e concreto** tra i cittadini e l'UE. La cittadinanza dell'UE mira a **rafforzare il legame fra il cittadino e l'Europa "rafforzando la tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini dei suoi Stati membri"**.

Negli anni a seguire, l'attenzione della Commissione europea nei confronti della tutela dei diritti dei cittadini è cresciuta:

- 2002** creazione del servizio **SOLVIT**, come risposta all'esigenza di un'applicazione diseguale del diritto europeo all'interno dell'UE
- 2004** creazione di un **gruppo di commissari per i "Diritti fondamentali, lotta contro la discriminazione e pari opportunità"** che delinea gli orientamenti politici e assicura la coerenza delle iniziative della Commissione in questi settori e in quello dell'integrazione delle minoranze;
- 2007** istituzione del programma specifico **"Diritti fondamentali e cittadinanza" per il periodo 2007-2013 (decisione 2007/252/CE)** nell'ambito del programma generale "Diritti fondamentali e giustizia";

¹Fonti:

- Comunicazione su un nuovo quadro di cooperazione per le attività di politica dell'informazione e della comunicazione nell'Unione Europea COM(2001) 354 def.
- Comunicazione su una strategia di informazione e di comunicazione per l'Unione europea COM(2002) 350 def.
- Comunicazione sulla attuazione della strategia d'informazione e di comunicazione dell'Unione europea COM(2004) 196 def.
- Piano d'azione della Commissione per migliorare la comunicazione sull'Europa SEC(2005) 985
- Il contributo della Commissione al periodo di riflessione e oltre: un Piano D per la democrazia, il dialogo e il dibattito COM(2005) 494def.
- Libro bianco sulla politica europea di comunicazione COM(2006) 35 def. del 1° febbraio 2006
- Il periodo di riflessione e il Piano D COM(2006) 212 def.
- Comunicazione della Commissione COM (2006) 194, del 3 maggio 2006 Libro Verde Iniziativa europea per la trasparenza
- Piano D - Un dibattito più ampio e più approfondito sull'Europa SEC(2006) 1553
- Insieme per comunicare l'Europa COM(2007) 568, del 3 ottobre 2007
- Comunicare sull'Europa via internet - Coinvolgere i cittadini SEC(2007) 1742

- 2007 istituzione del programma "**Europa per i cittadini**" 2007-2013 (decisione 2006/1094/CE);
- 2007 istituzione del **7PQ di ricerca 2007-2013 "Scienze Socioeconomiche e umanistiche"** una linea di bilancio dedicata "Il cittadino nell'Unione europea";
- 2007 creazione dell'**Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali** con lo scopo di fornire assistenza e consulenza in materia di diritti fondamentali alle competenti istituzioni europee e agli Stati membri nell'attuazione del diritto comunitario;
- 2009 **Carta dei diritti fondamentali** documento giuridicamente vincolante con il Trattato di Lisbona
- 2009 **Osservatorio UE sulla cittadinanza**

Il **Trattato di Lisbona** ha potenziato la nozione di cittadinanza dell'Unione e ha rafforzato l'impegno politico dell'UE al rispetto ai diritti fondamentali:

- introduzione strumento di democrazia partecipativa "iniziativa legislativa"
- ampliamento dell'ambito di applicazione della cittadinanza dell'UE (art. 20, par. 2, TFUE: elenco non esaustivo di diritti "tra l'altro" e abbattimento della struttura a pilastri dell'UE)
- Carta dei diritti fondamentali dell'UE acquista valore di documento giuridicamente vincolante e strumento di orientamento per tutte le politiche dell'UE (art. 6 TUE);
- cittadinanza dell'UE si aggiunge a quella nazionale (art. 17 TCE era un complemento).

Le Istituzioni UE pongono i diritti fondamentali al centro delle politiche europee². A partire dall'introduzione del Trattato di Maastricht, le istituzioni europee monitorano gli sviluppi dell'applicazione delle disposizioni in materia di cittadinanza europea.

