

Comunicazione comunitaria e sussidiarietà: spunti di riflessione

Silvia Fanari

ABSTRACT

Quello della comunicazione nello spazio europeo è senza dubbio un tema fondamentale nel panorama odierno, in cui la necessità di informazione assume sempre più rilievo. Nella realtà dell'Unione Europea essa trova attuazione anche, e soprattutto, tramite strumenti che tendono ad avvicinarsi quanto più possibile ai cittadini, in un'ottica prettamente sussidiaria.

PAROLE CHIAVE

COMUNICAZIONE COMUNITARIA;
SUSSIDIARIETÀ; UNIONE EUROPEA;
COMUNICAZIONE EUROPEA;
RETI TRANSFRONTALIERE DI TELECOMUNICAZIONE.

Scopo del presente lavoro è l'analisi di due temi oggi fondamentali, il principio di sussidiarietà e la comunicazione comunitaria, e lo studio delle possibili connessioni tra gli stessi.

Il primo può essere considerato senza dubbio uno dei principi fondamentali nell'ambito comunitario: ai sensi dell'art. 5 del Trattato istitutivo dell'Unione Europea (Maastricht 1992) «1. La Comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono assegnati dal presente trattato. 2. Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario»¹.

¹ Si possono ricordare anche il Preambolo del Trattato, dove i sottoscrittori dichiarano formalmente di essere «decisi a portare avanti il processo di creazione di un'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini, conformemente al principio di sussidiarietà» e il paragrafo 7 del Protocollo di Amsterdam (Protocollo n. 30 del Trattato istitutivo della Comunità

Che tale principio non sia relegato ai testi normativi restando quasi una mera dichiarazione di intenti è evidente: numerosi infatti sono gli ambiti in cui la sussidiarietà trova applicazione concreta². Scopo della

Europea), a norma del quale: «per quanto concerne natura ed estensione dell'azione comunitaria, le misure della Comunità dovrebbero essere tali da consentire tanto spazio alla decisione nazionale quanto sia possibile, in compatibilità con gli scopi della misura comunitaria in questione e con l'osservanza di quanto è stabilito nel trattato. Nel prestare osservanza al diritto comunitario, si dovrebbe riservare attenzione al rispetto delle situazioni organizzative che si sono consolidate a livello nazionale ed all'organizzazione e al funzionamento dei sistemi giuridici degli stati membri. Qualora siano appropriate e soggette alla necessità di un'adeguata esecuzione, le misure comunitarie dovrebbero fare in modo di assicurare agli stati membri l'opzione tra possibilità alternative volte al conseguimento degli obiettivi delle misure in questione».

² Si pensi ad esempio al GECT (Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale, *EGTC European Grouping of Territorial Cooperation*), istituito con Regolamento CE n. 1082/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006 (cfr. <http://europa.eu/scadplus/leg/it/lvb/g24235.htm>). Si tratta di un nuovo strumento di cooperazione a livello comunitario nel contesto della riforma della politica regionale, con lo scopo di agevolare e di promuovere la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale tra i suoi membri. Il gruppo è

presente trattazione sarà dunque quello di comprendere se questo principio sia connesso anche all'ambito della comunicazione comunitaria ed in che senso trovi attuazione all'interno dello stesso.

Va innanzitutto rilevato come la finalità fondamentale del principio di sussidiarietà sia quella di favorire il processo di integrazione, traguardo del lungo percorso iniziato con la creazione della Comunità Europea del Carbono e dell'Acciaio sessant'anni or sono. Integrazione che, riguardando inizialmente la sola materia economica, si è poi estesa a diversi ambiti, quali, tra gli altri, quello sociale, culturale e giuridico. Integrazione che, va sottolineato per evitare fraintendimenti, non significa affatto omologazione, appiattimento ad un unico modello, anzi: come evidenziano Nicoletta Parisi e Dino Rinoldi, le diverse identità nazionali "si trovano oggi, nell'Unione europea, su di un piano di reciproca complementarietà e inclusione"³.

Gli strumenti per addivenire a tale integrazione possono essere molteplici e, lo si vedrà nel prosieguo, tra essi va annoverata senz'altro la comunicazione. Occorre indagare, però, se tale comunicazione sia pensata – e realizzata – secondo la dinamica della sussidiarietà ovvero se tale concetto sia estraneo a quest'ambito.

1. VARIE ACCEZIONI DELLA "COMUNICAZIONE EUROPEA"

Il concetto di "comunicazione europea" può essere declinato in particolare, tra le altre, secondo tre differenti accezioni: come comunicazione dell'Unione Europea, come comunicazione per l'Unione Europea e, infine, come comunicazione sull'Unione Europea. Analizzarle permetterà – tramite uno studio che si muova fra queste diverse prospettive – di indagare più in profondità tale concetto e, conseguentemente, di meglio comprenderlo.

composto da Stati membri, autorità regionali, autorità locali o organismi di diritto pubblico a titolo facoltativo.

3 N. Parisi, D. Rinoldi (a cura di), *Lineamenti di diritto europeo dell'informazione e della comunicazione*, Napoli, 2006, p. 13.

1.1 COMUNICAZIONE DELL'UNIONE EUROPEA

Parlare di comunicazione dell'Unione Europea significa riferirsi all'attività da quest'ultima svolta al fine di "informare" i cittadini sull'attività della medesima al fine, tra, l'altro, di promuovere il dibattito e favorire così l'integrazione e lo sviluppo di un senso di appartenenza: come sottolinea Alessio Vincenzoni, infatti, «riuscire a coinvolgere questi cittadini, far conoscere le attività svolte ad una platea la più ampia possibile è oramai una *conditio sine qua non* per ottenere un riconoscimento e progredire nell'integrazione»⁴.

Concretamente, col concetto di "comunicazione dell'UE" si ha riguardo, per un verso, agli uffici stampa delle varie Istituzioni, ed ai diversi programmi attuati per lo sviluppo della comunicazione, per altro alle modalità di "accesso ai dati".

Un'importante svolta nella strategia dell'informazione si ebbe a partire dal 2001, come risulta in particolare da alcuni atti della Commissione Europea, vale a dire il "Libro bianco sulla *governance* europea" (2001), la Comunicazione "Un nuovo quadro di cooperazione per le attività di politica dell'informazione e della comunicazione nell'Unione Europea" (2001) e la Comunicazione "Una strategia di informazione e comunicazione per l'Unione Europea" (2002). Tale strategia prevede una maggiore cooperazione tra gli attori comunitari, un rafforzamento della collaborazione con gli Stati membri, l'utilizzo di nuove tecnologie di informazione e comunicazione ed un dialogo costante tra le Istituzioni europee e le organizzazioni della società civile.

