EUROPA E IGNORANZA DIGITALE: CENNI CRITICI SUL DIALOGO (DIGITALE) TRA I CITTADINI E LE ISTITUZIONI EUROPEE*

di Lapo Tempesti**

«In un periodo in cui si cerca riparo, consolazione nella riscoperta della piccola dimensione o delle piccole patrie, è importante ribadire che oggi tutto si lega, "tutto è connesso", che la risposta non è chiudersi in se stessi ma agire insieme, "prendersi cura" l'uno dell'altro e affrontare con spirito di concordia e fraterna collaborazione le emergenze del nostro tempo che vanno dal cambiamento climatico alle migrazioni, dalle sfide tecnologiche alle disuguaglianze economiche e finanziarie, al forte "scarto" fra ricchi e privilegiati ed enormi masse di povertà»[1].

Sommario. 1. Premessa. – 2. La pubblicazione multilingue degli atti ufficiali dell'Unione: la forza e i limiti della traduzione. – 2.1. Traduzione dei siti istituzionali: asimmetrie dell'informazione e disparità linguistiche nell'era del *Globish* – 2.2. La democrazia val bene un caffè. – 2.3. Traduzione automatica *eTranslation*, pregi e difetti o «Asino chi legge… la traduzione automatica». – 3. Comunicazione proattiva, o solerte su richiesta, dei documenti dell'Unione europea. – 4. Sul diritto di accesso a internet quale obiettivo programmatico o traguardo dell'Unione europea. – 4.1. Sviluppo e resilienza delle infrastrutture digitali europee. – 4.2. Diritto *di* accesso a internet *vs* diritto «a un» accesso a internet. – 4.3. Una questione di educazione: la necessaria alfabetizzazione digitale. – 4.4. Programmi europei di acculturamento digitale. – 5. Comunicazione istituzionale digitale e multilingue nell'Unione di diritto.

1. Premessa. Il termine «ignoranza digitale» è in un certo senso provocatorio. Oggigiorno, siamo assuefatti da un certo linguaggio e da una certa visione della nostra società, descritta come ipermoderna ed iperconnessa. Siamo soliti parlare di intelligenza artificiale e di nuove tecnologie, da un lato; di diritto alla disconnessione, dall'altro. *Quid* di un *diritto alla connessione*, alla connettività tra persone e territori europei, che questa connettività sia fisica[2] o virtuale?

---

* *Sottoposto a referaggio*.

** Dottorando di ricerca in diritto pubblico ed europeo alla Scuola di Diritto della Sorbona – Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

[1] D. Sassoli (a cura di C. Sardo), *La saggezza e l'audacia*, *Discorsi per l'Italia e per l'Europa*, Milano, 2023, 122.

[2] Viene ad esempio in mente una notizia di diversi mesi fa, cioè che la Commissione europea ha rilanciato una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia (INFR(2020)2318) invitandola ad attuare correttamente la direttiva sul servizio europeo di telepedaggio («la direttiva S.E.T.», cioè la direttiva (UE) 2019/520). Tale servizio non è infatti disponibile in Sicilia, e ciò comporta che i conducenti che viaggiano verso l'Italia o l'attraversano potrebbero essere obbligati ad avere più di un contratto di abbonamento, più di un fornitore e più di un'unità di bordo. La Commissione scrive: «Il fatto che i fornitori del S.E.T. non possano operare in Sicilia costituisce un ostacolo all'interoperabilità tra i sistemi di telepedaggio stradale degli Stati membri e all'applicazione transfrontaliera dell'obbligo di pagare i pedaggi stradali nell'UE». Tra l'altro, questo limita di fatto la libertà di movimento dei cittadini sul territorio europeo. Più dettagli nei comunicati della Commissione del 7 maggio 2025 (lettera complementare di costituzione in mora) e dell'11 dicembre 2025 (parere motivato). Lo stesso tipo di

All'inclusione delle cosiddette «popolazioni vulnerabili» nel dialogo digitale europeo? Il dibattito sullo sviluppo delle nuove tecnologie e dell'intelligenza artificiale in Europa non può prescindere dal dibattito sul potenziamento dell'intero impianto digitale dell'Unione europea e del quadro giuridico che lo regola. In quest'ottica, lo sviluppo sano della comunicazione istituzionale digitale è il primo passo verso una società dell'informazione aperta, responsabile e realmente democratica.

L'Unione europea ha compiuto uno sforzo rilevante nel costruire ed ampliare la sua politica di comunicazione nel corso del tempo, sfruttando soprattutto le potenzialità di internet (e-mail, registri elettronici, formulari di contatto, consultazioni periodiche *online*) e poi consolidando la sua presenza sulle grandi piattaforme in rete o sui *social media*. Si può menzionare, a tale riguardo, il programma «Legiferare meglio» dell'Unione, che si prefigge, tra i vari obiettivi e metodi di legistica, di comunicare in modo più frequente, più intelligibile ed accessibile in merito all'azione legislativa dell'Unione europea[3]; di operare perciò a favore di un'informazione istituzionale qualitativamente e quantitativamente migliorata. La necessità di adottare un linguaggio semplice, «più agevole», anziché un linguaggio tecnico – laddove possibile – e di garantire la massima copertura linguistica è stata reiteratamente sottolineata in diversi studi e documenti relativi all'efficacia delle procedure di consultazione pubblica dell'Unione europea[4]. Recependo questa esigenza e preoccupazione, la Commissione europea ha quindi enumerato la chiarezza («*clarity*») fra i requisiti minimi («*minimum standards*») applicabili a ogni consultazione[5].

Di fatto, le istituzioni dell'Unione informano esse stesse direttamente i cittadini e i terzi sulle decisioni che esse adottano o sulle politiche che intendono perseguire. Ciò ha rivoluzionato le dinamiche informative, che in passato davano risalto principalmente agli attori della notizia indipendenti, locali o nazionali (giornali TV, radio e cartacei). L'informazione che proviene da questi attori «tradizionali» si somma ormai alla comunicazione diretta e sostanziale da parte delle autorità pubbliche europee, senza che ciò comporti necessariamente un rapporto di competizione, divergenza o contrasto tra gli «informanti» o tra le informazioni trasmesse – la concorrenza di queste due tipologie d'informazione può anzi essere benefica per coloro che rientrano nella categoria degli «informati».

A livello europeo, ogni istituzione determina quindi a monte e autonomamente le proprie regole di comunicazione: chi sono i destinatari potenziali o effettivi; quali sono i codici, gli standard di forma, di contenuti, e gli standard etici e deontologici da rispettare, ecc. È un momento estremamente delicato e potentissimo dell'azione istituzionale[6]. Comunicare sull'azione è importante tanto quanto agire. L'attenzione si sposta dall'organo di decisione

procedura di infrazione è stata avviata nei confronti dell'Ungheria (INFR(2025)2091). Si veda il comunicato della Commissione del 17 luglio 2025 (lettera di costituzione in mora).

[3] Cfr. Commissione europea, *Relazione sulla governance europea*, 11 dicembre 2002, COM(2002) 705 definitivo, 7 e seguenti.

[4] Corte dei conti europea, *«Di' la tua!»: le consultazioni pubbliche della Commissione coinvolgono i cittadini, ma le attività per renderle note sono insufficienti*, relazione speciale n. 14/2019, 5 settembre 2019, 33-38 e D. Hierlemann, S. Roch, P. Butcher, J. A. Emmanouilidis, C. Stratulat, M. de Groot, *Under Construction: Citizen Participation in the European Union*, Gütersloh, 2022, 140-147, per esempio.

[5] Commissione europea, *Better Regulation Guidelines*, 3 novembre 2021, SWD(2021) 305 final, 15: «*all consultation documents should be clear and concise, and include all necessary information to facilitate responses. It is advised that questionnaires that are very technical in nature include a set of more general questions for non-specialists*». Si veda già, in tal senso, la comunicazione della Commissione dell'11 dicembre 2002, *Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo – Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione*, COM(2002) 704 final, 17-18 («Requisiti minimi»: «Chiarezza sull'oggetto delle consultazioni»).

[6] Si veda, a tale riguardo, la pagina istituzionale che dettaglia la politica di comunicazione dell'Unione, con particolare attenzione al ruolo assunto dal Parlamento europeo. *Note tematiche sull'Unione europea – 2025* (https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/144/politica-di-comunicazione).

all'organo di informazione, e la domanda potrebbe sorgere di sapere chi è responsabile *in fine* della correttezza, dell'esattezza e della veridicità delle informazioni trasmesse; come prevenire e sanzionare la disinformazione, che può essere o la mancanza d'informazione o l'incorrettezza – talvolta accidentale («*misinformation*»), talvolta intenzionale («*disinformation*») – dell'informazione[7]; come rendere soprattutto l'informazione pienamente accessibile al pubblico. Lo sviluppo sano della comunicazione istituzionale digitale è il primo passo verso una società dell'informazione aperta, responsabile e realmente democratica.

La questione del dialogo a mezzo digitale tra le istituzioni europee ed i cittadini solleva dunque delle problematiche a cascata e dalla crescente complessità. Consideriamone tre, seguendo un metodo di osservazione che va dallo specifico al generale: una problematica specifica è quella della traduzione dell'informazione istituzionale in tutte le lingue dell'Unione europea (§ 1); un problema più ampio è invece quello della conoscenza effettiva, da parte dei cittadini, dell'esistenza di tale informazione, disponibile sulle piattaforme e sui registri di documenti *online* dell'Unione (§ 2); infine, emerge la problematica generale dell'accesso a internet quale diritto della persona in una società democratica (§ 3). L'attenzione a queste problematiche e la loro graduale risoluzione possono produrre degli effetti positivi tanto in termini di apertura del dibattito democratico in Europa che in termini di applicazione diffusa, corretta e uniforme delle normative europee, favorendo così la partecipazione dei cittadini alla vita democratica dell'Unione e il dialogo (multilingue e digitale) con le istituzioni europee (§ 4).

2. La pubblicazione multilingue degli atti ufficiali dell'Unione: la forza e i limiti della traduzione.

Nella comunicazione istituzionale dell'Unione europea, bisogna innanzitutto fare una distinzione a seconda degli atti o informazioni che sono oggetto della comunicazione: atti giuridici con effetti obbligatori e diretti (regolamenti europei e decisioni); atti normativi provvisti di obiettivi vincolanti (direttive europee); atti di «*soft law*» (raccomandazioni, pareri, linee guida); altri testi a-normativi ma ad alto contenuto informativo (pagine web esplicative, sintesi e comunicati stampa, ecc.). Bisogna poi considerare diverse categorie di interlocutori o destinatari della comunicazione: cittadini europei; persone fisiche e morali (tra cui imprese, ONG…) appartenenti allo spazio (territoriale e giuridico) europeo poiché in esso residenti; altre persone fisiche e morali di diritto privato; autorità di paesi terzi; amministrazioni pubbliche, agenti e funzionari degli Stati membri, nonché dell'Unione europea stessa, ecc.

La pubblicazione, in tutte le lingue ufficiali, degli atti normativi dell'Unione sulla *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* fa sì che questi ultimi siano opponibili ai destinatari e ai terzi[8] – è l'effetto *immediato* delle fonti UE[9]. È quindi essenziale avere una conoscenza e un accesso

[7] J.-B. Jeangène Vilmer, A. Escorcia, M. Guillaume, J. Herrera, *Les Manipulations de l'information : un défi pour nos démocraties*, relazione del Centro di analisi, previsione e strategia («*CAPS*») del Ministero dell'Europa e degli Affari esteri e dell'Istituto di ricerca strategica dell'Accademia militare («*IRSEM*») del Ministero delle Forze armate francesi, 2018, 20, consultabile *online* (in francese e anche in inglese) sul sito del *MEAE* francese.

[8] Si veda, in questo senso, Corte di giustizia, Grande Sezione, sent. 11 dicembre 2007, *Skoma-Lux*, causa C-161/06. In questa sentenza pregiudiziale interpretativa, la Corte afferma che è inopponibile ai singoli di uno Stato membro una normativa europea che non sia stata pubblicata sulla *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* nella lingua di quello Stato.

[9] Il termine «effetto immediato» significa che gli atti giuridici dell'Unione europea esistono ed entrano a far parte dell'ordinamento giuridico *nazionale* dal momento della loro pubblicazione sulla *GUUE* (e *non* sulle gazzette ufficiali dei singoli Stati membri), nel caso degli atti di portata generale, o dal momento della loro notifica, nel caso delle decisioni individuali. Questo effetto immediato, legato ad un'esigenza di pubblicità idonea e adeguata, non va confuso con l'«effetto diretto» delle norme dell'Unione, che esprime la possibilità per i soggetti di diritto di invocare direttamente l'applicazione di una determinata norma europea – generatrice di diritti o

effettivi alla Gazzetta, ormai interamente digitalizzata. Si tratta di una soluzione importante, che è il riflesso, è la cartina tornasole di una realtà politica e giuridica. L'Unione europea è un'organizzazione che *nasce* multilingue. La condizione di parità tra le lingue dell'Unione (pari valore, pari utilizzo, pari «dignità») è sinonimo di parità tra interlocutori nello spazio europeo[10]. La traduzione delle normative europee in tutte le lingue ufficiali dell'Unione è perciò, in linea di principio, obbligatoria.