In particolare la CE presenta una relazione triennale al PE, al Consiglio e al CESE, in cui fa un bilancio dei principali sviluppi dei diritti legati alla cittadinanza dell'UE³. La relazione fa una

² Fonti:

- Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni *Verso un atto per il mercato unico. Per un'economia sociale di mercato altamente competitiva: 50 proposte per lavorare, intraprendere e commerciare insieme in modo più adeguato* COM(2010) 608 del 27.10.2010
- Relazione della Commissione sull'elezione dei membri del Parlamento europeo e sulla partecipazione dei cittadini dell'Unione europea alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro di residenza (Direttiva 93/109/CE) COM(2010) 605 del 27.10.2010
- The annual work programme in the field of communication for 2011 Annex to Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni *Programma di lavoro della Commissione epr il 2011* COM(2010) 623 del 27.10.2010 vol. I e vol. II
- Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni *Creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia per i cittadini europei. Piano d'azione per l'attuazione del programma di Stoccolma* COM(2010) 171 del 20.04.2010
- Comunicazione della Commissione *Strategia per un'attuazione effettiva della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea* COM(2010) 573 del 19.10.2010
- Risoluzione del Parlamento europeo del 2 aprile 2009 sui problemi e le prospettive concernenti la cittadinanza dell'Unione (2008/2234(INI))
- Progetto di Parere del Comitato delle Regioni *Strategia per un'attuazione effettiva della Carta dei diritti fondamentali CIVEX-V-017*
- Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali (2007/C 303/02)

³ Fonti:

- Relazione 2010 sulla cittadinanza dell'Unione – Eliminare gli ostacoli all'esercizio dei diritti dei cittadini dell'Unione COM(2010) 603 del 27.10.2010
- Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo ai sensi dell'art. 25 TFUE sui progressi verso l'effettiva cittadinanza dell'UE 2007-2010 COM(2010) 602 del 27.10.2010
- Comunicazione della Commissione *Strategia per un'attuazione effettiva della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea* COM(2010) 573 del 19.10.2010
- Relazione della Commissione Quinta relazione della Commissione sulla cittadinanza dell'Unione COM(2008) 85 del 15.02.2008
- Relazione della Commissione Quarta relazione della Commissione sulla cittadinanza dell'Unione COM(2004) 695 del 26.10.2004
- Relazione del Parlamento europeo sulla Terza relazione della Commissione sulla cittadinanza dell'Unione COM(2001) 506 del 07.09.2001 Finale A5-0241/2002
- Relazione della Commissione Terza relazione della Commissione sulla cittadinanza dell'Unione COM(2001) 506 del 07.09.2001
- Seconda relazione sulla cittadinanza dell'Unione COM(1997) 230 non pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale

diagnosi concreta della situazione, di quali sono gli ambiti critici che necessitano di un intervento legislativo, degli ostacoli con i quali i cittadini si scontrano nell'applicazione del diritto, ed annuncia le soluzioni che intende adottare per rafforzare i diritti derivanti dalla cittadinanza dell'UE.

Da un sondaggio di Eurobarometro del 2010⁴ risulta che sebbene il (79%) dei cittadini degli Stati Membri attualmente dichiara di avere una certa familiarità con l'espressione "cittadino dell'Unione", solo il 43% conosce il significato dell'espressione, il 48% afferma di essere "male informato" sui propri diritti di cittadino dell'UE, il (32%) si considera "bene" o "molto bene" informato sui propri diritti di cittadino dell'UE.

Se consideriamo il sondaggio di Eurobarometro e che sono aumentate, in generale, le interrogazioni e le denunce di violazione dei diritti⁵ alle Istituzioni europee e, soprattutto, che molte sono state considerate irricevibili, possiamo dedurre che i cittadini hanno acquisito maggiore consapevolezza dei loro diritti, ma ancora non sanno quali sono i diritti effettivamente derivanti dalla cittadinanza europea, e soprattutto a chi devono rivolgersi, con quali modalità, quali sono i mezzi di tutela per il riconoscimento ed il concreto esercizio dei loro diritti. Dello stesso avviso è il Mediatore europeo P. Nikiforos Diamanduros, secondo il quale occorre assicurare che i cittadini possano esercitare concretamente i loro diritti.

Nella Relazione 2010 sulla cittadinanza dell'Unione *Eliminare gli ostacoli all'esercizio dei diritti dei cittadini dell'Unione* COM(2010) 603 del 27 ottobre 2010, tra le 25 azioni annunciate dalla Commissione europea, 20 sono interventi di carattere legislativo, le altre riguardano attività di informazione, sensibilizzazione e formazione sul tema dei diritti.

Una delle azioni annunciate dalla Commissione europea è diretta a:

sensibilizzare i cittadini sui loro diritti, affinché possano sfruttare meglio le opportunità a loro disposizione... Le misure individuate comprendono lo sportello unico di informazione e campagne di consulenza e informazione.