Tra le Istituzioni comunitarie, ruolo centrale nell'elaborazione e nella realizzazione della politica di comunicazione dell'Unione è rivestito dalla Commissione. In particolare, l'organismo fulcro di tale funzione è stato a lungo la Direzione Generale X (Informazione, Comunicazione, Cultura e Audiovisivo), che

4 A. Vincenzoni, *Attori, strumenti e campagne di comunicazione istituzionale dell'Unione*, in V. Lo Russo, R. Marini, M. Mazzoni, A. Vincenzoni (a cura di), *Comunicare l'Europa. Campagne elettorali, informazione, comunicazione istituzionale*, Perugia, 2004, pp. 152-153.

aveva competenze quasi esclusive in materia (tra le altre stabiliva le priorità comunicative e gestiva le campagne rivolte ai cittadini). Nel 2000, con una riforma voluta dall'allora Presidente Romano Prodi, tale Direzione venne sostituita dalla Direzione Generale Stampa e Comunicazione, inserita in un quadro di cooperazione interistituzionale e decentrata⁵. Tale riforma mirava a raggiungere un equilibrio tra il bisogno di coerenza globale dei messaggi e la necessaria diversificazione conseguente alle specificità nazionali. Il nuovo approccio è quindi volto a superare gli ostacoli che la comunicazione incontra in una realtà composita quale quella dell'Unione – come quelli legati alla lingua, alla cultura e alla politica – prendendo in considerazione le differenze tra i Paesi membri, tenendo però ferma la necessità di un controllo centralizzato che garantisca coerenza e flessibilità.

Le modalità di comunicazione e informazione variano da Istituzione a Istituzione (pur nell'ottica, va ribadito, di una stretta collaborazione): particolare interesse rivestono quelle adottate dalla Commissione Europea, su cui, quindi, si ritiene opportuno soffermarsi.

L'organo centrale responsabile della comunicazione della Commissione è, come detto, la Direzione Generale Stampa e Comunicazione, sotto la diretta responsabilità del Presidente,

⁵ Come accennato precedentemente, il 2001 (determinante in tal senso fu la summenzionata Comunicazione 354 del 2001) vide un importante cambiamento nelle strategie comunicative, in una prospettiva di comunicazione integrata avente come scopo il miglioramento della collaborazione tra le diverse Istituzioni e con gli Stati membri. In particolare, l'obiettivo di tale Comunicazione fu quello di stabilire nuove relazioni tramite una gestione "leggera, decentrata e meno burocratica" (*Ibidem*, p. 157), e quindi in un'ottica di sussidiarietà, per creare un nuovo quadro di cooperazione in materia di comunicazione e informazione, quadro, questo, in cui, per un verso, ogni Istituzione è responsabile dell'indirizzo da dare alla propria strategia comunicativa, e, per altro verso, vi è una stretta collaborazione interistituzionale circa le decisioni riguardanti le informazioni politiche intese a diffondere le priorità generali dell'Unione. Conformemente al principio di sussidiarietà, come detto poc'anzi, vi è anche lo sforzo di realizzare una strategia di informazione decentrata tramite un partenariato con Stati membri, autorità regionali e locali e società civile.

con vari compiti (divisi fra tre direzioni interne) tra cui l'informazione sull'attività della Commissione, il coordinamento delle grandi campagne di informazione, la realizzazione del sito "Europa" (il portale dell'Unione Europea).

Accanto alla DG Stampa e Comunicazione, vi sono le Rappresentanze della Commissione negli Stati membri, col compito di sviluppare una rete di informazione nel territorio dello Stato membro, con un ruolo diretto nei confronti dei mass media nazionali e diffondendo l'informazione al grande pubblico su temi prioritari. Tali rappresentanze sono fondamentali nella realizzazione dell'attività di informazione e ciò soprattutto attesa la loro presenza diretta sul territorio.

Vanno poi ricordate le unità preposte all'informazione settoriale presenti nelle varie Direzioni Generali della Commissione, incaricate di fornire informazioni specializzate circa le politiche, le decisioni e le attività della Commissione nel loro settore (ad esempio ambiente, agricoltura, politiche sociali), utilizzando carta stampata, supporti elettronici, riunioni, conferenze, visite e *briefing*.

Vi è poi il Gruppo Interistituzionale sull'Informazione (IGI), un gruppo di lavoro che vede la partecipazione di membri della Commissione e del Parlamento Europeo, con il compito di stabilire le priorità per le azioni di informazione comuni e di valutare lo stato di avanzamento di quelle in corso. Tra le varie attività svolte vi è infatti la determinazione dei settori di informazione per il futuro, definendo gli strumenti adatti per raggiungere gli obiettivi prefissati (anche suggerendo gli strumenti per lo svolgimento ed il finanziamento delle campagne di informazione).

Va peraltro ricordato che, nell'ambito della strategia di informazione e comunicazione della Commissione, grande importanza ha la cooperazione sia con le altre Istituzioni (di quella con il Parlamento si è detto poc'anzi) sia con gli Stati membri e i Parlamenti nazionali. In tal modo si cerca di raggiungere l'obiettivo di fornire informazioni al pubblico e di coinvolgere il cittadino, migliorando la sua percezione dell'Unione e rendendolo partecipe delle grandi sfide comunitarie.

Risulta evidente, quindi, la necessità, cui in effetti i vari mezzi di informazione sin qui analizzati mirano a offrire una risposta efficace, dello sviluppo di una politica di informazione coerente e consapevole, adeguando i messaggi alla specificità del pubblico e ritrovando il senso della collettività e dell'appartenenza ad una stessa comunità.

Diversi sono gli strumenti che l'Unione Europea utilizza per la comunicazione, che rispondono alla necessità di valutare l'opinione pubblica (come l'Eurobarometro e le rassegne stampa dei media) e a quella di informare i cittadini sull'attività e le sfide dell'Unione (in tal senso si possono ricordare le grandi campagne stampa, i mezzi radiotelevisivi, Internet e varie pubblicazioni). Tra essi, interessante appare soffermarsi sul programma PRINCE (nell'ambito delle campagne stampa) e, soprattutto, sulla comunicazione on line.

Il programma PRINCE (acronimo di Programma di INformazione per il Cittadino Europeo), introdotto nel 1995 su iniziativa del Parlamento Europeo e della Commissione Europea, ha per scopo la promozione di azioni informative sui temi prioritari dell'integrazione europea.

In particolare, la prima fase del programma prevedeva tre campagne di informazione: "Cittadini d'Europa"⁶, "Costruiamo insieme l'Europa"⁷ e "L'euro, una moneta per l'Europa"⁸. La seconda fase, ora in corso, pre-

6 Tale campagna, terminata nel 1998, aveva come scopo quello di far conoscere a tutti i cittadini (con l'ausilio dei media - stampa e televisione - nonché di una linea telefonica e della predisposizione di guide generali) i diritti e le possibilità offerte dal Mercato Unico, in particolare a seguito del Trattato di Maastricht.

7 Questa campagna, terminata nel 1997 e articolata in due programmi ("Risposte ai cittadini" e "Incontri con i cittadini") mirava a promuovere il dibattito, coinvolgendo i cittadini europei nei temi prioritari ai fini dello sviluppo dell'Unione.