Va però ricordato che in passato, con il grande allargamento dell'UE del 2004 che coinvolse 10 nuovi paesi aderenti, non era stato ritenuto ragionevole né tantomeno possibile tradurre la totalità degli atti normativi (vigenti, caduchi o obsoleti) e dei documenti preesistenti della Comunità (poi Unione) europea in tutte le nuove lingue ufficiali[11]. Molti di questi, tra cui un grande numero di sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea, sono tuttora disponibili sulla piattaforma *Eur-Lex* dell'Unione in un numero limitato di lingue. Fu (e resta) un «rischio calcolato»; un sacrificio sull'altare della funzionalità istituzionale, a discapito della sicurezza e della certezza del diritto. A conferma di tale limite, la Corte di giustizia sancì contestualmente, nella causa *Kik contro Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno*, che «il Trattato [CE] contiene diversi riferimenti all'uso delle lingue nell'Unione europea. *Tuttavia, questi riferimenti non possono essere considerati come la manifestazione di un principio generale di diritto comunitario che garantisce a ogni cittadino il diritto a che tutto quello che potrebbe incidere sui suoi interessi sia redatto nella sua lingua in ogni caso*»[12]. La Corte ritenne così opportuno bilanciare e quindi slegare le due questioni[13]: la tutela incondizionata degli interessi degli amministrati e il rispetto di un principio di multilinguismo assoluto da parte degli organi, organismi e istituzioni dell'UE.

obblighi per tali soggetti – davanti alle giurisdizioni nazionali, senza che sia necessario che la norma sia stata recepita (e quindi trasposta) nello Stato membro di quelle giurisdizioni. L'effetto immediato non deve essere neanche confuso con l'entrata in vigore dell'atto, che rappresenta il momento a partire dal quale l'atto produce i suoi effetti giuridici, e che può essere differito rispetto al momento della pubblicazione. A partire dall'entrata in vigore dell'atto, potrebbero inoltre essere necessari degli atti di esecuzione o delegati, adottati dalla Commissione europea o dalle autorità degli Stati membri. In sintesi, tutti gli atti dell'Unione europea che fanno oggetto di una pubblicità adeguata godono dell'effetto immediato (entrano, cioè, a far parte degli ordinamenti nazionali e *a fortiori* europeo), ma non tutti gli atti dispiegano immediatamente i loro effetti (entrata in vigore differita) né godono dell'effetto diretto (disposizioni attributive di diritti o obblighi immediatamente invocabili in giustizia a determinate condizioni di forma e di sostanza). L'effetto immediato è un meccanismo necessario al buon funzionamento dell'UE: sono in gioco motivi legati alla conoscenza e all'accessibilità del diritto, nonché all'opponibilità delle norme dell'Unione. Su tali concetti e terminologia, cfr. J. Ziller, *Relire van Gend en Loos*, in Ch. Boutayeb (a cura di), *La Constitution, l'Europe et le droit*, *Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Masclet*, Parigi, 2013, 1073-1081.

[10] E tuttavia questa parità è oggi rimessa seriamente in discussione da una tendenza – ormai nota – a privilegiare l'utilizzo di un numero ristretto di lingue, nella sfera istituzionale europea fisica e *digitale* (*infra*).

[11] G. Peruginelli scriveva, nel 2009: «Quando negli anni cinquanta i sei paesi fondatori delle Comunità europee decisero che le lingue ufficiali e di lavoro delle istituzioni comunitarie sarebbero state le loro rispettive lingue nazionali (francese, italiano, olandese e tedesco), il multilinguismo si presentava come qualcosa di agevolmente implementabile e sostenibile. Cinquanta anni dopo la situazione si pose in termini decisamente differenti e il numero delle lingue ufficiali con il passare del tempo si è molto esteso», ad immagine della «composita realtà linguistica dell'Europa» (G. Peruginelli, *Multilinguismo e sistemi di accesso all'informazione giuridica*, Milano, 2009, 12).

[12] Corte di giustizia, sent. 9 settembre 2003, *Kik c. UAMI*, causa C-361/01 P, § 82 (corsivo nostro).

[13] Posizionandosi così a difesa dell'efficienza dell'amministrazione europea, ma in contrasto – quantomeno apparente – col principio generale di buona amministrazione per come inteso nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Si veda segnatamente l'articolo 41 della Carta, che presenta la buona amministrazione come un *diritto* di «[o]gni persona», e non come un'esigenza fine a sé stessa di celerità o di pragmatismo nell'azione amministrativa dell'Unione. Detto altrimenti, l'amministrazione è da ritenersi «buona» soltanto se protettrice degli interessi e dei diritti degli amministrati, e cioè attenta acciocché «le questioni che l[i] riguardano siano trattate in modo imparziale ed equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni, organi e organismi dell'Unione» (*ibidem*, articolo 41, § 1).

Il limite pratico e giuridico sancito con la giurisprudenza *Kik* del 2003[14] è stato recentemente ripetuto, e perfino rafforzato, dalla Corte di giustizia, che afferma con chiarezza che, «come risulta dalla giurisprudenza della Corte, dall'obbligo incombente all'Unione di rispettare la diversità linguistica non può desumersi l'esistenza di un principio giuridico generale, il quale assicuri a ciascuna persona il diritto a che tutto ciò che può ledere i suoi interessi venga redatto nella sua lingua in qualsiasi circostanza, e in virtù del quale le istituzioni siano tenute, senza previsione di alcuna possibilità di deroga, ad utilizzare la totalità delle lingue ufficiali in qualsiasi situazione»[15]. Si può infatti notare che la formula utilizzata in questo caso dalla Corte è molto più ampia di quella impiegata nella sentenza *Kik*, in quanto la Corte si riferisce ormai non solo all'atto di *redigere*, ma anche – e più in generale – all'*utilizzo* da parte delle istituzioni delle lingue ufficiali *in qualsiasi situazione*, allo scritto come all'orale. Tale assunto ha delle ripercussioni importanti nella comunicazione dell'Unione europea, a cominciare dal dialogo che intrattengono le sue istituzioni con i cittadini, su iniziativa di questi ultimi (corrispondenza scritta e comunicazione via mail, risposte puntuali a formulari di contatto, richieste di chiarimenti o di assistenza, scambi orali in presenza, ecc.). Questa linea giurisprudenziale sembra allora rimettere parzialmente in questione il dettato (tuttavia chiaro ed inequivocabile) dell'articolo 41, § 4, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, secondo il quale «[o]gni persona può rivolgersi alle istituzioni dell'Unione *in una delle lingue dei trattati*», a sua scelta, «e deve ricevere una risposta *nella stessa lingua*» (corsivo nostro). Alcune lingue UE hanno tra l'altro atteso diverso tempo (mesi o addirittura anni) prima di essere pienamente impiegate dalle istituzioni europee, a cominciare dal Consiglio e dal Parlamento europeo in veste di colegislatori dell'Unione: è il caso del maltese e del gaelico irlandese, nonostante il loro statuto di lingue ufficiali dell'Unione europea rispettivamente dal 1° maggio 2004 e dal 1° gennaio 2007[16], così come del croato, per le quali il Parlamento europeo ha riconosciuto che, «malgrado l'adozione di tutte le misure necessarie», la capacità dell'istituzione, in termini di risorse e di effettivi, «per il croato, l'irlandese e il maltese non sarà tale da consentire la prestazione di un servizio di interpretazione completo in tali lingue a partire dalla nona legislatura»[17]. Un adattamento dettato ancora una volta dalle esigenze di efficienza e di rapidità dell'azione europea, e dal migliore utilizzo possibile delle risorse disponibili[18].

---

[14] Cfr. già Tribunale, sent. 13 settembre 2010, *Italia c. Commissione*, cause riunite T-166/07 et T-285/07, § 72, poi annullata per errore di diritto con sentenza della Corte di giustizia, Grande Sezione, del 27 novembre 2012, *Italia c. Commissione*, causa C-566/10 P.

[15] Corte di giustizia, Grande Sezione, sent. 26 marzo 2019, *Spagna c. Parlamento europeo*, causa C-377/16, § 37 e giurisprudenza ivi citata. Si veda anche, in tal senso, Tribunale, sent. 9 settembre 2020, *Italia c. Commissione*, causa T-437/16, § 212. Sulla questione, L. Tempesti, *Les institutions européennes à l'épreuve du multilinguisme : la langue, cible et source d'inégalités*, in E. Lagrange, L. Dubin (a cura di), *Les inégalités et leurs manifestations en droit international et européen*, Parigi, 2023, 157-182, spec. 175-176.

[16] Per quanto riguarda il maltese, si veda il regolamento (CE) n. 1738/2006 del Consiglio del 23 novembre 2006 recante modifica del regolamento (CE) n. 930/2004 su misure temporanee di deroga relative alla traduzione in maltese degli atti delle istituzioni dell'Unione europea, *GUUE* L 329 del 25 novembre 2006, 1-2. Per quanto riguarda invece l'irlandese, si veda il regolamento (UE, Euratom) 2015/2264 del Consiglio, del 3 dicembre 2015, che proroga ed elimina gradualmente le misure di deroga temporanea al regolamento n. 1, del 15 aprile 1958, che stabilisce il regime linguistico della Comunità economica europea e al regolamento n. 1, del 15 aprile 1958, che stabilisce il regime linguistico della Comunità europea dell'energia atomica introdotte dal regolamento (CE) n. 920/2005, *GUUE* L 322 dell'8 dicembre 2015, 1-3, ed anche la decisione del Parlamento europeo del 12 marzo 2019 sulla proroga dell'applicabilità dell'articolo 159 del regolamento del Parlamento fino al termine della nona legislatura, 2019/2545(RSO), *GUUE* C 23 del 21 gennaio 2021, 171-172.

[17] Decisione del Parlamento europeo del 12 marzo 2019, cit., § D.

[18] Si veda infine, sulla questione, la relazione della Commissione al Consiglio del 21 giugno 2021 volta a verificare se le istituzioni dell'Unione dispongono di capacità sufficienti per la lingua irlandese, rispetto alle altre

Tali limitazioni drastiche dell'utilizzo delle lingue ufficiali – e, di riflesso, della capacità di traduzione – dell'Unione europea non dovrebbero a nostro avviso più ripetersi in futuro[19], considerato soprattutto l'avvento delle nuove tecnologie linguistiche impiegate a supporto dei servizi di traduzione interni e nella vita corrente dei cittadini e delle amministrazioni pubbliche, e considerata anche l'importanza crescente dei principi democratici di uguaglianza, informazione, controllo e partecipazione dei cittadini e degli Stati membri, nel sistema politico e di diritto europeo.

Il principio enunciato è dunque che il diritto primario e, *a fortiori*, il diritto derivato dell'Unione europea è elaborato e fa fede in tutte le lingue ufficiali dell'organizzazione. È quanto è previsto nei trattati (articolo 55 TUE e articolo 358 TFUE), ed è ciò che si desume dalle disposizioni del regolamento n. 1 del Consiglio del 15 aprile 1958[20], il quale fissa ancora oggi il regime linguistico dell'Unione europea e la cui base giuridica è l'articolo 342 TFUE (ex-articolo 290 TCE). La Corte di giustizia dell'Unione europea ribadisce inoltre che, in caso di divergenze linguistiche o difficoltà interpretative, una norma di diritto dell'Unione deve essere interpretata ed applicata, non affidandosi ad una sola versione linguistica, bensì alla luce delle diverse versioni linguistiche dello stesso testo[21]. Si tratta di una regola metodologica messa in luce sia dalla Corte che dal Tribunale e che impedisce di dare prevalenza a una sola versione della norma, e cioè di attribuire ad essa «un carattere prioritario rispetto alle altre versioni linguistiche»[22], poiché «tale modo di procedere sarebbe in contrasto con la necessità di applicare in modo uniforme il diritto dell'Unione»[23]. Detto in altri termini, una normativa europea fa fede in ogni versione linguistica, ma una sola versione linguistica *non basta* per comprendere il testo in questione, e quindi per interpretarlo. Ogni versione linguistica fa fede, è fonte di diritto, ma una versione linguistica non basta per cogliere il senso della norma che essa traduce. È questa l'essenza del multilinguismo: una compartecipazione di tutte le lingue ufficiali ai fini dell'interpretazione e della corretta applicazione delle regole dell'Unione da parte dei cittadini e delle autorità in tutti gli Stati membri.

Ciò può generare un paradosso, in quanto un testo dell'Unione fa fede in ogni versione linguistica ma gli individui *non* possono affidarsi unicamente alla versione tradotta nella loro

lingue ufficiali dell'UE, al fine di applicare il regolamento n. 1 senza deroga a partire dal 1° gennaio 2022, COM(2021) 315 final, spec. 10, dove «la Commissione conclude che le istituzioni dell'UE disporranno di capacità sufficienti, rispetto alle altre lingue ufficiali, per applicare il regolamento n. 1 senza deroga a partire dal 1° gennaio 2022».

[19] E non dovrebbero in ogni caso impattare l'accesso, in tutte le lingue ufficiali, alla normativa europea in vigore, vista la statuizione della Corte di giustizia nella sentenza *Skoma-Lux* sopracitata, secondo la quale il diritto primario «osta a che gli obblighi contenuti in una normativa comunitaria che non è stata pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* nella lingua di un nuovo Stato membro, allorquando quest'ultima è una lingua ufficiale dell'Unione, possano essere imposti ai singoli in tale Stato, anche nel caso in cui tali soggetti avrebbero potuto prendere conoscenza della normativa suddetta con altri mezzi» (§ 51).

[20] *GUCE* P 17 del 6 ottobre 1958, 385-386 [versione consolidata].

[21] Corte di giustizia, sent. 5 dicembre 1967, *Van Der Vecht*, causa C-19/67, in *Racc.*, 417; Corte di giustizia, sent. 12 luglio 1979, *Koschniske*, causa C-9/79, § 6; Corte di giustizia, sent. 17 ottobre 1996, *Lubella*, causa C-64/95, § 17; Corte di giustizia, 2 aprile 1998, *EMU Tabac e a.*, causa C-296/95, § 36.

[22] Corte di giustizia, sent. 27 marzo 1990, *Milk Marketing Board c. Cricket St Thomas*, causa C-372/88, § 18. La giurisprudenza è costante e concorde nel dare applicazione a questa regola. Si veda, ad esempio, in tal senso, Corte di giustizia, sent. 3 aprile 2008, *Endendijk*, causa C-187/07, §§ 22-23; Corte di giustizia, Grande Sezione, sent. 6 ottobre 2021, *Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi*, causa C-561/19, § 43; Corte di giustizia, Grande Sezione, sent. 17 gennaio 2023, *Spagna c. Commissione*, causa C-632/20 P, § 40; Corte di giusizia, sent. 20 aprile 2023, *Brink's Lithuania*, causa C-772/21, § 42; Corte di giustizia, sent. 14 dicembre 2023, *Rivière e a. c. Parlamento*, causa C-767/21 P, § 47. E per il Tribunale, sent. 21 maggio 2014, *Melt Water c. UAMI (NUEVA)*, causa T-61/13, § 26.