Inoltre, la Commissione intende:

- trasformare il portale web "La tua Europa" in uno sportello unico di informazione sui diritti dei cittadini e delle imprese nell'UE, facile da utilizzare e accessibile su Internet (<http://ec.europa.eu/youreurope>) e tramite un numero telefonico gratuito (centro di contatto Europe Direct). Il portale fornirà informazioni chiare e pratiche e, in quanto sportello centrale ("front office"), trasmetterà le domande ai vari centri di assistenza specializzati ("back office");

- razionalizzare le proprie reti di informazione negli Stati membri per consentire ai cittadini di trovare facilmente il punto di contatto giusto a livello nazionale, regionale e locale. Le

• Relazione della Commissione delle Comunità europee sulla cittadinanza dell'Unione COM(1993) 702 del 21.12.1993

⁴ Eurobarometro Flash 294 *Cittadinanza dell'UE*, marzo 2010

⁵ Sono aumentate le interrogazioni e le denunce di violazione dei diritti alla Commissione europea; sono aumentate le petizioni al Parlamento europeo: nel 2009 sono state 1.924; il servizio Your Europe Advice ha fornito 12.000 risposte nel 2010; le denunce al Mediatore Europeo sono state 727 nel 2009 (e 2.392 considerate irricevibili); nel 2010 i reclami presentati al servizio Solvit sono stati 1.636 e sono state gestite 2.500 richieste.

rappresentanze della Commissione negli Stati membri, insieme ai 500 centri di informazione Europe Direct, miglioreranno la promozione dei diritti dei cittadini entro il 2012, anche attraverso una cooperazione e interazione più efficace con i servizi di assistenza e di risoluzione dei problemi esistenti nell'UE.

In linea con le intenzioni della Commissione, le reti, quindi, possono aiutare i cittadini a capire **come esercitare i diritti** di cittadinanza dell'Unione europea, **come accedere** alle informazioni su questi diritti è la chiave di volta per realizzare questo obiettivo.

Le sfide alle quali il gruppo di lavoro intrareti è chiamato a rispondere sono:

- sensibilizzare i cittadini sui loro diritti di “cittadini dell'Unione europea”;
- costruire un dibattito pubblico sui benefici concreti derivanti dall'essere cittadini europei;
- stimolare la partecipazione attiva dei cittadini ai processi decisionali attraverso l'esercizio del diritto di accesso ai documenti e all'informazione sull'UE.

Quest'ultima sfida appare alquanto importante in quanto vi si innestano le problematiche legate alla trasparenza dei processi decisionali e alla partecipazione ai processi democratici.

Le esigenze individuate dal gruppo di lavoro, inerenti, in particolare, l'attività di sportello, che, in quanto servizio di orientamento front-line, appare la più delicata dal punto di vista delle criticità che si potrebbero sollevare e la più importante per le opportunità che si offrono ai cittadini, sono strettamente legate a reali fabbisogni informativi:

- diffondere informazioni certe sui diritti derivanti dalla cittadinanza europea;
- rispondere a esigenze concrete dei cittadini su problemi reali legati all'esercizio dei diritti di cittadinanza;
- favorire la conoscenza dei mezzi di tutela e dei servizi informativi/specialistici offerti dalle diverse reti UE per l'esercizio dei diritti.

Per rispondere alle esigenze summenzionate e per garantire la qualità dell'informazione fornita dagli operatori in particolare durante l'attività di sportello, è opportuno fornire agli operatori delle reti una formazione adeguata, dal taglio pratico, tecnico ed operativo, utile a rispondere appunto alle richieste a sportello dei cittadini e ad esigenze concrete di esercizio dei loro diritti.

I prossimi step del gruppo di lavoro devono consentire di individuare:

- obiettivi a breve, medio e lungo termine;
- contenuti da trasmettere;
- attività diversificate (1° livello base: orientamento; 2° livello avanzato: formazione; 3° livello: feedback alla CE);
- profilo dell'utenza;
- modalità di interazione con l'utenza per domanda/offerta;
- criteri di valutazione delle attività;
- misurazione dell'interesse dei cittadini.