8 L'azione informativa perseguita con tale campagna, iniziata nel 1996 e protrattasi sino al 2002, perseguiva un duplice obiettivo: per un verso quello di rendere consapevoli banche, prestatori di servizi finanziari e grandi imprese (destinatari prioritari della campagna nella sua prima fase) circa la necessità di prepararsi tempestivamente al passaggio all'euro, per altro, quello di rafforzare l'idea che l'Unione Economica e Monetaria sarebbe stata realizzata conformemente a quanto previsto nel Trattato sull'Unione Europea, fornendo altresì ai cittadi-

vede azioni di informazione riguardanti l'allargamento dell'Unione, il ruolo dell'Europa nel mondo e la creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Finalità di queste campagne è, per un verso, quello di fornire informazioni (si pensi alla campagna sull'euro) e, per altro, quello di promuovere il dibattito su determinate tematiche (ad esempio quella sul futuro dell'Europa).

L'attuazione di queste azioni avviene secondo i principi di decentramento, sussidiarietà, partenariato e coordinamento tra vari attori istituzionali⁹: l'organizzazione delle campagne, infatti, sin da subito si sviluppò con la collaborazione di diversi enti di, per così dire, "diversi livelli", in una prospettiva autenticamente sussidiaria. Si pensi solo al fatto che, mentre la supervisione delle attività era affidata ad un gruppo di lavoro comune interno alla Commissione, la concreta realizzazione delle stesse era garantita da un partenariato composto da Commissione, Parlamento, loro uffici negli Stati membri, centri di informazione di prossimità, governi nazionali, autorità regionali e locali, nonché organizzazioni rappresentative della società civile (come associazioni, fondazioni e organizzazioni non governative).

Per quanto concerne il portale dell'Unione Europea, va ricordato che il server dell'UE venne creato, su iniziativa della Commissione, nel febbraio del 1995¹⁰. Si tratta di uno strumento impareggiabile, per l'Unione, per comunicare con i suoi cittadini informan-

ni informazioni pratiche sull'introduzione della nuova moneta (a partire dal 1999, le azioni comunitarie si sono rivolte in particolare alla popolazione).

9 A tal proposito, va osservato che dal 2001 PRINCE è sotto il controllo dell'IGI: ciò consente al Programma di operare secondo i principi di vicinanza ai cittadini e decentramento (diversi progetti vengono infatti ideati, progettati e monitorati direttamente sul territorio dalle Rappresentanze della Commissione negli Stati membri), partenariato (coinvolgendo Stati membri e società civile), flessibilità e trasparenza (fissando priorità chiare e visibili).

10 L'utilizzo del sito ha visto un netto incremento negli ultimi anni: basti pensare che nel 2005 il numero di visite annue era pari a 138.197.818, nel 2009 a ben 294.068.667 (dati riportati all'indirizzo Internet europa.eu/abouteuropa/stat/index_en.htm).

doli (con un aggiornamento quotidiano) su tutti i suoi diversi aspetti (informazioni generali sull'UE e le sue Istituzioni e servizi, attualità, politiche, obiettivi, iniziative etc.). Va, in particolare, evidenziata una peculiarità del sito europa.eu, peculiarità in cui risiede – probabilmente – il punto di forza del portale, vale a dire l'utilizzo, quantomeno nella homepage e nella gran parte delle sezioni, delle 23 lingue ufficiali dell'Unione¹¹. Ciò è decisamente rilevante, soprattutto nella prospettiva di decentramento, sussidiarietà ed avvicinamento ai cittadini.

Altra questione di grande importanza relativa alla comunicazione dell'Unione è quella del cosiddetto "accesso ai dati"¹², ovvero del diritto del pubblico di accedere ai documenti delle Istituzioni. Tale diritto si è affermato a seguito della Dichiarazione 17 allegata all'Atto finale del Trattato di Maastricht, ove veniva sottolineato che «la trasparenza del processo decisionale rafforza il carattere democratico delle istituzioni nonché la fiducia del pubblico nei confronti dell'amministrazione»¹³. In

11 Va rilevato che non tutte le pagine sono disponibili in tutte le lingue dell'UE (alcune lo sono solo nelle lingue "di lavoro" necessarie – perché destinate a determinati autorità nazionali –, altre solo in inglese, francese e tedesco – si tratta di solito delle informazioni di breve durata o altamente specializzate – o anche solo in inglese). I criteri con cui viene determinata la presenza di tutte o alcune lingue sul sito rispecchiano valutazioni sull'importanza giuridica e l'urgenza delle pubblicazioni, tenuto conto delle difficoltà di ordine tecnico e finanziario legate alla gestione di un portale di simili dimensioni. Ad ogni modo, l'obiettivo attuale è quello di far sì che quantomeno il primo e secondo livello di ogni sito contengano pagine semplici e stabili con informazioni destinate al grande pubblico, in tutte le lingue ufficiali. Sistema di funzionamento analogo è quello del portale Eur-lex, lanciato nel 1998, in cui possono essere consultati tutti i documenti ufficiali prodotti dalle Istituzioni (da tale sito è infatti possibile accedere gratuitamente alla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, ai Trattati, ai documenti di pubblico interesse, alla legislazione consolidata e a quella in preparazione).

12 Particolarmente interessante la ricostruzione della materia fornita da Nicoletta Parisi in N. Parisi, D. Rinoldi (a cura di), *Profili di diritto europeo dell'informazione e della comunicazione*, Napoli, 2007, pp. 83-93.

13 Certamente riferibile anche all'Unione Europea l'osservazione di Antonio Cassese, secondo il quale "lo Stato moderno dovrebbe divenire una casa di vetro, nella qua-

particolare, tale affermazione è passata attraverso una prima fase in cui tale diritto veniva riconosciuto tramite provvedimenti interni delle Istituzioni, cui è seguita la costituzionalizzazione dello stesso ad opera del Trattato di Amsterdam del 1997 che ha disposto l'inserimento nel Trattato CE dell'art. 255, a norma del quale "qualsiasi cittadino dell'Unione e qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di accesso ai documenti"¹⁴ del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione"¹⁵. Il diritto di accesso ai documenti di Parlamento, Consiglio e Commissione è stato poi inserito nella Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, proclamata nel 2000 a Nizza¹⁶ e puntualmente disciplinato dal Regolamento CE n. 1049/2001.

Importantissimo rilevare come il Trattato di Lisbona (firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009) abbia modificato il Trattato CE prevedendo che il diritto di accesso ai documenti venga esteso agli atti di tutte le "istituzioni, organi e organismi dell'Unione Europea"¹⁷.

le tutti abbiamo il diritto di guardare, per stabilire se ciò che si accetta a livello internazionale diventa poi realtà concreta nella vita di tutti i giorni" (A. Cassese, *I diritti umani nel mondo contemporaneo*, Roma-Bari, 1999, p. 59).

14 Intendendosi, ai sensi dell'art. 3 del Regolamento CE n. 1049/2001, per documento «qualsiasi contenuto informativo, a prescindere dal suo supporto (testo su supporto cartaceo o elettronico, registrazione sonora, visiva o audiovisiva) che verta su aspetti relativi alle politiche, iniziative e decisioni di competenza dell'istituzione».

15 Come rilevato da Maria Migliazza, «la previsione esplicita di un diritto secondario all'informazione, inteso come diritto di accesso ai documenti e previsto a favore delle persone fisiche e giuridiche nei confronti delle istituzioni comunitarie, è sicuramente il risultato di una evoluzione della tutela dei diritti fondamentali» (M. Migliazza, *Il diritto all'informazione nell'Unione europea*, Milano, 2002, p. 9).