[23] Tribunale, sent. 21 maggio 2014, *Melt Water c. UAMI (NUEVA)*, cit., § 26 e giurisprudenza ivi citata.

lingua nazionale[24]. Ciò può anche rivelare uno scollamento tra il comportamento dei cittadini, che consultano generalmente soltanto una versione del testo (benché pluritradotto)[25], e quello del giudice dell'Unione, che basa invece il suo risultato interpretativo sul confronto tra più versioni linguistiche. Lo iato tra comprensione immediata del testo da parte dei cittadini e interpretazione *ex post* da parte del giudice può, in tal senso, minare la certezza del diritto anziché rafforzarla. Ciò configura un paradosso anche perché la Corte di giustizia riconosce che il suo intervento interpretativo può entrare in contrasto con l'interesse alla certezza del diritto se la soluzione adottata si discosta dal «senso normale e naturale delle parole» di una o più versioni di una certa norma[26]. Da ciò la Corte deduce l'importanza, come già detto, di procedere «senza dare la preferenza all'una o all'altra versione»[27]. Detto altrimenti, la pluralità di versioni linguistiche di una norma può essere fonte di dubbio per i cittadini e allo stesso tempo fonte di chiarezza per il giudice-interprete, in caso di discordanze tra i testi. Questo ragionamento – portato qui all'estremo – conferma e allo stesso tempo smentisce l'apporto del multilinguismo alla corretta e uniforme applicazione del diritto dell'Unione: lo conferma poiché ne dimostra l'estrema utilità nel lavoro delle corti e lo smentisce poiché ne sottolinea la problematicità per i destinatari della legislazione europea e per la certezza del diritto al di fuori di una situazione di contenzioso. Tra l'altro, come sottolineato dalla Corte nella sopracitata sentenza *Kik*, «se tutte le versioni linguistiche facenti fede di un testo devono essere prese in considerazione su una base di parità nell'interpretazione di questo testo, è solo nella misura in cui tali versioni *esistono* e fanno fede»[28]. La distinzione tra la traduzione necessaria all'*informazione* dei cittadini e la traduzione propedeutica all'*interpretazione* degli atti giuridici dell'Unione europea (*in specie* le decisioni individuali) è affermata con chiarezza dalla Corte in questa sentenza[29] anteriore al Trattato di Lisbona.

2.1. Traduzione dei siti istituzionali: asimmetrie dell'informazione e disparità linguistiche nell'era del Globish. Si pone inoltre la questione degli atti di «*soft law*» dell'Unione, la cui natura e i cui effetti sono da analizzare in parallelo alla domanda sulla loro traduzione e comunicabilità in tutte, più o solo alcune lingue europee. Le informazioni che ritroviamo sulle pagine internet dell'Unione europea o nei comunicati delle sue istituzioni, organi o agenzie non sono assimilabili a veri e propri atti giuridici nel senso della nomenclatura dei trattati (articolo 288 TFUE): pensiamo ad un comunicato della Commissione europea che informa di una nuova proposta legislativa in fase di discussione dinanzi al Parlamento europeo e al Consiglio, del cambiamento delle sue linee guida in materia di aiuti di Stato, dell'adozione di un nuovo codice di condotta («*code of conduct*»)

[24] Questo paradosso generato dal multilinguismo del diritto dell'Unione è stato evidenziato da S. van der Jeught, *The Multilingualism Paradox in EU Law: In Our Own Language Version We Trust?*, in *International Journal of Language & Law*, vol. 14, 2025, 81-98. Si veda però, molto recentemente e a tale riguardo, Corte di giustizia, sent. 9 ottobre 2025, *On Air Media Professionals e Different Media*, cause riunite C-416/24 e C-417/24, spec. § 65, sulla possibilità, ammessa dalla Corte, di affidarsi ad un'unica versione linguistica del testo di una disposizione europea, qualora esso sia privo di «una qualsivoglia difficoltà interpretativa».

[25] Peraltro, come indicato in precedenza dal Parlamento europeo, «[m]olti cittadini *parlano una sola lingua*, dunque l'Unione deve garantire loro la possibilità di accedere alla legislazione, alle procedure e alle informazioni nella loro lingua nazionale, nonché di comunicare con tutte le istituzioni in una qualsiasi delle lingue ufficiali» (comunicato dell'8 ottobre 2008, *Multilinguismo al Parlamento: Il valore aggiunto dell'Europa*, *Focus online*, 2 [corsivo nostro]).

[26] Corte di giustizia, sent. 3 marzo 1977, *North Kerry Milk Products*, causa C-80/76, § 11.

[27] *Ibidem*.

[28] Corte di giustizia, sent. 9 settembre 2003, *Kik c. UAMI*, cit., § 87.

[29] *Ibidem*: «Pertanto, anche se una decisione individuale è pubblicata nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee ed è quindi tradotta in tutte le lingue al fine dell'informazione dei cittadini, farà fede e sarà utilizzata per l'interpretazione di questa decisione solo la lingua utilizzata nell'ambito del procedimento di cui trattasi».

settoriale, o dell'attivazione di una procedura di infrazione; pensiamo al sito web di un'agenzia europea, che ne spiega le missioni, la composizione, il funzionamento e le attività correnti. Queste informazioni, che sono il riflesso o la sintesi di altri atti giuridici in senso stretto, sono però in grado di influenzare il comportamento degli individui (cittadini, imprese, autorità pubbliche…). Sono, in poche parole, atti di *soft law*. Per chiarire il concetto di «atti di *soft law*», ricordiamo la definizione elaborata in Francia dal Consiglio di Stato, dal giudice amministrativo francese, e ormai sedimentata. Questa definizione si fonda su più criteri cumulativi: la *soft law* raggruppa tutti gli strumenti che 1) hanno lo scopo di modificare o orientare i comportamenti dei loro destinatari suscitando, nella misura del possibile, la loro adesione (criterio funzionale, cioè riguardante gli effetti); 2) non creano di per sé diritti o obblighi per i loro destinatari (criterio sostanziale, cioè riguardante il contenuto); 3) presentano, per il loro contenuto e le loro modalità di elaborazione, un grado di formalizzazione e strutturazione che li rende simili alle norme giuridiche (criterio formale, cioè riguardante l'apparenza)[30]. Questa definizione è migrata dal diritto amministrativo francese al sistema di diritto dell'Unione europea. È stata, cioè, raccolta dalla Corte di giustizia, influenzando la sua giurisprudenza in materia di impugnabilità degli atti non legislativi dell'Unione. Si pensi, ad esempio, a due sentenze del 2013, della Corte[31] e del Tribunale[32], in cui è stato riconosciuto che i contenuti pubblicati sul sito internet di un'agenzia europea (nella fattispecie, l'Agenzia europea per le sostanze chimiche, in inglese «*ECHA*») possono avere un carattere normativo e produrre, di conseguenza, effetti giuridici nei confronti dei terzi, indipendentemente dalla forma prescelta. Per questo motivo, tali «atti» possono essere impugnati nel quadro di un ricorso di annullamento. Infatti, «[s]econdo una giurisprudenza costante, l'azione di annullamento può essere esperita nei confronti di qualsiasi provvedimento adottato dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione, indipendentemente dalla sua natura e dalla sua forma, che miri a produrre effetti giuridici»[33]. Nel presente contributo, questa definizione deve comunque essere letta in senso lato, poiché la questione non è tanto (o solo) l'impugnabilità di determinati atti o documenti, quanto l'obbligo per i loro autori di tradurli in tutte le lingue dell'UE, tenuto conto del loro potere di influenzare il comportamento dei terzi, e quindi tenuto conto della loro natura sostanzialmente normativa – indipendentemente, cioè, dalla loro forma o dalla procedura seguita per la loro adozione. La giurisprudenza sopra menzionata non fa espressamente riferimento a questo obbligo di traduzione (le questioni e le fattispecie in causa sono differenti), ma è chiaro che, una volta riconosciuto per via pretoria lo status di atto *giuridico*, il nesso tra l'atto europeo (pure di *soft law*) e l'esigenza di multilinguismo integrale potrà essere facilmente stabilito[34]. Sono in gioco, come già precedentemente detto, i principi di pari trattamento dei cittadini e di certezza del diritto, oltre che la certezza e l'«opponibilità» dell'informazione pubblicata.

Sulla carta, vige un principio di perfetta uguaglianza tra le lingue ufficiale dell'Unione[35]; nei

---

[30] Rapporto del Consiglio di Stato francese, *Le droit souple – étude annuelle 2013*, 64, 2013, 9, consultabile *online* all'indirizzo https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/144000280.pdf (traduzione e rielaborazione nostre).

[31] Corte di giustizia, sent. 26 settembre 2013, *PPG e SNF c. ECHA*, causa C-626/11 P, spec. §§ 30-32.

[32] Tribunale, sent. 7 marzo 2013, *Bilbaína de Alquitranes e a. c. ECHA*, causa T-93/10, spec. § 59.

[33] *Ibidem*, § 27 e giurisprudenza ivi citata.

[34] Si veda, in tal senso, L. Clément-Wilz, *Comment encadrer juridiquement la communication sur internet des institutions européennes en matière de multilinguisme ?*, in *De Europa*, *European and Global Studies Journal*, vol. 6, 1, 2023, 15-26, spec. 23-24.

[35] È ciò che emerge da una lettura combinata degli articoli 55 TUE, 358 TFUE e 41, § 4, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, e dalle disposizioni del regolamento n. 1 del Consiglio del 15 aprile 1958. *Contra*, Corte di giustizia, sent. 9 settembre 2003, *Kik c. UAMI*, cit., § 87.

fatti, nelle sedi UE, si riscontra però un impiego predominante di due o tre lingue: l'inglese e il francese e, in minor misura, il tedesco, l'italiano o lo spagnolo. Il sopracitato regolamento n. 1 del 1958 lascia del resto un margine di discrezionalità, sul piano linguistico e operativo, alle istituzioni e agli organi e organismi dell'Unione, in quanto dispone, al suo articolo 6, che: «Le istituzioni possono determinare le modalità di applicazione del presente regime linguistico nei propri regolamenti interni». Ogni eventuale modifica applicativa deve perciò essere chiaramente espressa e può caratterizzare un discostamento dal principio del multilinguismo «perfetto» o «integrale» a cui è tenuta l'Unione europea. La costruzione dei siti internet e della comunicazione *online* delle istituzioni europee segue pressoché la stessa logica: o il rispetto di un monolinguismo rigido[36], o l'applicazione di un plurilinguismo intermittente o «a singhiozzo»[37]. Un mondo virtuale istituzionale colmo di disparità linguistiche può nuocere gravemente ai principi di uguaglianza[38] e di democrazia[39] su cui si basa il funzionamento dell'Unione europea; alla conoscenza, all'interesse et persino alla fiducia che i cittadini ripongono nell'operato di quest'ultima. Una tale situazione di fatto appare inoltre contraria al principio di legalità e di certezza del diritto, laddove la deroga al principio del multilinguismo non sia stata puntualmente definita nei regolamenti interni delle istituzioni. Il pragmatismo dell'azione amministrativa, che promuove processi decisionali sempre più celeri ed «efficaci», non può prescindere dalle esigenze dello Stato di diritto. Ne va della credibilità – e quindi dell'efficacia stessa – delle decisioni adottate nell'interesse della collettività[40].

In uno studio del 2022, condotto per conto della DG *IPOL* del Parlamento europeo e che ha coinvolto diversi ricercatori e professori universitari, è stato messo in luce il rispetto (variabile, «oscillante»), da parte delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione, della regola di traduzione multilingue dei loro siti internet e contenuti *online*.

Lo studio, pubblicato in inglese, distingue innanzitutto tre tipologie di «atti» in senso lato, ossia di «documenti digitali»: «documenti fondamentali» («*core documents*»), che devono *già – de lege data* – essere obbligatoriamente pubblicati e disponibili in tutte le lingue ufficiali dell'UE (regolamenti, direttive e decisioni, *in primis*); «documenti primari» («*primary documents*»), che – *de lege feranda* (è la tesi promossa nello studio ivi citato) – dovrebbero essere disponibili in tutte le lingue ufficiali dell'UE per via del loro contenuto sostanziale e del loro potenziale impatto sui diritti e gli obblighi dei cittadini, delle imprese e delle autorità pubbliche (corrispondono agli atti di *soft law* summenzionati)[41]; «documenti secondari», che configurano

---

[36] Alcuni organi o organismi dell'Unione europea hanno scelto l'inglese come unica lingua di lavoro e di accesso al loro portale internet. È il caso, per esempio, della Procura europea, cioè l'*European Public Prosecutor's Office* o «*EPPO*» (https://www.eppo.europa.eu/en).

[37] Diversi comunicati, pagine internet e documenti di lavoro istituzionali sono spesso accessibili al pubblico in un numero limitato di lingue. Ciò crea uno scollamento con il principio di multilinguismo integrale contemplato dai trattati, e può inabilitare il controllo democratico dei cittadini sulle loro istituzioni.

[38] Articolo 9 TUE: «L'Unione rispetta, *in tutte le sue attività*, il principio dell'uguaglianza dei cittadini, che beneficiano di uguale attenzione da parte delle sue istituzioni, organi e organismi» (corsivo nostro).

[39] Articolo 10, § 3, TUE: «Ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione. Le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini».

[40] Sull'accessibilità, sul piano linguistico, dei siti internet istituzionali dell'UE, si veda il quadro e le soluzioni prospettate nello studio condotto per conto del Parlamento europeo, Direzione generale delle politiche interne dell'Unione (a cura di C. Mendez), *The European Union's approach to multilingualism in its own communications policy*, PE 699.648, 2022.

[41] Pur non essendo atti giuridici vincolanti nel senso della nomenclatura dell'articolo 288, commi 2 a 4, TFUE, i *primary documents* sono in grado, per la loro forma e per i loro contenuti «semi-prescrittivi», di influenzare il comportamento dei soggetti terzi. Si pensi, ad esempio, come già detto, alle linee guida della Commissione europea sugli aiuti di Stato, ai programmi di finanziamento o ai bandi di gara dell'UE; si pensi ai codici di condotta, aggiornati su base regolare, o a un comunicato stampa della Commissione che annuncia l'apertura di

una categoria residuale, corrispondente ai contenuti che non sono giuridicamente vincolanti e che non hanno effetti sostanziali su individui, imprese o autorità nazionali[42] e per i quali si può ipotizzare una priorità inferiore in termini di accessibilità multilingue e un ricorso più sistematico alla traduzione automatica[43] in assenza di risorse adeguate per la traduzione umana[44].