Nell'ottica della condivisione, tra gli obiettivi a breve termine, il gruppo di lavoro potrebbe:

- attivare canali privilegiati di comunicazione (es. questure, prefetture, Ministero Interni);
- realizzare materiali/prodotti anche multimediali, pubblicazioni anche scientifiche, guida alle fonti, schede informative destinate all'attività di sportello;
- reciproca segnalazione di pagine web e link rispettivi;
- sviluppare interazione/sinergie tra gruppi tematici su macro-tipologie di diritti ritenuti complementari e sinergici (es. diritti degli studenti in mobilità).

Per realizzare gli obiettivi a medio-lungo termine, quali la realizzazione campagne informative comuni, il gruppo di lavoro deve fare una scelta preliminare: individuare la macro-tipologia di diritti e di conseguenza il pubblico target, in modo da adottare le attività e gli strumenti di comunicazione più adeguati ed adattarne i messaggi.

Se consideriamo gli obiettivi a lungo termine, il gruppo di lavoro potrebbe diventare un laboratorio permanente sui diritti, un tavolo tematico intrareti che, basandosi sulla valorizzazione reciproca delle competenze, sul riconoscimento dei ruoli e delle specificità di ciascuna rete UE, mira a fare da propulsore per la realizzazione, a livello nazionale, di attività comuni alle diverse reti.

Le criticità sollevate dal gruppo di lavoro in merito alle modalità operative di interazione/cooperazione tra le reti UE sono legate alla necessità di trovare, nella convergenza e nell'integrazione di obiettivi, il giusto equilibrio nel riconoscimento delle diverse identità degli strumenti informativi e specialistici offerti dalle reti UE in modo da evitare confusione nei cittadini di ruoli e funzioni.

Per la cooperazione intrareti sul tema dei diritti, la metodologia di lavoro del gruppo deve mirare, da una parte, alla valorizzazione delle specificità delle singole reti, dall'altra, a favorire la trasferibilità del bagaglio di conoscenze legate alle specificità delle funzioni proprie di ciascuna rete.

La base da cui il gruppo di lavoro può partire è sicuramente la convergenza di temi e di interessi, considerando, da una parte, le ampie prospettive tematiche nelle quali ci si può muovere, dall'altra, superando lo specialismo proprio di alcune reti, un sia pur ristretto quadro comune di azione. In questo, il lavoro di gruppo può essere facilitato dalla condivisione e tesaurizzazione di metodologie di lavoro, prodotti informativi, esperienze, collaborazioni proficue e strategie efficaci sperimentate sul territorio di riferimento.

Esperienza della Rete

La rete Europe Direct (ED+ CDE) ha svolto una serie di attività sul tema della comunicazione e dell'informazione sui diritti, anche di carattere trasversale.

Nella nostra rilevazione i diritti sono stati suddivisi in tre macro-tipologie:

mobilità (soggiorno, viaggio, studio, circolazione, riconoscimento qualifiche e titoli)

politici/civili (acquisto cittadinanza, ricongiungimenti)

consumo

Le attività realizzate sono state riassunte in 7 macro-tipologie:

1. attività di sportello
2. attività di informazione e comunicazione
3. campagne di informazione e comunicazione
4. predisposizione di pagine web
5. orientamento, assistenza e consulenza
6. documentazione, ricerca e pubblicazioni
7. *networking* e pubbliche relazioni

a) **attività di sportello**

b) **attività di informazione e comunicazione**

percorsi di educazione alla cittadinanza per le scuole

interviste radiofoniche

incontri tematici, seminari, convegni, info-day, laboratori sia su temi specifici sia su programmi europei (career day, Notte dei ricercatori)

c) **campagne di informazione e comunicazione**

Campagna per un'Europa senza discriminazioni (Consiglio d'Europa)

Campagna LLP

Campagna di comunicazione Solvit

d) **predisposizione di pagine web**

wiki abcdeuropa + rubrica sui diritti

pagine FB

pagine dedicate

link a siti di altre reti (Eures, Eurodesk, EEN, CDE, SOLVIT, ECC-NET, Your Europe Advice, Your Europe, informagiovani)

e) **orientamento, assistenza e consulenza**

programmi dedicati ai cittadini

primo orientamento e rinvio ad altre reti

consulenza ad personam (convergono ED, Eures, Eurodesk, informagiovani)

f) **documentazione, ricerca e pubblicazioni**

ricerche bibliodocumentali,

pubblicazioni scientifiche

quaderni

dossier tematici

rielaborazione e stampa carta dei diritti

g) **networking e pubbliche relazioni**

altre reti UE, URP, Questura, Università, Centri di ricerca etc...