16 L'inserimento del diritto di accesso ai dati all'interno della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione è quanto mai rilevante, dal momento che consente di definire quello all'informazione come, appunto, un "nuovo" diritto fondamentale (sul punto si veda l'attenta analisi di Maria Migliazza, *Ibidem*).

17 Tale previsione era inserita anche nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, firmato a Roma nel 2004 e mai entrato in vigore.

Certo, permangono delle eccezioni (distinte tra assolute e relative) a tale diritto, previste a tutela di interessi pubblici (questioni di sicurezza pubblica, difesa, relazioni internazionali) o privati (si pensi agli interessi commerciali delle persone fisiche), ovvero a tutela del processo decisionale delle Istituzioni.

L'importanza del diritto di accesso ai documenti comunitari è fondamentale ai fini dell'integrazione europea, in quanto consente ai cittadini di comprendere quale sia, concretamente, l'attività dell'Unione (in una prospettiva di apertura e chiarezza), avvicinandoli ad essa nel contribuire a renderla meno distante dalla loro percezione: è proprio in considerazione di ciò che il Regolamento CE n. 1049/2001 stimola le Istituzioni a divulgare di propria iniziativa i documenti in loro possesso (soprattutto quelli da esse redatti o ricevuti nell'ambito delle procedure tese all'adozione di atti aventi natura legislativa).

1.2 COMUNICAZIONE PER L'UNIONE EUROPEA

Con tale formula si fa riferimento, essenzialmente, agli uffici in chiave decentrata che operano nell'interesse dell'Unione.

Tra essi, particolare rilevanza assumono le strutture parte della rete di informazione Euro Direct, strumento di raccordo tra l'UE e i cittadini a livello locale, succeduta nel 2005 ai precedenti Info-Points Europe¹⁸ e ai Carrefours d'animazione e informazione rurale¹⁹, centri che, per lungo tempo, hanno fornito ai cittadi-

18 Tali centri erano situati nel capoluogo della provincia o della regione e si occupavano dell'informazione di quanti vivevano nei centri urbani. Tra le varie attività svolte, vi era la fornitura di un'ampia gamma di materiale (opuscoli, pubblicazioni ufficiali, riviste) sulle Istituzioni e le politiche dell'UE nonché l'organizzazione di incontri e conferenze. Particolare attenzione veniva riservata alle attività rivolte ai giovani.

19 Questi "crocevia" di informazioni erano nati (sotto l'egida della Commissione Europea) per promuovere azioni di sensibilizzazione sulle tematiche comunitarie nei confronti di chi viveva e operava negli ambienti rurali. Inizialmente le informazioni fornite riguardavano essenzialmente le politiche agricole, in seguito l'attività di tali strutture si era estesa all'aggiornamento dei vari attori socio-economici sulle diverse politiche e misure dell'UE riguardanti le aree rurali, stimolando dialogo e cooperazione.

ni fatti e cifre delle politiche europee, rispettivamente nelle zone urbane e in quelle rurali. Con un sistema diffuso su tutto il territorio dell'UE²⁰, essa risponde a diverse esigenze: fornisce informazioni, consulenza, assistenza e risposte sulle Istituzioni, la legislazione, le politiche, i programmi e le possibilità di finanziamento dell'Unione; promuove attivamente il dibattito locale e regionale e l'interesse dei media sull'Unione Europea e le sue politiche; collabora con l'ambito scolastico e della società civile²¹ con lo scopo di sensibilizzare i cittadini delle aree interessate ai temi della cittadinanza e dell'unificazione europea; consente alle Istituzioni europee di migliorare la diffusione di informazioni adattate alle necessità locali e regionali; offre ai cittadini la possibilità di comunicare con le Istituzioni europee, con domande, pareri e suggerimenti²². Grande importanza riveste l'attività di cooperazione con altri vettori di informazione attivi localmente, di *networking* e pubbliche relazioni: ogni antenna coopera infatti con altre reti di informazione e di sviluppo locali, nazionali o comunitarie, attive nella stessa regione e in altri Paesi dell'UE. Ogni centro opera poi, a livello locale, in stretta collaborazione con diversi soggetti istituzionali del settore pubblico, privato e del no-profit, e ciò al fine di sempre meglio informare e comunicare tutti gli aspetti legati alle politiche e azioni dell'Unione Europea.

Tra gli strumenti che possono essere fatti rientrare in quest'area vi sono anche i mezzi di comunicazione gestiti a livello dei singoli Stati membri (in una prospettiva, pertanto, decen-

20 La Rete europea conta infatti oltre 450 antenne informative nei 27 paesi dell'Unione Europea. Per quanto concerne l'Italia sono attualmente operativi 49 centri Euro Direct.

21 Sulla rilevanza del ruolo delle associazioni ai fini della comunicazione, si veda E. Dacheux, *Vaincre l'indifférence: le rôle des associations dans l'espace public européen*, Parigi, 2000.

22 Interessante a tal proposito è ricordare che ogni antenna ha il compito di fornire regolarmente un *feedback* alle Istituzioni europee, comunicando loro le domande più salienti, i pareri e i suggerimenti, le preoccupazioni e le osservazioni dei cittadini su qualunque aspetto dell'operato dell'Unione che li tocchi direttamente, consentendo così all'azione comunitaria di essere sempre rispondente ai bisogni della popolazione.

trata e sussidiaria): per quanto riguarda l'Italia, ad esempio, si possono ricordare le diverse attività di comunicazione e informazione svolte dal Dipartimento Politiche Comunitarie in seno al Ministero per le Politiche Europee.

Anzitutto, si può ricordare il sito internet www.politichecomunitarie.it²³, che fornisce informazioni utili ai cittadini nell'ottica di – si legge – «rafforzare la coscienza della cittadinanza dell'Unione Europea e dei diritti fondamentali dei cittadini dell'UE». Tale intento ha condotto inoltre alla realizzazione del portale www.vivieuropa.it, peculiare in quanto fornisce informazioni ai cittadini su temi di particolare interesse nella vita quotidiana (famiglia, studio, lavoro e sviluppo).

L'importanza di tale sistema capillare di informazione è evidente, essendo intuitivo che solo avvicinando l'Europa agli europei, vincendo radicate reticenze e diffidenze, gli ambiziosi obiettivi dell'Unione potranno essere raggiunti.

1.3 COMUNICAZIONE SULL'UNIONE EUROPEA

Quest'ultima accezione della comunicazione europea si riferisce all'attività svolta dalla stampa e dai media in generale: grande importanza – è del resto intuitivo – riveste tale strumento nella trasmissione di informazioni relative all'Unione²⁴. Il problema di

23 Accanto ad esso, altre attività particolarmente rilevanti che possono essere ricordate sono la campagna di comunicazione organizzata in occasione delle ultime elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo per promuovere la partecipazione alla consultazione, ovvero l'azione di comunicazione promossa in occasione delle celebrazioni dei cinquant'anni della firma del Trattato di Roma, con lo scopo di valorizzare i risultati raggiunti dall'Unione nel miglioramento della vita della popolazione europea nell'ambito dei diritti, dei prodotti e dei servizi.