Tenuto conto di tale distinzione di base tra tipologie di documenti, lo studio attribuisce poi un punteggio tra 0 e 1 alle istituzioni e agli organi dell'Unione a seconda del grado di traduzione dei documenti e contenuti dei loro siti internet. Il Parlamento europeo ottiene così un punteggio di 0.97 per i «*mostly core documents*», 0.31 per i «*mostly primary documents*» e 0.72 per i «*mostly secondary documents*»; la Commissione europea ottiene rispettivamente i punteggi di 0.67, 0.35 e 0.18; il Consiglio dell'Unione europea 0.89, 0.95 e 0.68; la Banca centrale europea 0.06, 0.01 e 0.04; la Corte di giustizia dell'Unione europea 0.99, 1 e 1[45]. Alla lettura di questi dati, si percepisce immediatamente che i siti internet della Corte di giustizia e del Consiglio dell'Unione europea rispettano scrupolosamente l'esigenza multilingue, visti gli alti o addirittura ottimi punteggi; che la Commissione gode di un punteggio (e di un volume o standard di traduzione) piuttosto basso, e che i risultati per il Parlamento europeo sono mitigati. Il punteggio di traduzione del sito internet della BCE è, dal canto suo, estremamente basso, poiché quasi tutto è pubblicato in inglese.

Un ulteriore dato che emerge dallo studio riguarda gli internauti: lo studio mostra, sulla base dei dati Eurostat raccolti in precedenza (nel 2016) e analizzati, che le lingue madri più parlate dai residenti dei 27 Stati membri sono il tedesco (18 %), il francese e l'italiano (14 % ciascuno), lo spagnolo e il polacco (10 % ciascuno). Due terzi di coloro che hanno risposto al sondaggio Eurostat hanno come lingua madre una di queste cinque lingue. Lo studio rivela inoltre che *non esiste* una lingua comune praticata ad un livello molto buono dalla maggioranza della popolazione. Una comunicazione monolingue in inglese coinvolge, in base all'indicatore di padronanza della lingua, dal 13 al 45 % della popolazione, mentre una comunicazione trilingue in inglese, francese e tedesco coinvolge dal 43 al 65 % della popolazione e una comunicazione multilingue il 97-99 %[46].

In estrema sintesi, questo studio mostra che la mancanza di trasparenza dei regimi linguistici e la pubblicazione *online* di contenuti non tradotti con potenziali effetti giuridici e ripercussioni sugli interessi degli utenti espongono le istituzioni responsabili dei siti internet e della loro rispettiva comunicazione digitale a una violazione del regolamento n. 1/58 e, più in generale, a una mancata corrispondenza con le esigenze e attese dei residenti nell'UE che fruiscono di tali siti e canali di comunicazione. La comunicazione multilingue è considerata dallo studio la politica di comunicazione più efficace ed accessibile[47]. Appare perciò sempre

una procedura di infrazione; si pensi infine al sito web di un'agenzia europea (così come di qualsiasi altro organismo UE), che presenta la composizione, le missioni, il funzionamento corrente di tale organo, ecc. Benché non rappresentino veri e propri atti giuridici pubblicati sulla *GUUE*, i *primary documents* dovrebbero ricadere nell'obbligo di traduzione multilingue integrale che si applica ai *core documents*, proprio per l'influenza che questi «documenti primari» possono esercitare sui terzi.

[42] Ad esempio, le informazioni sulla storia dell'Unione europea e delle istituzioni europee incluse in una nota tematica su una pagina internet istituzionale, benché importanti da un punto di vista civico e educativo, rientrerebbero in questa categoria di documenti «di terzo livello».

[43] Sui pregi e difetti della traduzione automatica con il servizio *eTranslation*, si veda *infra*.

[44] C. Mendez (a cura di), *The European Union's approach to multilingualism in its own communications policy*, cit., 11 e 49-51.

[45] *Ibidem*, 58 e seguenti.

[46] *Ibidem*, 12 e 73 e seguenti.

[47] Per una sintesi essenziale dei risultati dello studio, si veda C. Mendez *e a.*, *The EU's approach to multilingualism in its own communication policy*, PE 733.096, 2022.

più impellente adattare l'attuale quadro giuridico alla realtà e agli obiettivi della comunicazione digitale delle istituzioni[48], organi, organismi e agenzie dell'Unione europea[49].

2.2. La democrazia val bene un caffè. Tra l'altro, il costo della piena attuazione del regime multilinguistico dell'Unione è stato da tempo stimato a 1 miliardo di euro all'anno, ossia un contributo di circa 2 euro per cittadino europeo, che è rimasto costante nel tempo nonostante i successivi allargamenti[50]. Nel 2005, la Commissione europea dichiarava già, in tal senso, che: «Le istituzioni UE devono trovare un equilibrio tra i costi e i vantaggi di essere multilingui. Il costo dei servizi di traduzione e di interpretariato di tutte le istituzioni nel loro complesso equivale all'1,05 % del bilancio totale dell'UE per il 2004, ossia a 2,28 euro all'anno per cittadino. Per questa somma ogni cittadino dell'Unione accede liberamente a tutta la legislazione dell'UE e gode del diritto di comunicare, scrivere ed essere informato»[51]. La democrazia «val bene un caffè», è questa una formula[52] che riassume una semplice quanto spiazzante verità[53]…

Non sono inoltre da dimenticare i progressi – e le agevolazioni – consentiti dallo sviluppo delle «tecnologie del linguaggio», un ambito che, come ricorda il Parlamento europeo, «interessa numerosi settori di ricerca e discipline, tra cui la linguistica computazionale, l'intelligenza artificiale, l'informatica e la linguistica, con applicazioni quali, tra le altre, l'elaborazione del linguaggio naturale, l'analisi del testo, la tecnologia vocale e l'estrazione di dati»[54]. L'utilizzo dell'intelligenza artificiale basata sul linguaggio apre di fatto nuovi scenari nel lavoro quotidiano delle istituzioni[55] e «offre nuove opportunità per la comunicazione digitale, la comunicazione digitale avanzata, la comunicazione facilitata dalla tecnologia e la cooperazione in tutte le lingue europee (e oltre), fornendo ai locutori di lingue diverse pari

---

[48] Si veda, in quest'ottica, L. Clément-Wilz, *Comment encadrer juridiquement la communication sur internet des institutions européennes en matière de multilinguisme ?*, cit., 22 e seguenti. Cfr. L. Tempesti, *Les institutions européennes à l'épreuve du multilinguisme : la langue, cible et source d'inégalités*, cit., 166-172.

[49] Sulla configurazione della lingua – prevalentemente inglese – dei siti internet delle diverse agenzie dell'Unione, si veda la ricerca di S. van der Jeught, *EU Language Law*, Groningen, 2015, spec. 154-165, e la seconda edizione aggiornata del 2025.

[50] Dal canto suo, il Parlamento europeo afferma ad oggi che meno dell'8 % del suo bilancio per il 2024 – che, nel complesso, corrisponde all'1,2 % del bilancio generale dell'Unione europea – è destinato ai suoi servizi linguistici, in modo da poter «operare in 24 lingue diverse» (https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/it/organisation-and-rules/parliaments-budget). Le prestazioni dei servizi linguistici (di traduzione e di interpretariato) sono sistematicamente incorporate nello stanziamento di bilancio di ogni istituzione. Per maggiori dettagli, si veda il «Bilancio on line» (https://eur-lex.europa.eu/budget/www/index-it.htm).

[51] Comunicazione della Commissione del 22 novembre 2005, *Un nuovo quadro strategico per il multilinguismo*, COM(2005) 596 final, 13. La Commissione concludeva indicando che: «Il sistema che fa funzionare il multilinguismo in Europa ha ovviamente un suo costo; *senza di esso, tuttavia, un'Unione europea democratica e trasparente non sarebbe semplicemente possibile*. Con una pianificazione lungimirante e lo stanziamento delle risorse necessarie l'UE potrebbe lavorare in un numero di lingue ufficiali superiore a quello odierno avvalendosi al massimo, per esempio, di nuove tecnologie e di economie di scala» (*ibidem*, 13-14 [corsivo nostro]).

[52] Di I. Pingel, *Le régime linguistique des juridictions internationales. Questions de principe*, in I. Pingel, J.-Ch. Barbato (a cura di), *La langue du procès international – Questions de justice linguistique*, Parigi, 2022, 7-14, spec. 12.

[53] Per un approfondimento sul «fatto linguistico» di fronte e all'interno degli organi giurisdizionali internazionali, si veda invece L. Tempesti, *Parler Droit avant de rendre justice : la langue de travail des juridictions internationales*, in I. Pingel, J.-Ch. Barbato (a cura di), *La langue du procès international*…, cit., 97-127.

[54] Risoluzione del Parlamento europeo dell'11 settembre 2018, *Uguaglianza linguistica nell'era digitale*, 2018/2028(INI), § B.

[55] Si veda, a tal proposito, il contributo di Th. Lefèvre, Direttore generale dell'unità «Multilinguismo» presso la Corte di giustizia dell'Unione europea, sull'organizzazione e l'ammodernamento della traduzione alla CGUE, basata oramai su un sistema di motori di traduzione «neuronale». Th. Lefèvre, *L'organisation de la traduction à la Cour de justice de l'Union européenne*, in I. Pingel, J.-Ch. Barbato (a cura di), *La langue du procès international*…, cit., 131-137, spec. 135-136.

accesso all'informazione e alla conoscenza e migliorando le funzionalità delle reti informatiche»[56].

2.3. Traduzione automatica eTranslation, pregi e difetti o «Asino chi legge… la traduzione automatica». La traduzione automatica via *eTranslation* delle pagine web dell'Unione è venuta a colmare questa lacuna tecnica che sarebbe altrimenti sfociata in una frattura insuperabile del principio di uguale trattamento degli internauti di diversa nazionalità e lingua da parte dell'amministrazione europea. Si tratta di un passo importante verso una maggiore considerazione della diversità di lingue e di locutori nello spazio digitale dell'Unione europea. L'unico problema – che non è affatto un dettaglio trascurabile – è però dato dalle attuali condizioni d'uso di tale servizio di traduzione, le quali declinano *in toto* la responsabilità del *provider*, la Commissione europea, in caso di dissomiglianze, incongruenze, inesattezze, omissioni nei contenuti o errori nella traduzione generata automaticamente[57]. In altre parole, e come peraltro indicato sul sito della Commissione, *eTranslation* è contraddistinto da una qualità «grezza» (*sic*): «eTranslation produce traduzioni automatiche "grezze". Può essere quindi utilizzato per cogliere il senso generale di un testo o come punto di partenza per una traduzione umana. Il testo deve comunque essere revisionato da un traduttore professionista qualificato per ottenere una traduzione accurata e di qualità»[58]. Come garantire in siffatte condizioni la sicurezza aldilà dell'informazione «grezza» degli utilizzatori, che molto spesso sono cittadini, imprese, funzionari in cerca di un'informazione giuridica puntuale, esatta in tutti i suoi punti e immediatamente accessibile[59]? L'informazione, per essere completa e dunque corretta, deve essere sostanziale e precisa, e non giova né alla sua qualità né al suo scopo ultimo (permettere ai destinatari dell'informazione di orientare le loro scelte con assoluta sicurezza e con cognizione di causa) il riconoscimento di un'isola di irresponsabilità dell'istituzione preposta a tale compito informativo[60]. Anche perché all'irresponsabilità giuridica di una segue la «responsabilizzazione» dell'utilizzatore, che dovrà in ogni caso – esagerando un po', ma nondimeno seguendo alla lettera le indicazioni della Commissione – rivolgersi a «un traduttore professionista qualificato per ottenere una traduzione accurata e di qualità», con un ulteriore aggravio di tempi e di costi. Tra l'altro, la clausola di esclusione della responsabilità della Commissione nell'utilizzo di *eTranslation* da parte dell'internauta si estende a tutte le pagine dell'Unione che si avvalgono di questo servizio di traduzione automatica, che queste siano gestite dalla Commissione o da altre istituzioni, organi,

[56] Risoluzione del Parlamento europeo dell'11 settembre 2018, *Uguaglianza linguistica nell'era digitale*, cit., § L.
[57] https://commission.europa.eu/languages-our-websites/use-machine-translation-europa_it.
[58] https://commission.europa.eu/resources/etranslation_it.
[59] Il problema sorge quindi anche da un punto di vista giuridico, poiché quando l'internauta si avvale di *eTranslation*, per esempio per tradurre nella sua lingua una pagina internet dell'Unione europea che è stata «pensata» in una sola versione linguistica (solitamente l'inglese), l'internauta deve prima accettare («flaggare») le condizioni d'uso del servizio di traduzione automatica, tra cui figura la predetta clausola di non responsabilità del *provider*, del fornitore del servizio, cioè la Commissione, in caso di inesattezze o divergenze tra la versione «originale» e la versione tradotta automaticamente. A nostro avviso, questa impostazione «cozza» con, è contraria alla *credibilità* dell'informazione, anche normativa, dell'Unione europea, sapendo tra l'altro che tantissime istituzioni, organi e organismi dell'Unione si avvalgono oramai di *eTranslation* per la traduzione automatica dei loro contenuti *online* (*infra*).
[60] Per un esempio concreto, si veda il messaggio di avviso che precede il comunicato stampa della Commissione del 14 maggio 2025, *La Commissione semplifica la politica agricola comune per sostenere gli agricoltori e rafforzare la competitività*, *online* (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_25_1205): «Questa pagina è stata tradotta utilizzando la traduzione automatica. Torna alla lingua originale [l'inglese (NdR)]. La Commissione europea non può garantire l'esattezza di queste traduzioni e non può essere considerata responsabile in caso di errori».

organismi o agenzie dell'Unione[61]. Nella pratica attuale delle istituzioni UE, la clausola di esclusione della responsabilità si estende anche ad altri ambiti e contenuti, come all'accuratezza dei sottotitoli automatici nelle registrazioni video diffuse sui canali dell'Unione[62].