24 L'importanza dei media è oggi fondamentale: come ben evidenziato da Gianluca Gardini, infatti, «gli autentici agenti trasformativi del processo democratico vanno individuati nei mezzi di comunicazione di massa» (G. Gardini, *Le regole dell'informazione. Principi giuridici, strumenti, casi*, Milano, 2009, p. XI). Tale affermazione trova immediato riscontro ove si pensi a come, per un verso, i media siano uno strumento che funge da veicolo di informazioni e da mezzo di interpretazione delle stesse e, per altro verso, abbiano un ruolo fondamentale nell'orientare le opinioni politiche dei cittadini che, attesa la complessità della realtà attuale, difficilmente

potrebbero formularle sulla base di una conoscenza diretta o della semplice comunicazione interpersonale.

25 Come afferma Rolando Marini, «l'incompletezza (o debolezza strutturale) dello "spazio politico unificato" condiziona anche lo strutturarsi di uno "spazio comunicativo unificato"» (R. Marini, *Comunicazione e sfera pubblica nell'Unione Europea: un'introduzione*, in V. Lo Russo, R. Marini, M. Mazzoni, A. Vincenzoni (a cura di), *Comunicare l'Europa. Campagne elettorali, informazione, comunicazione istituzionale*, cit., p. 8).

È peculiare che grande spazio al ruolo dell'Unione venga riservato in occasione dei conflitti (in particolare, si può pensare all'intervento militare in Kosovo nel 1999 o a quello in Iraq nel 2003), con lo sviluppo di un ruolo più autonomo dei media e di una rinnovata attenzione della popolazione. Proprio con riferimento a ciò, Habermas ha affermato «la contemporaneità di queste gigantesche manifestazioni – le più grandi dalla fine della seconda guerra mondiale – potrebbe essere indicata retrospettivamente nei libri di scuola come il segnale della nascita di un'opinione pubblica europea» (J. Habermas, *L'Europa alla ricerca dell'identità perduta*, in «La Repubblica», 4 giugno 2003).

26 Questa problematica è stata ampiamente affrontata in R. Marini, *Le rappresentazioni dell'Unione Europea nella stampa italiana*, in V. Lo Russo, R. Marini, M. Mazzoni, A. Vincenzoni (a cura di), *Comunicare l'Europa. Campagne elettorali, informazione, comunicazione istituzionale*, cit.; D. Roberts, W. Schramm, *The process and effects of mass communication*, Chicago, 1972; G. Grossi, *L'Europa degli italiani. L'Italia degli europei. Un mese di giornali 1994/1995*, Roma, 1996.

europea²⁷. Entrambi i casi mostrano come i sistemi nazionali di informazione rimangano tendenzialmente refrattari nei confronti delle tematiche europee, comportando ciò una lettura, come detto, “nazionale” delle questioni comunitarie.

Per quanto riguarda l'Italia, le questioni comunitarie maggiormente analizzate²⁸ nel periodo di riferimento sono state la moneta unica europea, il processo di riforma delle Istituzioni dell'Unione, le questioni di politica economica e finanziaria (soprattutto relativamente al patto di stabilità), le Direttive e le normative UE con ricadute sugli Stati membri (soprattutto l'Italia), la questione della mancata adesione dell'Italia alle norme sul mandato di cattura europeo. Questioni, quindi, vicine ai cittadini e ai loro interessi, questioni, molto probabilmente proprio per tale motivo, cruciali ai fini dell'integrazione. A ciò fa però da contrappeso la carenza di un'informazione costante sull'attività “ordinaria” delle Istituzioni (e al loro processo decisionale), che vengono ancora percepite come entità distanti dalla popolazione.

Va poi rilevato, a conferma della lettura degli avvenimenti comunitari secondo modelli nazionali, come venga spesso fornita un'immagine dell'Unione come di un coacervo di intenzioni contrastanti, di un insieme di identità ed interessi diversi e difficilmente componibili (si tratta di un riflesso, difficilmente eliminabile, di un giornalismo abituato a dare della politica una rappresentazione conflittuale). Circostanza, questa, che certo non contribuisce ad ovviare alle difficoltà in cui il processo di integrazione europea continua ad imbattersi.

27 Il caso italiano sarà analizzato alla luce delle ricerche effettuate da Rolando Marini (R. Marini, *Le rappresentazioni dell'Unione Europea nella stampa italiana*, in V. Lo Russo, R. Marini, M. Mazzoni, A. Vincenzoni (a cura di), *Comunicare l'Europa. Campagne elettorali, informazione, comunicazione istituzionale*, cit., pp. 79-108), mentre per quello inglese si farà riferimento allo studio di Vita Lo Russo (V. Lo Russo, *L'avvento dell'euro nella stampa britannica*, *Ibidem*, pp. 109-141).

28 Va per completezza ricordato che Rolando Marini ricostruisce la questione tramite l'analisi dei due maggiori quotidiani italiani, “Il Corriere della Sera” e “La Repubblica”.

Per quanto attiene alla Gran Bretagna, è noto che questo è il Paese più euroscettico dell'Unione (dato confermato dall'Eurobarometro²⁹), e ciò si riflette decisamente sulla stampa di questo Paese. Tale affermazione trova facile riscontro ricordando quelli che sono stati denominati “euromiti”: messaggi non veritieri o comunque distorti sull'UE, veicolati dai media (in particolare dai *tabloid*, letti soprattutto dalle classi medie e medio-basse) al fine di porla in cattiva luce. Tale fenomeno fu particolarmente intenso nel periodo 1994-1996³⁰, ma trovò nuova linfa quando si trattò di screditare la moneta unica: si pensi solo al fatto che il Sun tradusse il prezzo base del quotidiano (allora pari a 30 pence, circa 50 centesimi di euro) in 2 euro o allo spot lanciato nel luglio 2002 dal Business for Sterling (associazione che si occupa di difendere la sterlina dall'euro) che usava un'immagine di Hitler e alcune sue parole (“*Ein Reich! Ein Volk! Ein Euro!*” cioè “una patria, un popolo, un euro”, con “euro” usato al posto di “Führer”). Anche la stampa “di qualità” (come Financial Times, The Guardian, The Times, The Daily Telegraph³¹), però, nel periodo che ha ri-

29 Si tratta di un servizio istituito nel 1973 dalla Commissione europea per misurare ed analizzare le tendenze dell'opinione pubblica (tramite sondaggi d'opinione e gruppi di discussione) in tutti gli Stati membri e nei Paesi candidati. Conoscere gli orientamenti dell'opinione pubblica è particolarmente rilevante per tale Istituzione per poter predisporre proposte legislative, prendere decisioni e valutare il proprio operato.

Le inchieste e gli studi riguardano argomenti di primaria importanza per la cittadinanza europea, come l'allargamento dell'UE, la situazione sociale, la salute, la cultura, l'*information technology*, l'ambiente, l'Euro e la difesa.

30 Un esempio su tutti la notizia che “le bottiglie di gin devono avere forma rotonda e non quadrata”, mito che, a parere della Commissione, deriverebbe da una barzelletta poi ripresa dai giornali (V. Lo Russo, *L'avvento dell'euro nella stampa britannica* cit., p. 116).

Per un'analisi più approfondita di questi temi, si rinvia a C. Bidwell, *Maastricht and the Uk*, Oxford, 1993; R. Beentham (a cura di), *The Euro Debate*, London, 2003; A. Scott, *Economic and monetary union*, in B. Jones (a cura di), *Political Issues in Britain Today*, Manchester, 1999.

31 Secondo Ralph Negrine, questi sarebbero i mass media che, nella comunicazione politica, avrebbero più capacità di incidere sull'opinione dei lettori delle classi più elevate della popolazione (cfr. R. Negrine, *Politics and Mass Media in Britain*, London, 1994). Mentre The Times e The Daily Telegraph sono tendenzialmente euroscetti-

guardato l'adozione fisica della moneta unica (dal dicembre 2001 al maggio 2002), ha teso a pubblicare notizie in cui prevaleva un atteggiamento negativo verso l'euro, dando voce ad un'opinione pubblica tendenzialmente scettica (soffermandosi in particolare sulle questioni sociali). In tal modo, i lettori hanno potuto rafforzare la loro sfiducia verso la moneta unica; del resto, anche per quanto concerne le riviste non euroscettiche, si può notare come l'atteggiamento prevalente sia quello di un "wait and see", evitando quindi ferme prese di posizione, probabilmente anche in considerazione della scossa socio-culturale che l'adozione dell'euro comporterebbe in Gran Bretagna.

2. COMUNICAZIONE EUROPEA COME COMUNICAZIONE ALL'INTERNO DELL'EUROPA

La comunicazione comunitaria, per come analizzata sinora, riveste un'importanza fondamentale nell'assetto dell'Unione, in primo luogo come strumento atto a favorire una sempre più profonda integrazione. In tal senso, tale mezzo si colloca come manifestazione della libertà di espressione, intesa come diritto ad esprimere la propria opinione e ad essere informati³². Diritti, questi, che possono condurre alla circolazione di idee, opinioni, valori in tutta l'area dell'Unione, contribuendo quindi alla realizzazione di una piattaforma comune su cui i diversi attori europei potranno agire.

ci, Financial Times e The Guardian sono sostanzialmente equilibrati (cfr. R. Negrine, *Le elezioni europee 1999 in Inghilterra*, in R. Marini (a cura di), *L'Europa dell'euro e della guerra. La campagna elettorale europea in Italia e in sette paesi dell'Unione*, Roma, 2001).

32 Trattando di diritto "ad essere informati" si può ricordare, a titolo di esempio, la c.d. Direttiva Seveso del 1990 (poi sostituita nel 1996 dalla Direttiva "Seveso II" e nel 2003 da quella "Seveso III") che, in materia di controllo dei pericoli di incidenti rilevanti con determinate sostanze pericolose ha previsto, tra l'altro, l'onere di fornire una serie di informazioni ai cittadini di zone a rischio, come quelle riguardanti le misure di sicurezza da adottare e le norme di comportamento da osservare in caso di incidente (sul punto si veda S. FUSARO, F. P. TRONCA, *Le attività industriali a rischio di incidente rilevante. Analisi e commento della Direttiva Seveso, del D.P.R. 17 maggio 1988, n. 175 e del D.P.C.M. 31 marzo 1999*, Padova, 1990).

Appare quindi opportuno soffermarsi brevemente su tali questioni, per evidenziarne caratteristiche e peculiarità.

2.1 LA QUESTIONE DELLA LIBERTÀ DI ESPRESSIONE

Il diritto all'informazione – di cui è riflesso il complesso sistema elaborato in seno all'Unione Europea or ora sintetizzato – è uno dei diritti in cui si sostanzia la libertà di espressione, aspetto fondamentale, se non proprio condizione necessaria, della democrazia³³.

Sembra pertanto opportuno soffermarsi sulla portata di tale concetto nell'ambito dell'Unione, ove è apprestata una tutela dei diritti dell'uomo che affianca quella offerta dal Consiglio d'Europa e dall'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE): tali enti per un verso orientano gli Stati membri nell'adozione di norme e procedure interne rispettose dei diritti e delle libertà fondamentali e, per altro verso, operano un'azione di controllo dei comportamenti concretamente tenuti, per evitare che questi ultimi collidano con i summenzionati diritti e libertà. In particolare, essi operano, nel perseguimento di tale obiettivo unitario, su distinti piani: l'OSCE sul piano politico-diplomatico, il Consiglio d'Europa su quello giuridico e l'Unione Europea su quello istituzionale. In tale prospettiva sinergica si colloca, peraltro, l'attività volta alla protezione della libertà di espressione, come diritto di ogni persona di liberamente esprimere il proprio pensiero, nel rispetto di libertà e diritti altrui.

Il concetto di fondo che orienta l'azione di questi tre enti è ben chiarito dall'art. 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (proclamata a Nizza nel 2000), che prevede «1. Ogni persona ha diritto alla libertà d'espressione. Tale diritto include la libertà d'opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbli-

33 Si pensi, su tutti, al fatto che solo un efficiente sistema di comunicazione può garantire una completa informazione, tale da consentire una scelta consapevole nel momento in cui, ad esempio, il cittadino si trovi a dover esercitare il proprio diritto di voto.

che e senza limiti di frontiera. 2. La libertà dei media e il loro pluralismo sono rispettati»³⁴. La libertà di espressione è divenuta quindi a tutti gli effetti un principio generale del diritto³⁵, come confermato da una consolidata prassi giurisprudenziale, che ne afferma la rilevanza anche rispetto alle telecomunicazioni. Proprio rispetto a tale ambito, si può ricordare la Direttiva n. 89/552/CEE del 3 ottobre 1989, la quale ha stabilito che il diritto «alla diffusione e distribuzione di servizi di televisione rappresenta una specifica manifestazione, nel diritto comunitario, del principio più generale della libertà di espressione».

Va del resto rilevato che la tutela internazionale di tale diritto opera secondo il principio di sussidiarietà, di modo che la responsabilità primaria della stessa ricade sugli Stati membri, mentre il complesso sistema di garanzia internazionale interviene solo dopo che l'ordinamento interno abbia esaurito le proprie capacità di rispettare e far rispettare il diritto.

Proprio in tale ottica, spetta agli Stati prevedere eventuali deroghe alla libertà di espressione qualora vi siano particolari esigenze individuali e collettive che impongano la protezione di altri diritti e libertà (si pensi a motivi di ordine pubblico, sicurezza pubblica e pubblica sanità: un esempio potrebbe essere quello di limitazioni finalizzate alla protezione dei minori), deroghe che, comunque, non possono giungere ad intaccare uno standard minimo che deve sempre essere assicurato³⁶. Ad ogni modo, va ricordato che il margine discrezionale riconosciuto in capo agli Stati non

34 Conformemente ad esso, si vedano l'art. 10 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU) e l'art. 6 del Trattato sull'Unione Europea.