La riflessione può sembrare estremamente critica. Tuttavia, riteniamo inconcepibile, o quantomeno assai problematico, che un'organizzazione come l'Unione europea che nasce e si dichiara pienamente, autenticamente multilingue stia andando verso una concezione molto particolare del multilinguismo applicato al mondo digitale, che consiste in sostanza nello stabilire *una* versione «ufficiale» (essenzialmente in inglese) di un documento, e per il resto lasciare ampio spazio alla traduzione automatica nelle forme e condizioni indicate. Bisogna fin da subito lavorare per una concezione pienamente multilingue della comunicazione istituzionale, soprattutto digitale, e a coloro che potrebbero dissentire, evocando il costo di questa operazione, il dato economico – ripetiamolo[63] – è chiaro: è il costo di un caffè all'anno per cittadino europeo. Si può quindi seriamente considerare la possibilità di estendere l'obbligo di multilinguismo integrale ai *primary documents* sopradelineati; e laddove questo obbligo non fosse recepito o rispettato, ragionare sui modi di renderlo effettivo, di renderlo realtà cogente, anche sfruttando i ricorsi in via contenziosa, cioè il ricorso di annullamento e il ricorso per carenza oltre alla domanda di risarcimento dei danni cagionati, quali meccanismi di reazione di ultima *ratio*.

3. Comunicazione proattiva, o solerte su richiesta, dei documenti dell'Unione europea. Un altro dato emblematico riguarda l'esercizio del diritto di accesso da parte del pubblico ai documenti dell'Unione europea, diritto ormai esercitato prevalentemente a mezzo internet. Per quanto riguarda i suoi principali riferimenti normativi, il diritto di accesso ai documenti è proclamato all'articolo 42 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e disciplinato dal regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione[64], il quale si applica oramai all'insieme delle istituzioni, organi e organismi dell'UE.

Il principio, sancito dal regolamento n. 1049/2001, è quello dell'accesso più ampio possibile ai documenti dell'Unione[65]. Quindi, «[i]n linea di principio, tutti i documenti delle istituzioni dovrebbero essere accessibili al pubblico»[66]. Per garantire ciò, il regolamento prevede l'istituzione di registri di documenti[67] e l'accesso diretto, «[p]er quanto possibile», sotto forma elettronica o attraverso tali registri[68], oltre alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione*

[61] Ad esempio, il sito web della nuova Autorità europea del lavoro fa apparire chiaramente questa clausola nel momento in cui si utilizza l'opzione «Traduci questa pagina» e in cui si accetta dunque espressamente le condizioni d'uso di *eTranslation* mediante il riquadro «Accetta e continua» (https://www.ela.europa.eu/it). Lo stesso avviene quando si consulta il sito del Mediatore europeo (https://www.ombudsman.europa.eu/it/etranslation/it).

[62] Si veda, segnatamente, la pagina informativa «*Exclusion of Liability for Automatic Captions*» sul portale audiovisivo della Commissione europea (https://audiovisual.ec.europa.eu/en/collection/M-009798).

[63] Si veda *supra*.

[64] Regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, *GUCE* L 145 del 31 maggio 2001, 43-48 [versione consolidata]. Il regolamento si applica a decorrere dal 3 dicembre 2001. La sua base giuridica è l'articolo 15, § 3, TFUE (ex-articolo 255 TCE).

[65] Articolo 1, lettera a), del regolamento (CE) n. 1049/2001.

[66] Considerando n. 11 del regolamento.

[67] Articolo 11 del regolamento.

[68] Articolo 12 del regolamento.

europea di una serie di atti e documenti[69]. In via generale, «[c]iascuna istituzione adotta i provvedimenti necessari per informare il pubblico dei diritti di cui gode in virtù del presente regolamento», e «[g]li Stati membri cooperano con le istituzioni nel divulgare informazioni ai cittadini»[70]. La messa a punto di «buone prassi amministrative al fine di facilitare l'esercizio del diritto di accesso» è ugualmente enunciata[71].

Qualora uno o più documenti non siano messi direttamente e integralmente a disposizione del pubblico, il regolamento n. 1049/2001 offre a ogni persona la possibilità di introdurre una domanda di accesso, nelle forme e nei modi prescritti dallo stesso regolamento. In questa ipotesi, all'obbligo di informazione proattiva da parte delle istituzioni si sostituisce il dovere di quest'ultime di fornire «informazioni e assistenza» al richiedente nel corso della procedura[72], nonché l'obbligo di trattare «prontamente» le domande ricevute[73]. L'accesso a un documento può comunque essere negato in presenza di una delle eccezioni tassativamente previste dal regolamento[74], e fatto salvo l'obbligo fermo delle istituzioni di motivare per iscritto la decisione di rifiuto[75]. Questo rifiuto di accesso può allora dar luogo a un «ricorso amministrativo» (domanda di conferma rivolta all'istituzione interpellata[76]) e, in ultima istanza, a un ricorso dinanzi al giudice dell'Unione, per l'annullamento della decisione di rifiuto adottata dall'istituzione interessata[77].

Il numero di consultazioni dirette e di richieste di accesso ai documenti dell'Unione europea resta tenue rispetto al volume effettivo di documenti registrati sulle banche dati informatiche[78].

[69] Articolo 13 del regolamento.

[70] Articolo 14 del regolamento («Informazione»). Si può consultare, a tale riguardo, il sito internet del Dipartimento per gli Affari europei del Governo (https://www.affarieuropei.gov.it/it/attivita/accesso-agli-atti-delle-istituzioni-europee/).

[71] Articolo 15 del regolamento.

[72] Articolo 6, spec. § 4, del regolamento. È degno di nota che, secondo quanto enunciato al § 1 dell'articolo 6, «[i]l richiedente non è tenuto a motivare la domanda [di accesso]». L'articolo 10, § 3, del regolamento dispone, tra l'altro, che: «I documenti vengono forniti in una versione e in un formato già esistenti (compreso quello elettronico o un formato alternativo, quale il braille, la stampa a grandi caratteri o il nastro magnetico), *tenendo pienamente conto della preferenza espressa dal richiedente*» (corsivo nostro), a testimonianza ancora una volta degli obblighi di assistenza e di accessibilità che gravano sulle istituzioni.

[73] Articoli 7, § 1 e 8, § 1, del regolamento.

[74] Si veda l'articolo 4 («Eccezioni») e le limitazioni previste all'articolo 9 per il trattamento di documenti sensibili.

[75] Articoli 7, § 1 e 8, § 1.

[76] Si vedano gli articoli 7 («Esame delle domande iniziali») e 8 («Trattamento delle domande di conferma») del regolamento n. 1049/2001. Sulla funzione della domanda di conferma per come descritta dalla Corte di giustizia, si veda in particolare Corte di giustizia, Grande Sezione, sent. 26 gennaio 2010, *Internationaler Hilfsfonds c. Commissione*, causa C-362/08 P, §§ 53-54.

[77] Articolo 263, comma 4, TFUE.

[78] Origine dei dati: relazioni annuali del Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione sull'applicazione del regolamento (CE) n. 1049/2001 relativo all'accesso del pubblico ai documenti.

Tabelle comparative: numero di documenti e di accessi recensiti per anno ai registri pubblici di documenti del Consiglio UE, del Parlamento europeo e della Commissione europea

Istituzione UE	Anno	Documenti di riferimento		Documenti sensibili («*LIMITE*») aggiunti al registro		Documenti classificati menzionati nel registro[79]	Visite al sito web del registro (numero di consultazioni)
		Documenti figuranti nel registro	Documenti pubblici	Legislativi	Non legislativi		
Consiglio dell'Unione europea	2020	440148	313253 (71,1 %)	1912	7677	460	340000
	2021	460907	330434 (71,7 %)	1327	9224	255	308000
	2022	482786	346951 (71,9 %)	2139	9034	279	228000
	2023	505587	364793 (72,1 %)	3039	9401	322	329000
	2024	527057	380637 (72,2 %)	2459	8677	357	348000
Parlamento europeo	2020	820061		0		//	65795
	2021	850174		0		//	28936
	2022	874428		0		//	25218
	2023	898267		0		//	28812
	2024	918803		0		//	33697

Istituzione UE	Anno	Documenti iscritti nel registro	Consultazione dei siti dedicati all'accesso ai documenti sul portale *Europa*	
			Visitatori	Pagine visionate
Commissione europea	2020	19849	14716	24429
	2021	15009	15222	33508
	2022[80]	12196	13966	32685
	2023	11501	//	13755
	2024	11276	//	96755

Tra l'altro, le tipologie di richiedenti accesso sono assai eterogenee, ma comunque note e tradotte in punti percentuali: esponenti del mondo accademico o del mondo dell'industria, avvocati, giornalisti, ONG, autorità pubbliche… I dati mostrano che i principali usufruitori della regolamentazione sull'accesso agli atti e documenti UE sono dei soggetti che hanno (già) una conoscenza sufficiente – se non addirittura approfondita – dei meccanismi

[79] Si veda la decisione 2013/488/UE del Consiglio, del 23 settembre 2013, sulle norme di sicurezza per proteggere le informazioni classificate UE, *GUUE* L 274 del 15 ottobre 2013, 1-50 [versione consolidata]; le disposizioni in materia di sicurezza allegate al regolamento interno della Commissione, C(2000) 3614, *GUCE* L 308 dell'8 dicembre 2000, 26-34 [versione consolidata].

[80] Si noti che, nell'allegato della sua relazione del 13 settembre 2023 *sull'applicazione nel 2022 del regolamento (CE) n. 1049/2001 relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione*, COM(2023) 523 final, 1, la Commissione europea segnala di aver pubblicato un nuovo registro dei documenti il 17 maggio 2021, e di aver iniziato ad utilizzare un nuovo metodo di pubblicazione dal 1° maggio 2021.

istituzionali europei. H. Labayle osservava già, dati alla mano, in uno studio condotto per conto del Parlamento europeo, che i giuristi e le autorità pubbliche – più che la società civile – fanno un uso strategico delle richieste di accesso e, quindi, della normativa sull'accesso ai documenti dell'Unione (regolamento n. 1049/2001)[81].
È significativo che, negli ultimi anni, i ricercatori universitari siano il gruppo principale di richiedenti accesso ai documenti dell'Unione ad interfacciarsi con il Parlamento europeo: 28 % del totale dei richiedenti nel 2023[82] e 39 % nel 2024[83]. Dati analoghi si riscontrano dinanzi al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea, con alti numeri percentuali di richieste di accesso provenienti dal mondo accademico[84].

Tabella comparativa: profilo autodichiarato dei richiedenti

Istituzione UE	Anno	Mondo universitario	Avvocati e settore privato	Giornalisti e società civile	Autorità pubbliche	Altri o non precisati
Consiglio dell'Unione europea	2020	39 %	19,9 %	10,3 %	2 %	28,8 %
	2021	33,3 %	19,9 %	12,1 %	3,2 %	31,5 %
	2022	25,1 %	29,5 %	15 %	3 %	27,4 %
	2023	22,9 %	31,7 %	14,1 %	2,2 %	29,1 %
	2024	23,9 %	27,5 %	18,6 %	3,2 %	26,8 %
Parlamento europeo	2020	17 %	4 %	11 %	2 %	66 %
	2021	11 %	5 %	6 %	2 %	76 %
	2022	33 %	23 %	14 %	2 %	28 %
	2023	28 %	10 %	25 %	1 %	36 %
	2024	39 %	15 %	21 %	6 %	19 %
Commissione europea	2020	10,69 %	20,64 %	13,86 %	2,16 %	52,65 %
	2021	8,98 %	19,5 %	19,24 %	0,84 %	51,44 %
	2022	8,66 %	20,31 %	17,84 %	0,85 %	52,34 %
	2023	14,6 %	21,7 %	21,4 %	1,2 %	41,1 %
	2024	11,6 %	21,8 %	25 %	0,9 %	40,8 %

Di fatto, affinché il diritto (che corrisponde ad una *facoltà*) di accesso ai documenti dell'Unione sia effettivo, concreto, facilmente attivabile, occorre innanzitutto che i cittadini siano consci di possedere questo diritto[85]; che siano poi a conoscenza (quantomeno)

[81] Parlamento europeo – Dipartimento tematico Diritti dei cittadini e affari costituzionali (autore: H. Labayle), *Ouverture, transparence et accès aux documents et à l'information dans l'UE*, PE 493.035, 2013, 38.
[82] *Relazione annuale del Parlamento europeo – Accesso del pubblico ai documenti 2023*, PE 761.993/BUR/ANN., 2024, 10: «Anche nel 2023 accademici e ricercatori hanno rappresentato la maggior parte dei richiedenti: oltre il 28 % dei richiedenti appartiene infatti a tale categoria, seguita dai giornalisti, che costituiscono quasi il 23 % dei richiedenti. Nel 2023 gli avvocati hanno rappresentato il 10 % dei richiedenti».
[83] *Relazione annuale del Parlamento europeo – Accesso del pubblico ai documenti 2024*, PE 771.685/BUR/ANN., 2025, 9-10: «Anche nel 2024 docenti e ricercatori universitari hanno rappresentato la maggior parte dei richiedenti: più del 39 % dei richiedenti appartiene infatti a tale categoria, seguita da quella dei giornalisti, con quasi il 18 % delle richieste, e dagli avvocati, con più del 15 % delle richieste».
[84] Origine dei dati: relazioni annuali del Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione sull'applicazione del regolamento (CE) n. 1049/2001 relativo all'accesso del pubblico ai documenti. I dati sul profilo dei richiedenti sono stati raccolti sulla base delle informazioni da essi fornite al momento della presentazione della richiesta di accesso.
[85] E ciò non è per niente evidente: nel 2018, sulla base di uno studio condotto dal Servizio Ricerca del Parlamento europeo, circa il 45 % degli intervistati (su un totale di 166 risposte) dichiarava di non avere familiarità con le disposizioni del regolamento 1049/2001 sull'accesso ai documenti. Si veda Parlamento europeo –

dell'esistenza del documento o dei documenti che vorrebbero consultare più in dettaglio; che siano infine capaci di «navigare» tra le diverse fasi della procedura di accesso, complessa – e quindi impegnativa – tanto nei suoi tempi (scanditi dal regolamento n. 1049/2001) quanto nella sua natura (amministrativa ed eventualmente conteziosa/giurisdizionale, per la possibilità offerta ai richiedenti di ricorrere in annullamento dinanzi alla Corte di giustizia in caso di reiterato rifiuto di accesso da parte delle istituzioni europee)[86].
Il problema della conoscenza, da parte dei cittadini, dei loro diritti di interazione o di mediazione con le istituzioni pubbliche europee induce a una riflessione più ampia sul legame tra le libertà di espressione, di informazione e di partecipazione democratica, da un lato, e l'accesso alle infrastrutture digitali in Europa, dall'altro. Oltre ad essere un potente strumento di comunicazione (con gli organi pubblici o tra privati), internet rappresenta infatti uno strumento professionale, uno spazio e una modalità di commercio, un vettore di servizi amministrativi, una risorsa educativa e un mezzo di integrazione sociale.

4. Sul diritto di accesso a internet quale obiettivo programmatico o traguardo dell'Unione europea. Si può desumere l'esistenza di un diritto di connessione a internet da una lettura «in diagonale» dei trattati europei (TUE, TFUE e Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea)? Questo diritto è strumentale all'esercizio di altri diritti e libertà fondamentali, primo fra tutti il diritto-libertà di espressione e di informazione[87]. Esso è imperniato sul principio di democrazia che governa il sistema dell'Unione e che presuppone che ogni cittadino possa *effettivamente* partecipare alla vita democratica dell'Unione e che le decisioni siano prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini[88].
Il diritto-libertà di informazione (a riceverla e a trasmetterla) va distinto dal diritto di accesso ai documenti dell'UE. È quanto ribadito più volte dalla Corte europea dei diritti dell'uomo[89] – e condiviso *mutatis mutandis*, in un quadro giuridico *ante* Trattato di Lisbona, dalla Corte di giustizia dell'Unione europea[90]. Il primo ha una portata più ampia del secondo, e può toccare attori tanto della sfera pubblica (istituzioni e amministrazioni) che privata (organi di informazione o *mass media*, ma anche singoli individui). Ciononostante, per garantire il diritto

Servizio Ricerca (autrice: T. Evas), *EU law for an open independent and efficient European administration – Summary report of the public consultation*, PE 621.830, 2018, 40.

[86] Per uno studio più approfondito del tema, si veda l'analisi pubblicata dal Parlamento europeo – Dipartimento tematico Diritti dei cittadini e affari costituzionali (autori: D. Curtin, A. Rubio), *Regulation 1049/2001 on the right of access to documents, including the digital context*, PE 762.890, 2024.

[87] L'articolo 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, intitolato «Libertà di espressione e d'informazione», recita: «1. Ogni persona ha diritto alla libertà di espressione. Tale diritto include la libertà di opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera. 2. La libertà dei media e il loro pluralismo sono rispettati».

[88] Articolo 10, § 3, TUE.

[89] Si veda segnatamente Corte EDU, sent. 26 marzo 1987, *Leander c. Svezia*, n. 9248/81, §§ 74-75, in cui la Corte adotta un'interpretazione restrittiva e «minimalista» della libertà di ricevere o di comunicare informazioni enunciata all'articolo 10 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. La Corte affermerà più avanti che è «difficile dedurre dalla Convenzione un diritto generale di accesso ai dati e ai documenti di carattere amministrativo» (Corte EDU, sent. 18 novembre 2003, *Loiseau c. Francia*, n. 46809/99, § 7 [traduzione nostra]). Su questa linea di giurisprudenza e la sua evoluzione (e parziale inversione) recente, si veda la nota pubblicata dal Parlamento europeo – Dipartimento tematico Diritti dei cittadini e affari costituzionali (autore: H. Labayle), *Ouverture, transparence et accès aux documents et à l'information dans l'UE*, cit., 30.

[90] Si veda in particolare Corte di giustizia, sent. 6 dicembre 2001, *Hautala c. Consiglio*, causa C-353/99 P, § 31, in cui la Corte ritiene superfluo pronunciarsi sull'«esistenza di un "principio del diritto all'informazione"», e le conclusioni dell'avvocato generale Ph. Léger presentate il 12 marzo 2002 nella causa C-41/00 P, *Interporc c. Commissione*, §§ 79-80. Cfr. le conclusioni dell'avvocato generale M. Poiares Maduro presentate il 18 luglio 2007 nella causa C-64/05 P, *Svezia c. Commissione*, §§ 37 e seguenti.

di informazione e il suo corollario, il diritto di accesso ai documenti[91], nell'Unione di oggi occorre garantire il diritto alla connettività, da intendersi come la possibilità di essere presente e di interagire sullo spazio digitale europeo.

Si tratterà, in questa parte, di interrogarsi sull'esistenza di un diritto di accesso alla rete, sulla possibile competenza dell'Unione europea per mettere in atto tale diritto (funzionamento del mercato interno? Politiche sociali? Politiche di coesione[92]? Cultura e istruzione? Cooperazione amministrativa? Cittadinanza europea e diritti connessi a tale *status*? Una combinazione di motivi e di disposizioni di diritto primario, quindi di possibili basi giuridiche?) e sull'eventuale esercizio di questa competenza in conformità coi principi di sussidiarietà e di proporzionalità. La sfida dell'accesso e dell'accessibilità della rete ha una dimensione transazionale e comune. Questo traguardo, a prima vista, non può essere raggiunto dai singoli Stati, ma richiede un'azione concertata o addirittura comune e condivisa a livello europeo, al fine di preservare *le* libertà di movimento nello spazio europeo.

In Francia, ad esempio, si è dibattuto molto sul diritto di accesso a internet, sulla sua esistenza e sulla sua cogenza, in chiave nazionale e/o europea. In una storica sentenza del 2009, la Corte costituzionale francese ha affermato che la libertà di comunicazione e di espressione «implica» la libertà di accedere ai servizi in rete[93], elevando quest'ultima al rango di libertà costituzionalmente tutelata. L'interconnessione funzionale tra queste libertà deriva dal fatto che l'internauta è al contempo soggetto attivo e passivo della comunicazione *online*, mittente e destinatario dell'informazione che questo strumento veicola. Nell'ottica del giudice costituzionale francese, la libertà di accesso a internet tutela quindi simultaneamente le due dimensioni, attiva e passiva, del diritto di espressione, del diritto, cioè, «di esprimersi e di comunicare liberamente»[94]. Secondo alcuni commentatori, questa sentenza – dal forte valore simbolico – ha avuto il duplice merito di anticipare la conformità del diritto francese al diritto europeo (del Consiglio d'Europa e dell'Unione europea), ma anche di rilanciare e di influenzare il dibattito promosso a livello europeo sulla questione sensibile e (all'epoca) emergente delle libertà nello spazio digitale[95]. Tra l'altro, come ribadito dal Consiglio costituzionale, il diritto di accesso a internet, benché fondamentale, non è un diritto assoluto: proprio come la libertà di espressione, esso può essere limitato o bilanciato con altre libertà fondamentali; esso dipende, inoltre, dall'avanzamento tecnologico, ovvero dallo «stato attuale dei mezzi di comunicazione», dallo «sviluppo generalizzato dei servizi di comunicazione *online* rivolti al pubblico» e dall'«importanza assunta da tali servizi per la partecipazione alla vita democratica e l'espressione di idee e opinioni»[96].

---

[91] Come sottolineato da A. Garin, questi due diritti sono strettamente connessi e, in diversi casi, inseparabili: benché «[g]eneralmente meno conosciuto rispetto alla sua gemella, la libertà di informazione, l'accesso ai documenti costituisce un elemento altrettanto vitale per una società che si definisce democratica» (*Le droit d'accès aux documents : en quête d'un nouveau droit fondamental dans l'Union européenne*, Parigi, 2017, 21). Si veda già, in questo senso, le conclusioni dell'avvocato generale G. Tesauro presentate il 28 novembre 1995 nella causa C-58/94, *Paesi Bassi c. Consiglio*, § 19, nonché la sentenza della Corte del 30 aprile 1996 in questo stesso procedimento C-58/94, §§ 34-35.

[92] Per una riflessione generale sul tema Europa, Regioni e «connettività» in senso lato, si veda L. Tempesti, *L'Europa a più velocità, passato o futuro dell'Unione europea?*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, vol. 26, 1 speciale, 69-94, spec. 77 e seguenti.

[93] Consiglio costituzionale, sent. 10 giugno 2009, *Loi favorisant la diffusion et la protection de la création sur internet*, 2009-580 DC, § 12. Il giudice opera, in questa sentenza, una lettura dinamica della norma costituzionale, *in specie* l'articolo 11 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 26 agosto 1789, dimostrando la grande modernità, la ricchezza e l'adattabilità di questo testo al mutare dei tempi.

[94] *Ibidem*, § 6 (traduzione nostra).

[95] L. Marino, *Le droit d'accès à internet, nouveau droit fondamental*, in *Recueil Dalloz*, 2009, 2045. Cfr. J. Bonnet, *Le numérique : un défi pour le droit constitutionnel*, in *Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, 57, 2017, *online*.

[96] Consiglio costituzionale, sent. 10 giugno 2009, cit., § 12 (traduzione nostra).

Il progresso tecnico è perciò una variabile importante nel dibattito giuridico afferente al diritto di accesso a internet, alla sua esistenza e alla sua capacità di divenire norma e realtà cogente, esecutiva («*enforceable*»), in diritto nazionale e dell'Unione europea. Questo diritto-libertà ha una dimensione individuale, ma anche collettiva e di interesse generale (è questa la ragione del riferimento alla democrazia, nella sopracitata sentenza del Consiglio costituzionale francese).
In sintesi, riconoscere l'accesso a internet come un bisogno essenziale della persona in una società democratica e renderlo così un diritto fondamentale[97], di rango costituzionale, è un passo importante per proteggersi dai rischi di violazione delle libertà e dei diritti (di natura politica e/o economica) ad esso connessi[98]. Ma proclamare un «diritto a» impone correlativamente di interrogarsi sulla sua efficacia e sulla sua attuazione/attuabilità. I limiti, tanto giuridici quanto tecnici, all'accesso a internet impongono di valutare le sfide legate in particolare al «divario digitale», sia in termini di infrastrutture che di utilizzo, secondo distinzioni di genere, età, estrazione sociale, disabilità o analfabetismo.

4.1. Sviluppo e resilienza delle infrastrutture digitali europee. La garanzia di infrastrutture digitali «sicure e resilienti» in Europa è uno dei pilastri e traguardi politici dell'Unione europea per «affrontare adeguatamente la transizione verso le reti digitali del futuro»[99], senza dimenticare che il dispiegamento di tali infrastrutture, oltre che a salvaguardare la sicurezza economica e la prosperità in Europa[100], dovrebbe essere volto a attenuare, se non addirittura a invertire, gli effetti di disgregazione sociale (o «*digital divide*») causati da un impari accesso alle reti e ai servizi pubblici digitali[101]. È bene sottolineare, a tal proposito, che l'Unione europea ha assunto un obiettivo ambizioso, cioè quello di garantire, mediante i fondi dello strumento europeo per la ripresa e la resilienza, che entro il 2030 tutti i principali servizi pubblici («*key public services*») in Europa siano completamente accessibili *online* per tutti, comprese le persone con disabilità, le quali necessitano di tecnologie assistive appropriate[102].
Come sottolineato in una nota di indirizzo della presidenza del Consiglio dell'Unione europea, «[è] essenziale garantire la parità di accesso a risorse digitali di alta qualità e basate su informazioni accurate, in particolare per i giovani provenienti da contesti svantaggiati. L'impegno dell'UE a favore dell'inclusione e dell'uguaglianza deve riguardare anche le iniziative di alfabetizzazione digitale, garantendo che tutti i giovani possano navigare in sicurezza nell'ambiente online e siano dotati delle capacità di pensiero critico necessarie per

[97] Sulla questione, rilevante per il diritto UE, si veda lo studio del Servizio Ricerca del Parlamento europeo (*European Parliamentary Research Service*, di seguito «*EPRS*») (autore: H. Mildebrath), *L'accès à l'internet en tant que droit fondamental, Explorer différents aspects de la connectivité*, PE 696.170, 2021 (*online* anche in una versione in inglese o in tedesco).
[98] Si veda, in tal senso, M. Bastian, *La fragmentation d'un droit préexistant ou la fondamentalité par analogie : le cas du droit d'accès à Internet*, in *Revue des droits de l'homme*, 15, 2019, consultabile *online*.
[99] Per riprendere i termini del libro bianco della Commissione europea del 21 febbraio 2024, *Come affrontare adeguatamente le esigenze dell'Europa in termini di infrastruttura digitale?*, COM(2024) 81 final.
[100] *Ibidem*. Si veda anche Consiglio dell'Unione europea – Segretariato generale del Consiglio, *Conclusioni del Consiglio sul Libro bianco «Come affrontare adeguatamente le esigenze dell'Europa in termini di infrastruttura digitale?»*, 6 dicembre 2024, 16644/24.
[101] Sulla problematica, si veda lo studio commissionato dal Parlamento europeo – Dipartimento tematico Diritti dei cittadini e affari costituzionali (autori: L. Mazzoni, M. Botta, R. Carlini, L. Filistrucchi, N. Menendez Gonzalez, P. L. Parcu), *Implications of the Digital Transformation on Different Social Groups*, PE 760.277, 2024.
[102] Parlamento europeo – *EPRS* (autori: V. Lilyanova, G. Sabbati), *Recovery and Resilience Facility implementation: Digital public services*, PE 762.367, 2024.

compiere scelte informate online»[103]. Il rafforzamento delle istituzioni democratiche e la promozione dell'informazione dei giovani saranno quindi resi possibili solo mediante «un'azione coordinata a livello sia degli Stati membri che dell'UE»[104].
Un altro aspetto chiave da considerare, che coinvolge più direttamente i territori e gli Stati membri, è appunto quello della connettività in Europa, a cominciare dalla interoperabilità delle amministrazioni pubbliche europee, a vantaggio (e per il benessere civico e sociale) di tutti i cittadini[105].
L'Unione europea opera da tempo per sviluppare nuovi canali democratici, e per costruire modelli di *governance* che consentano uno scambio sincero e diretto di informazioni tra governanti e governati, tra le amministrazioni europee e i cittadini. Le piattaforme digitali istituzionali sono diventate una preziosa risorsa a tale fine, e la loro importanza cresce esponenzialmente man mano che l'accesso a internet si generalizza in Europa. Per questo, la *padronanza* degli strumenti digitali (da intendersi come la disponibilità, l'accessibilità e l'effettivo utilizzo di questi ultimi) da parte dei cittadini europei resta una priorità politica forte per le istituzioni europee, come dimostrato dalle più recenti comunicazioni della Commissione europea che affrontano la questione della «transizione digitale» nell'Unione. Il digitale quale ponte di collegamento tra l'UE e i suoi cittadini è allora divenuto un programma politico a sé stante, che riposa su delle fonti normative e delle «sfide democratiche» precise.