35 SI veda ad esempio quanto affermato dalla Corte delle Comunità europee con la sentenza del 18 giugno 1991, *ERT*: «Per quanto riguarda l'art. 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, [...] si deve ricordare, in via preliminare, che secondo la [propria] costante giurisprudenza i diritti fondamentali fanno parte dei principi generali del diritto, dei quali [essa] [...] garantisce l'osservanza» (par. 41).

36 La Corte europea dei diritti dell'uomo ha affermato, ad esempio, che in ambito politico, di critica e di circolazione delle idee sono ammissibili anche manifestazioni che "heurtenant, choquant ou inquietant" (sentenza 3 febbraio 2005, *Partidul comunistilor (Nepeckeristi) et Ungureanu*, par. 45).

è lasciato completamente in mano agli stessi: vi è infatti un controllo da parte delle Corti europee, che assumono quindi un ruolo di garanti (e ciò sul presupposto che la libertà di espressione rappresenta la regola, i limiti posti ad essa l'eccezione).

2.2 COMUNICAZIONE COME VEICOLO DI VALORI. L'IMPORTANZA DELLE NUOVE TECNOLOGIE

Lo sviluppo della comunicazione europea (intesa essenzialmente nella sua accezione comunitaria) è fondamentale ai fini dell'integrazione: essa rappresenta infatti un impareggiabile mezzo di circolazione dei valori, che può consentire la formazione di una base condivisa in cui i cittadini dei diversi Stati membri – meglio, i cittadini europei – possano riconoscersi e ritrovarsi.

La libertà di comunicare, come si è visto poc'anzi, è senz'altro ricompresa nella più ampia libertà di espressione ed è quindi strettamente collegata alla libertà di pensiero, della scienza, dell'arte, di discussione e di critica politica, di riunione e di associazione.

Se si considerano i mezzi di comunicazione attuali, sempre più in grado – con ciò costituendo un netto passo avanti rispetto, ad esempio, alla comunicazione effettuata essenzialmente attraverso la stampa – di oltrepassare i confini nazionali (basti pensare all'utilizzo di Internet³⁷), e sempre più capaci di un'opera

37 Il ruolo di Internet nella materia in esame è relevantissimo innanzitutto in quanto si tratta di uno strumento potenzialmente in grado di raggiungere un numero amplissimo di utenti, per le loro relazioni sia personali che professionali. Inoltre, come evidenziato da Nicoletta Parisi, Internet ha reso possibile «il superamento delle distanze e dei confini territoriali delle sovranità nazionali, creando una rete globale e incredibilmente fitta di contatti» (M. Berretta, S. Civardi, A.R. Cosi, N. Parisi, *Internet*, in N. Parisi, D. Rinoldi (a cura di), *Profili di diritto europeo dell'informazione e della comunicazione*, cit., p. 260). Per un approfondimento sul tema si vedano A. Blandin-Obernesser (a cura di), *L'Union européenne et Internet*, Rennes, 2001; J. Basedow, T. Kono, *Legal Aspects of Globalization*, L'Aja-Londra-Boston, 2000; F. C. Mayer, *Europe and the Internet: The Old World and the New Medium*, in *European Journal of International Law* (www.ejil.org), 2000.

Non vanno del resto taciuti gli ostacoli che anche la comunicazione che si serve di queste nuove tecnologie incontra:

di “socializzazione”, risulta evidente che la nascita di una popolazione autenticamente “europea” appare sempre meno distante.

3. RETI TRANSFRONTALIERE DI TELECOMUNICAZIONE

Quello di rete è un concetto molto diffuso in diversi ambiti: in generale, con tale termine si fa riferimento ad un insieme di relazioni, ad un sistema di collegamenti tra diverse entità. Per quanto concerne la comunicazione, in particolare, si intende un insieme di strutture per la telecomunicazione ed il flusso di informazioni (come la televisione o Internet).

L'importanza delle reti di telecomunicazione rispetto all'ambito della presente indagine è ben chiarita dalle parole di Giovanni Locati: “attraverso una rete di telecomunicazioni è addirittura possibile incrementare il livello di democrazia di una società, coinvolgendo in maniera interattiva i “rappresentati” nella gestione della *res publica* finanche nel processo decisionale politico-istituzionale”³⁸, e ciò è tanto più vero con la diffusione dell'utilizzo di Internet.

Il percorso che ha portato al riconoscimento in ambito comunitario dell'importanza delle reti è stato articolato: se, infatti, nei Trattati Istitutivi delle Comunità degli anni cinquanta non vi era alcuna menzione di tali strutture, dopo un lungo iter il Trattato di Maastricht ha dedicato alle reti transeuropee³⁹ un autonomo titolo (il XV – artt. 154-156 – secondo la numerazione introdotta dal Trattato di Amsterdam).

si pensi *in primis* alle difficoltà di approccio alle nuove tecnologie, sia dal punto di vista del loro utilizzo che dei costi delle stesse. Con riguardo a ciò, importanza fondamentale è rivestita dal potere pubblico, in termini di regolamentazione sociale della rete informatica e di programma di distribuzione delle risorse (inteso come mezzi-accessibilità e competenze-alfabetizzazione), per evitare che un mezzo potenzialmente fruibile dall'intera popolazione finisca col divenire strumento in mano a una ristretta élite (sul punto si vedano le riflessioni di S. Nora, A. Minc, *Convivere senza il calcolatore*, Milano, 1984; B. M. Compaine, *Information gaps: myth or reality?*, Oxford, 1986).

38 G. Locati, *Reti transfrontaliere di telecomunicazione*, in N. Parisi, D. Rinoldi (a cura di), *Profili di diritto europeo dell'informazione e della comunicazione*, cit., p. 250.

39 Reti transeuropee che possono essere suddivise in tre classi: di trasporto, energetiche e di telecomunicazione.

È previsto in particolare che “Per contribuire al raggiungimento degli obiettivi di cui agli articoli 14 [concernente le c.d. «azioni comuni», N.d.R.] e 158 [riguardante lo sviluppo armonioso delle Comunità tramite la coesione economica e sociale, N.d.R.] e per consentire ai cittadini dell'Unione, agli operatori economici e alle collettività regionali e locali di beneficiare pienamente dei vantaggi derivanti dall'instaurazione di uno spazio senza frontiere interne, la Comunità concorre alla costituzione e allo sviluppo di reti transeuropee nei settori delle infrastrutture dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia» (art. 154 comma I Trattato sull'Unione Europea).

Obiettivo di tale sistema di reti, accanto alla creazione di un mercato interno europeo e allo sviluppo della coesione economica e sociale, tramite infrastrutture efficienti e moderne, è dunque quello di «favorire l'interconnessione e l'interoperabilità delle reti nazionali, nonché l'accesso a tali reti. Essa tiene conto in particolare della necessità di collegare alle regioni centrali della Comunità le regioni insulari, prive di sbocchi al mare e periferiche» (art. 154 comma II Trattato sull'Unione Europea).