4.2. Diritto di accesso a internet vs diritto a un accesso a internet. L'idea di un'assenza o di un'impossibilità di accesso ai servizi in rete può sembrare oggi improbabile o addirittura anacronistica, vista la facilità di procurarsi uno smartphone e un contratto di telefonia mobile, vista la presenza di ripetitori telefonici e di fibre ottiche disseminate sul globo. Nel 2024, il 68 % della popolazione mondiale utilizza internet (tre punti percentuali in più rispetto al 2023)[106]. E ciononostante, «la connettività universale rimane una prospettiva lontana»[107]. Il problema non è da sottovalutare in tutti quei territori che subiscono, per la loro morfologia o ubicazione, limitazioni strutturali nell'accesso a internet o nel traffico dati[108], o per le fasce di popolazione indigenti o che non ricevono un'educazione digitale minima (che ciò riguardi i giovanissimi come i più anziani)[109].
Il diritto-libertà di accesso a internet ricade nel disposto dell'articolo 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che individua la libertà di espressione e di informazione come assenza di «ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera». Tale

---

[103] Consiglio dell'Unione europea – Presidenza, *Disinformazione, manipolazione e minacce nel ciberspazio e relativo impatto sulla vita dei giovani – Dibattito orientativo*, 24 aprile 2025, 7947/25.
[104] *Ibidem*.
[105] Si veda, sul punto, la relazione della Commissione europea pubblicata in data 16 dicembre 2025, nonché il comunicato stampa dello stesso giorno, in particolare sull'obiettivo di interoperabilità nell'ambito dei servizi pubblici digitali, *Prima relazione annuale sull'interoperabilità nell'Unione*, 15 dicembre 2025, COM(2025) 860 final, *online*.
[106] *International Telecommunication Union – Development Sector*, *Measuring digital development: Facts and Figures 2024*, 1, *online*.
[107] *Ibidem* (traduzione nostra).
[108] Si veda, per esempio (estremo), la testimonianza di M. Tozzi, *L'Italia intatta*, Milano, 2018, 59 e seguenti («Chamois, dove la tecnologia non arriva»), che esordisce così: «Ma esiste ancora sul territorio nazionale un centro abitato che non possa fisicamente essere raggiunto dalle auto e in cui non ci siano ripetitori telefonici? Dunque, in questo senso, un luogo ancora intatto, anche se stabilmente abitato? Esiste, conta meno di 100 abitanti (al massimo ne ha avuti poco più di 300, alla fine dell'Ottocento) e i turisti non sono moltissimi. Anche perché non ci sono telefoni cellulari e l'unica maniera di raggiungerlo sono i piedi, la bicicletta o la funivia. Ma è in Italia? Sì, anche se molto vicino al confine con la Svizzera».
[109] Per maggiori dettagli e statistiche, a livello globale, si vedano le più recenti relazioni dell'*International Telecommunication Union* («*ITU*»), sopracitate.

libertà esprime quindi un obbligo *di non fare*, di non interferire, posto a carico delle autorità pubbliche (libertà negativa). È invece più problematico desumere da questa norma un obbligo *di fare* a carico di queste stesse autorità, l'obbligo, cioè, di garantire attivamente l'esercizio della suddetta libertà a favore di «[o]gni persona» (diritto prestazionale). Altre disposizioni della Carta dei diritti fondamentali fanno invece apparire più chiaramente questo obbligo, istituito a favore di determinate categorie di persone considerate «vulnerabili»: è il caso dell'articolo 25, che impone il rispetto del diritto delle persone anziane «di condurre una vita dignitosa e indipendente e di partecipare alla vita sociale e culturale»[110], nonché dell'articolo 26, che tutela «il diritto delle persone con disabilità di beneficiare di misure intese a garantirne l'autonomia, l'inserimento sociale e professionale e la partecipazione alla vita della comunità». Il riconoscimento e la salvaguardia di tali diritti presuppongono quindi l'adozione di strumenti adeguati e di comportamenti (pro)attivi da parte delle autorità pubbliche, nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione[111].

I servizi pubblici necessari potrebbero essere di vario tipo e coinvolgere svariati attori: servizi di creazione e manutenzione e di implementazione delle infrastrutture digitali, anche per garantire il rispetto dei principi di neutralità, di apertura e di «libertà» della rete internet (e, seppur non in forma assoluta, di libertà degli utenti nella rete); servizi di assistenza nelle pratiche amministrative; servizi di educazione digitale, sul modello o nel quadro dell'istruzione obbligatoria quale servizio pubblico di interesse primario (*infra*).

4.3. Una questione di educazione: la necessaria alfabetizzazione digitale. Si noti che, secondo un recente sondaggio Eurobarometro[112], nove europei su dieci (92 %) sono favorevoli all'inclusione delle competenze digitali nell'istruzione a tutti i livelli. Inoltre, circa la metà degli intervistati (49 %) riconosce che l'Unione europea può assumere un ruolo importante nella definizione delle norme per l'uso delle tecnologie digitali nell'istruzione, ad esempio in materia di protezione dei dati o di impiego dell'intelligenza artificiale. Più di un terzo degli intervistati (36 %) ritiene che l'UE possa sostenere le tecnologie digitali nell'istruzione fornendo finanziamenti per attrezzature e infrastrutture, comprese le connessioni internet. Una percentuale simile (35 %) si riscontra per quanto riguarda l'offerta di opportunità volte ad aiutare le persone a migliorare le proprie competenze digitali. Circa tre intervistati su dieci (31 %) ritengono infine che l'UE dovrebbe sviluppare un approccio comune all'insegnamento e alla valutazione delle competenze digitali[113].

Un ruolo accresciuto dell'Unione in questo ambito è pienamente compatibile con gli obiettivi (alcuni dei quali di carattere trasversale) che i trattati proclamano e che l'Unione persegue con metodicità da oltre trent'anni: di promozione della cittadinanza europea[114], della coesione

[110] Secondo la spiegazione che accompagna l'articolo 25 della Carta, «[l]a partecipazione alla vita sociale e culturale comprende ovviamente la partecipazione alla vita politica».

[111] Si veda, a tal proposito, il testo della direttiva (UE) 2016/2102 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2016, relativa all'accessibilità dei siti web e delle applicazioni mobili degli enti pubblici, che rivolge un'attenzione particolare alle persone con disabilità; comunicato stampa della Commissione del 27 giugno 2025, *The EU becomes more accessible for all, online*.

[112] *Flash Eurobarometer 564 – Future needs in digital education*, pubblicato l'11 dicembre 2025. L'indagine è stata condotta *online* nei 27 Stati membri tra il 7 e il 14 maggio 2025 e ha coinvolto oltre 25 mila cittadini europei.

[113] Per una sintesi dei risultati del sondaggio Eurobarometro, si veda il comunicato stampa della Commissione dell'11 dicembre 2025, *Digital skills should receive the same amount of attention at school as reading, mathematics, and science latest Eurobarometer reveals*, disponibile *online* (in italiano mediante versione tradotta automaticamente).

[114] Articolo 20 TUE.

sociale e territoriale[115], oltre che di lotta contro le disuguaglianze[116]. Resta solo da approfondire, da un punto di vista giuridico, il modo di articolare – o conciliare – il perseguimento di questi obiettivi con il principio di attribuzione delle competenze, segnatamente in materia di educazione digitale, di sviluppo delle amministrazioni e delle infrastrutture digitali, di lotta contro l'esclusione sociale e a favore della coesione tra i territori e tra i cittadini europei. Risulta sempre più chiaro che l'Unione europea non può raggiungere – e tantomeno imporre – questi traguardi senza il pieno sostegno dei governi degli Stati membri, e viceversa.

Oltretutto, oltre all'obiettivo sopramenzionato di lotta contro le disuguaglianze (articolo 8 TFUE), la promozione della cultura rappresenta un obiettivo a carattere trasversale prescritto dai trattati europei[117]. In virtù del soprarichiamato articolo 3, § 3, comma 4, TUE, l'Unione «rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo». È legittimo chiedersi se il concetto di «cultura» o di «patrimonio culturale europeo» includa il concetto di «istruzione» quale sinonimo di «educazione», e per di più di «educazione digitale», tale da giustificare un'azione dell'Unione europea in questo ambito, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Qualora questa lettura non fosse accettata poiché ritenuta troppo estensiva, occorrerebbe ritornare alla ripartizione delle competenze tra Stati membri e UE per come definita nei trattati: l'istruzione è certo una politica di competenza primaria degli Stati membri (e oggetto di una «mera» competenza di sostegno per l'Unione europea); tuttavia, essa resta una politica a «finalità europea»[118]. Ciò significa che gli Stati devono agire in questo ambito nel rispetto del più grande sistema di obiettivi e di regole dell'ordinamento europeo. L'istruzione costituisce un settore che può sostenere e soddisfare altre ambizioni e politiche europee quali il rafforzamento del mercato interno, le politiche sociali e di coesione territoriale[119], ecc. È quindi importante che gli Stati membri, agendo in questo settore a finalità europea, permettano all'insieme delle regole e politiche dell'Unione di dispiegare il massimo degli effetti in tutti gli ambiti coperti dal diritto UE[120].

In ultima analisi, le nuove tecnologie e l'intelligenza artificiale aprono nuove prospettive nelle interazioni tra cittadini e istituzioni, tra «amministrati» e amministrazioni. Il loro sviluppo[121]

115 Articolo 3, § 3, commi 2 e 3, TUE.

116 Articoli 8 a 10 TFUE, articoli 18 e 19 TFUE e titolo III della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea («Uguaglianza»).

117 Gli obiettivi a carattere trasversale enunciati nei trattati dell'Unione (articoli 8 a 13 TFUE) sono anche chiamati «clausole di integrazione» o «clausole di coerenza», proprio per il necessario coordinamento da attuare, a tutti i livelli politici, tra l'insieme delle politiche dell'Unione e tali obiettivi prescelti. Gli obiettivi a carattere trasversale devono quindi essere integrati nella definizione e nell'attuazione delle differenti politiche e azioni dell'Unione e «navigare» tra di esse.

118 Articolo 6, lettera e), TUE: «L'Unione ha competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri. I settori di tali azioni, nella loro finalità europea, sono i seguenti: […] istruzione, formazione professionale, gioventù e sport».

119 Si veda segnatamente l'articolo 4, § 2, lettere a), b) e c), TUE.

120 È cio che è stato disposto, seguendo un ragionamento analogo, in altri ambiti di politiche, come in materia di *status* delle persone (stato civile) e in diritto della famiglia. Basti ricordare, a tal proposito, la celebre sentenza *Rottmann* del 2010: «il fatto che una materia rientri nella competenza degli Stati membri non impedisce che, in situazioni ricadenti nell'ambito del diritto dell'Unione, le norme nazionali di cui trattasi debbano rispettare quest'ultimo» (Corte di giustizia, Grande Sezione, sent. 2 marzo 2010, *Rottmann*, causa C-135/08, § 41). Si veda più recentemente, in questo senso, Corte di giustizia, Grande Sezione, sent. 5 giugno 2018, *Coman*, causa C-673/16, § 38, Corte di giustizia, Grande Sezione, sent. 4 ottobre 2024, *Mirin*, causa C-4/23, § 53 e Corte di giustizia, Grande Sezione, sent. 25 novembre 2025, *Trojan*, causa C-713/23, § 48.

121 Sulla questione, si veda Commission europea – *Joint Research Centre* (a cura di M. Craglia), *Artificial intelligence: A European Perspective*, EUR 29425 EN, 2018, *online*; comunicazioni del 19 febbraio 2020, *Libro bianco sull'intelli-*

accompagna lo sforzo degli Stati membri teso a promuovere «una cultura digitale che garantisca le libertà dei cittadini»[122].

4.4. Programmi europei di acculturamento digitale. Vi è necessità di prevedere e finanziare, presso le amministrazioni locali europee, l'allestimento di sportelli informatici ad accesso periodico (giornaliero o settimanale) e libero per i cittadini che ne fanno richiesta, nonché l'organizzazione di formazioni specifiche *in loco* per questi stessi cittadini su come navigare in rete, su come servirsi in maniera ottimale degli strumenti informatici messi a loro disposizione, o su come riconoscere e bloccare le notizie false, fuorvianti o tendenziose in rete. Infatti, non si può proteggere il diritto d'informazione senza premunirsi adeguatamente contro i fenomeni di disinformazione. È l'obiettivo preminente dello «scudo europeo per la democrazia», un'iniziativa annoverata tra le priorità della Commissione europea per il periodo 2024-2029[123]. La creazione di una cultura dell'informazione autenticamente europea permetterebbe, infine, di completare l'arsenale europeo per la lotta contro la disinformazione e a sostegno di un'informazione libera e plurale in Europa[124].

La presenza sul territorio, da parte delle pubbliche amministrazioni europee e nazionali, è in questo senso fondamentale, per andare incontro ai cittadini che hanno meno dimestichezza con internet e con gli strumenti digitali e per apportare loro un aiuto concreto. Senza dimenticare che un ruolo importante in questo processo di «acculturamento digitale» è svolto anche dalla società civile organizzata.

5. Comunicazione istituzionale digitale e multilingue nell'Unione di diritto. Formuliamo qualche considerazione finale sull'utilizzo delle lingue UE nello spazio istituzionale e digitale europeo. L'Unione europea è un'organizzazione nativamente e dichiaratamente multilingue. Nel processo federale europeo, il monolinguismo non è mai stato un elemento caratterizzante né un obiettivo verso cui tendere. La globalizzazione, favorita da internet e dall'avvento delle nuove tecnologie, non ha alterato l'identità politica e giuridica dell'Unione sotto questo aspetto. Per garantire l'efficacia delle sue azioni, ma anche il rispetto dei suoi valori fondanti, tra cui il multilinguismo (*infra*), la documentazione e le pagine istituzionali dell'Unione europea non dovrebbero essere pensate in una sola lingua o «versione originale» (in sostanza, l'inglese) e poi tradotte in tutte le altre lingue, bensì dovrebbero essere immediatamente concepite per una visualizzazione compiutamente

---

genza artificiale – Un approccio europeo all'eccellenza e alla fiducia, COM(2020) 65 final e *Plasmare il futuro digitale dell'Europa*, COM(2020) 67 final. Si veda infine la proposta di regolamento presentata dalla Commissione in data 21 aprile 2021 che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale (legge sull'intelligenza artificiale o «*Artificial Intelligence Act*»), COM(2021) 206 final. Il regolamento sull'intelligenza artificiale è stato pubblicato sulla *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* il 12 luglio 2024 (*GUUE* L 2024/1689 del 12 luglio 2024).

[122] Secondo le parole del Presidente della Repubblica Sergio Matterella nel suo messaggio di fine anno 2022, *online* sul sito del Quirinale, di cui riportiamo qui di seguito il passaggio saliente: «L'altro cambiamento che stiamo vivendo, e di cui probabilmente fatichiamo tuttora a comprendere la portata, riguarda la trasformazione digitale. L'uso delle tecnologie digitali ha già modificato le nostre vite, le nostre abitudini e probabilmente i modi di pensare e vivere le relazioni interpersonali. Le nuove generazioni vivono già pienamente questa nuova dimensione. La quantità e la qualità dei dati, la loro velocità possono essere elementi posti al servizio della crescita delle persone e delle comunità. Possono consentire di superare arretratezze e divari, semplificare la vita dei cittadini e modernizzare la nostra società. Occorre compiere scelte adeguate, promuovendo una cultura digitale che garantisca le libertà dei cittadini».

[123] U. von der Leyen, *La scelta dell'Europa*, *Orientamenti politici per la prossima Commissione europea 2024-2029*, 18 luglio 2024, 29, *online*.

[124] Cfr. il comunicato stampa della Commissione del 12 novembre 2025, *Lo scudo europeo per la democrazia e la strategia dell'UE per la società civile aprono la strada a democrazie più forti e resilienti*, *online* e i documenti della pagina web della riunione del Consiglio «Istruzione, gioventù, cultura e sport» del 12 e 13 maggio 2025.

multilingue. «La lingua dell'Europa è la traduzione», è l'affermazione attribuita a U. Eco che riassume questo principio di esistenza e di funzionamento: l'Unione europea non può essere tale e non può agire come tale senza la difesa e la protezione della sua diversità linguistica e culturale[125].

Privilegiare istituzionalmente, di fatto o di diritto, l'uso di una o più lingue ufficiali rispetto alle altre significa altresì riconoscere, all'interno dell'UE, l'esistenza di Stati e cittadini di «serie A» e di «serie B». Ciò è contrario al principio del multilinguismo, che è da intendersi come uno dei valori fondanti dell'Unione europea: in quanto espressione evidente del suo motto («Unita nella diversità») e in quanto vettore di libertà, democrazia, uguaglianza, e non ultimo Stato di diritto. L'Unione si fonda su tutti questi valori e «sul rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze»[126]. La loro violazione può, in *ultima ratio*, essere individuata e sanzionata adoperando un ampio ventaglio di strumenti (ricorso per annullamento, per carenza, o infine l'azione per il risarcimento dei danni).

Il limite linguistico è plausibile e accettabile al di fuori dello spazio territoriale dell'Unione; non lo è al suo interno, né nelle sue istituzioni e amministrazioni «centrali» né in quelle «periferiche» insediate nei diversi Stati membri (agenzie, centri di studio e di ricerca…). Il limite linguistico preclude l'informazione dei cittadini, inibisce la loro autodeterminazione e osta all'effettiva e uniforme attuazione delle politiche dell'Unione in tutti i suoi Stati membri. Esso rappresenta, in determinate situazioni (per esempio nei concorsi pubblici europei[127]), una vera e propria forma di discriminazione effettuata in base alla nazionalità[128], vietata dai trattati[129].

L'Unione europea deve quindi dotarsi dei mezzi economici e materiali e del personale necessari alla piena concretizzazione del multilinguismo nello spazio istituzionale e democratico europeo, e mantenere tali risorse per il futuro. È anche e soprattutto grazie alla cura che ha del «suo» patrimonio linguistico – plurale poiché nazionale ma al contempo

[125] È quanto espressamente indicato agli articoli 3, § 3, comma 4, TUE, e 167, § 1, TFUE, e all'articolo 22 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

[126] Articolo 2 TUE.

[127] La giurisprudenza su questo punto è abbondante ed attuale. Si veda, ad esempio, Corte di giustizia, Grande Sezione, sent. 26 marzo 2019, *Spagna c. Parlamento europeo*, cit., causa C-377/16 e Corte di giustizia, Grande Sezione, sent. 26 marzo 2019, *Commissione c. Italia*, causa C-621/16 P; Tribunale, sent. 9 settembre 2020, *Italia c. Commissione*, cit., causa T-437/16 e Corte di giustizia, sent. 16 febbraio 2023, *Commissione c. Italia*, causa C-623/20 P; Tribunale, sent. 3 marzo 2021, *Barata c. Parlamento europeo*, causa T-723/18 e Corte di giustizia, ord. 31 marzo 2022, *Barata c. Parlamento europeo*, causa C-305/21 P; Tribunale, sent. 2 giugno 2021, *Italia c. Commissione*, causa T-71/18; Tribunale, sent. 2 giugno 2021, *Italia c. Commissione*, causa T-718/17; Tribunale, sent. 9 giugno 2021, *Calhau Correia de Paiva c. Commissione*, causa T-202/17 e Corte di giustizia, sent. 16 marzo 2023, *Commissione c. Calhau Correia de Paiva*, causa C-511/21 P. Per maggiori dettagli, L. Tempesti, *Les institutions européennes à l'épreuve du multilinguisme : la langue, cible et source d'inégalités*, cit., 173 e seguenti. Sulla sentenza *Barata* del 3 marzo 2021 del Tribunale e i suoi insegnamenti, si rinvia alle osservazioni di P. Baudoux, *La diversité linguistique est plus limitée dans le cadre d'un concours européen interne*, in F. Gosselin (a cura di), *Les grands arrêts en matière linguistique, Droits belge et européen*, Bruxelles, 2024, 332-342.

[128] Poiché, come disse lo storico J. Michelet, la lingua è il primo segno ostensibile della nazionalità («*La langue est le signe principal d'une nationalité*»). Si veda anche G. Peruginelli, *Multilinguismo e sistemi di accesso all'informazione giuridica*, cit., 1: «L'espressione più diretta della cultura di un popolo è la lingua: essa è ciò che rende gli individui cittadini di uno Stato e che offre loro una precisa identità». Cfr., infine, G. Nunberg (traduzione dall'inglese al francese di R. Bouyssou), *Les enjeux linguistiques d'Internet*, in *Critique internationale*, n. 4, 1999, 115-116, sul potere della lingua e sull'importanza della lettura in una stessa lingua come strumento di coesione e unità nazionale.

[129] Articolo 18, comma 1, TFUE. Si veda anche l'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea («Non discriminazione»), che vieta espressamente «qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, [sul]la lingua» (§ 1) e «qualsiasi discriminazione in base alla nazionalità» (§ 2).

comune poiché europeo[130] – che l'Unione europea potrà davvero segnare «una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini»[131]. Questo auspicio-obiettivo di promozione della diversità (e al contempo della parità) linguistica è, del resto, ciclicamente ribadito in Europa, come in occasione della proclamazione dell'«Anno europeo delle lingue 2001»[132] e dell'«Anno europeo dei cittadini 2013»[133].

È quindi necessario trovare un equilibrio tra l'insegnamento delle lingue straniere e l'impiego della lingua nazionale, per far sì che non si creino né situazioni di dominanza o «egemonia» linguistica, né situazioni di impoverimento linguistico e culturale dettate da resistenze nazionaliste indiscriminate al multilinguismo che caratterizza oramai la società europea. In altre parole, è fondamentale, da un lato, apprendere le lingue[134]; dall'altro, elevare e tutelare la propria lingua, per continuare a preservare e ad arricchire il patrimonio (linguistico) europeo oltre che nazionale[135]. La virtù sta nel mezzo.

È nella diversità e nell'uguaglianza (linguistica, in particolar modo) che l'Unione europea deve proseguire il suo progetto di integrazione giuridica, politica, economica e sociale. Come recita un proverbio slovacco: «Quante più lingue conosci, tante più persone sei». In poche parole, dall'interazione tra lingue e locutori passa l'interazione dei diritti e dei valori in Europa.

Infine, è auspicabile la creazione di una cultura dell'informazione autenticamente europea: di un arsenale europeo all'avanguardia per la lotta contro la disinformazione, oltre che di un sostegno all'informazione libera e plurale in Europa e *sull'*Europa. L'Unione europea, «l'Europa» è destinata a rimanere un concetto vago e lontano se non si mettono in forma e in parole la sua storia, le sue istituzioni, il suo patrimonio culturale[136], la sua identità unica perché plurale. Lo scudo europeo per la democrazia, già citato (*supra*), apre interessanti prospettive in questo senso e propone linee di azione strategica che, ci auguriamo, potranno essere messe in atto in breve tempo.

---

130 Cfr. articolo 3, § 3, comma 4, TUE: l'Unione «rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale *europeo*» (corsivo nostro).

131 Articolo 1, comma 2, TUE.

132 Decisione n. 1934/2000/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 luglio 2000, che istituisce l'Anno europeo delle lingue 2001, *GUCE* L 232 del 14 settembre 2000, 1-5.

133 Decisione n. 1093/2012/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, relativa all'anno europeo dei cittadini (2013), *GUUE* L 325 del 23 novembre 2012, 1-8.

134 Si veda già la comunicazione della Commissione del 22 novembre 2005, *Un nuovo quadro strategico per il multilinguismo*, cit., COM(2005) 596 final; poi, la comunicazione della Commissione del 18 settembre 2008, *Il multilinguismo: una risorsa per l'Europa e un impegno comune*, COM(2008) 566 definitivo e la risoluzione del Parlamento europeo del 24 marzo 2009, *Multilinguismo: una risorsa per l'Europa e un impegno comune*, 2008/2225(INI). Cfr. più recentemente la risoluzione del Parlamento europeo dell'11 settembre 2018, *Uguaglianza linguistica nell'era digitale*, cit., 2018/2028(INI).

135 Cfr. un recente caso portato dinanzi alla Corte EDU, sent. 14 settembre 2023, *Valiullina e a. c. Lettonia*, n. 56928/19, 7306/20 e 11937/20, spec. § 208, laddove la Corte ritiene, al termine di un'attenta analisi, che: «*the questions pertaining to the need to protect and strengthen the State language go to the heart of the constitutional identity of the State*». Sulla questione, sensibile, dell'insegnamento delle lingue nei paesi europei, si vedano le osservazioni di J. Vernimmen, *Affaire relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique (*Belgische Taalzaak*)*, in F. Gosselin (a cura di), *Les grands arrêts en matière linguistique*, *Droits belge et européen*, cit., 299-312, che analizza la decisione Corte EDU, Plenaria, sent. 23 luglio 1968, *Caso «relativo ad alcuni aspetti del regime linguistico nell'insegnamento in Belgio» c. Belgio*, n. 1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994/63 e 2126/64.

136 Cfr. Consiglio dell'Unione europea – Segretariato generale del Consiglio, *Conclusioni del Consiglio sul ruolo strategico della cultura, del patrimonio culturale e delle opere audiovisive nella salvaguardia dei valori europei e della resilienza democratica*, 28 novembre 2025, 14747/25, sull'importanza della cultura per il rafforzamento della democrazia europea; in ultimo, Parlamento europeo – *EPRS* (autrice: A.-A. Georgescu), *A newly adopted Culture Compass for Europe*, PE 782.588, 2026.

Abstract. Il concetto di «ignoranza digitale» è volutamente provocatorio e invoglia a una riflessione sulla «prossimità digitale» dei cittadini rispetto alle istituzioni dell'Unione europea. L'Unione europea opera da tempo per sviluppare nuovi canali democratici e per costruire modelli di *governance* che consentano uno scambio sincero e diretto di informazioni tra governanti e governati, tra le amministrazioni europee e i cittadini. Le piattaforme digitali istituzionali sono diventate una preziosa risorsa a tale fine, e la loro importanza cresce esponenzialmente man mano che l'accesso a internet si generalizza in Europa. Per questo, la padronanza degli strumenti digitali (da intendersi come la disponibilità, l'accessibilità e l'effettivo utilizzo di questi ultimi) da parte dei cittadini europei resta una priorità politica forte per le istituzioni europee, come dimostrato dalle più recenti comunicazioni della Commissione europea che affrontano la questione della «transizione digitale» nell'Unione. Il digitale quale ponte di collegamento tra l'UE e i suoi cittadini è allora divenuto un programma politico a sé stante, che riposa su delle fonti normative e delle «sfide democratiche» precise.

Abstract. The concept of «digital ignorance» is deliberately provocative and encourages reflection on the «digital proximity» of citizens to the institutions of the European Union. The European Union has long been working to develop new democratic channels and build models of governance that allow for a sincere and direct exchange of information between European administrations and citizens. Institutional digital platforms have become a valuable resource for this purpose, and their importance is growing exponentially as internet access becomes more widespread in Europe. For this reason, European citizens' mastery of digital tools (meaning their availability, accessibility and effective use) remains a strong political priority for European institutions, as demonstrated by the European Commission's most recent communications addressing the issue of the «digital transition» in the Union. Digital technology as a bridge between the EU and its citizens has thus become a political programme in its own right, based on specific regulatory sources and «democratic challenges».

Parole chiave. Unione europea – Dialogo digitale – Multilinguismo – Traduzione – Traduzione automatica – *eTranslation* – Accesso ai documenti dell'UE – Accesso a internet – Connettività – Europa – Nuove tecnologie – Scudo europeo per la democrazia.

Key words. European Union – Digital dialogue – Multilingualism – Translation – Automatic translation – eTranslation – Access to EU documents – Internet access – Connectivity – Europe – New technologies – European Democracy Shield.