Decisamente rilevante il ruolo che, nell'assetto delineato, è rivestito dal principio di sussidiarietà: secondo l'idea cardine dell'Unione per cui le decisioni devono essere prese il più vicino possibile ai cittadini, infatti, si prevede che la Comunità “concorra” (art. 154 comma I Trattato sull'Unione Europea) alla costituzione e allo sviluppo delle reti. L'Unione, quindi, sostiene la complessa azione locale e nazionale, garantendo un rilievo agli interessi comunitari in un ambito politico che è quello statale. Del resto, la stessa nascita delle reti è dovuta ad un congiungimento di reti nazionali, e sono queste a dover essere connesse.

Per quanto attiene più specificamente alle reti transfrontaliere (in questo caso transeuropee) di telecomunicazione⁴⁰ (le cosiddette eTen),

40 Con riferimento alle quali obiettivi e relativi strumenti di realizzazione sono stati specificati ulteriormente da atti (Decisioni e Regolamenti) successivi: tra i più rilevanti, la Decisione n. 1376/2002/CE (modificativa della precedente n. 1336/97/CE) del Parlamento europeo e del Consiglio e il Regolamento CE n. 1655/99 (che ha modificato il precedente Regolamento CE n. 2236/95) del Parlamento europeo e del Consiglio.

gli obiettivi dell'azione comunitaria sono diversi: agevolare la transizione verso una "società dell'informazione"⁴¹ in cui siano garantiti la circolazione e lo scambio di informazioni, contribuire a rispondere ai bisogni sociali e culturali della popolazione, aumentare la competitività delle imprese comunitarie (in particolare le piccole e medie imprese), rafforzare la coesione economica e sociale e accelerare lo sviluppo di attività che creino nuovi posti di lavoro nei settori in crescita. Conformemente a tali obiettivi, quindi, l'azione dell'Unione si è sviluppata su tre livelli applicativi⁴²: un primo livello è quello delle "applicazioni", volto a soddisfare le necessità degli utenti tenendo conto delle differenze linguistiche e culturali e delle esigenze di accessibilità, potendo adattarsi anche alle esigenze specifiche delle regioni meno sviluppate o meno popolate⁴³. Il secondo livello è quello dei "servizi generici", che fornisce strumenti comuni per lo sviluppo e l'attuazione di nuove applicazioni fondate su norme di interoperabilità⁴⁴.

41 Per "società dell'informazione" si intende "quella società nella quale è presente un incremento esponenziale della produzione e del flusso di ogni tipo di informazione. Essa va ricondotta nell'alveo della società post-moderna, complessa e globalizzata", N. Parisi, *Società dell'informazione come modello sociale*, *Ibidem*, p. 300.

42 Tali applicazioni utilizzano, rispetto ai diversi casi, il potenziale delle reti mobili, delle reti a banda larga e di altre reti di comunicazione.

43 In tale livello rientrano i seguenti settori: i pubblici poteri e l'amministrazione in linea (si tratta dei cosiddetti *e-government* ed *e-administration*: si pensi, ad esempio, alla possibilità di aggiudicazione di appalti pubblici per via elettronica, al sostegno commerciale alle PMI, alla partecipazione al processo democratico decisionale); il miglioramento dell'accesso alla salute e della qualità delle cure (ci si riferisce alla "*e-health*", che concerne, tra l'altro, la messa in rete di centri sanitari e le azioni di profilassi e di promozione della salute); persone anziane e disabili (la cosiddetta "*e-inclusion*", tesa al superamento delle barriere socio-economiche, geografiche e culturali); l'istruzione e la cultura ("*e-learning*": si pensi ai nuovi modi di presentazione dell'informazione pedagogica e culturale, o ai servizi di informazione permanente).

44 I settori interessati sono quelli dei servizi mobili (comprendenti orientamento e navigazione, sicurezza, fatturazione, servizi di emergenza, salute, telelavoro, apprendistato e cultura) e dei servizi di interesse generale concernenti tutti gli aspetti della sicurezza (come la messa in rete dei sistemi CERT - Convenzione Europea per la Repressione del Terrorismo - nazionali).

Il terzo livello, infine, riguarda l'interconnessione e interoperabilità delle reti, e mira a favorire, appunto, l'interconnessione, l'interoperabilità⁴⁵ e la sicurezza delle reti per l'attuazione di applicazioni o di servizi specifici di interesse generale.

Rispetto agli obiettivi enunciati e ai tre livelli applicativi, è previsto un sostegno finanziario da parte dell'Unione per i progetti che siano stati selezionati per la realizzazione delle suddette finalità.

Il quadro di riferimento tracciato dal legislatore europeo è quindi ben definito e, ove concretamente realizzato, permetterà, oltre ad una più agevole diffusione delle informazioni comunitarie, e ad un miglioramento dei servizi offerti alla popolazione, anche - e probabilmente come riflesso di ciò - lo sviluppo di un senso di appartenenza che pervenga a vincere la diffusa diffidenza, più volte citata nella presente trattazione, che ancora accompagna l'azione comunitaria.

4. COMUNICAZIONE E FEDERALISMO: QUESTIONI PROBLEMATICHE

Prima di concludere, pare opportuno soffermarsi brevemente su un'ultima questione: si è sino ad ora parlato di sussidiarietà con riferimento al rapporto tra Unione Europea e Stati membri e si è analizzato come tale principio trovi applicazione nel campo della comunicazione e dell'informazione, evidenziando il ruolo attivo che i vari Paesi hanno in tale ambito e sottolineando altresì l'attività non solo di guida ma anche di promozione svolta a livello comunitario.

Considerando il caso italiano, però, va ricordato che il principio di sussidiarietà trova applicazione anche rispetto al rapporto tra Stato e Regioni, e ciò in particolare in seguito alla riforma del titolo V della Costituzione del 2001, che, com'è noto, ha innovato l'equilibrio dei rapporti tra questi soggetti, con l'intento, tra l'altro, di rinnovare un sistema la cui natura accentrata e uniforme finiva spesso con il generare diverse

45 Interconnessione e interoperabilità delle reti appaiono, nella prospettiva comunitaria, necessarie per il funzionamento di servizi specifici di interesse comune.

inefficienze. La Legge Costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001 ha pertanto sostituito l'elenco tassativo (contenuto nell'art. 117 Cost.) delle materie di competenza delle Regioni con un elenco di materie di competenza esclusiva statale (così invertendo – almeno formalmente – i rapporti di forza in ordine alla funzione legislativa) introducendo altresì una clausola generale che prevede per le Regioni una competenza legislativa estesa a tutte le materie non espressamente elencate tra le competenze statali esclusive né tra quelle concorrenti tra Stato e Regioni (per l'elenco completo si rinvia all'art. 117 Cost.).

Ciò che qui interessa è che l'art. 117 III comma Cost. ha inserito, tra quelle sottoposte alla legislazione concorrente, una nuova materia, vale a dire "l'ordinamento della comunicazione": tale previsione apre chiaramente una serie di problemi, specialmente per quanto riguarda la determinazione dei confini di tale materia (in particolare, alcuni sostengono che tale disciplina comprenderebbe il settore delle telecomunicazioni, radiotelevisivo, della stampa e dell'editoria, mentre altri ritengono che gli unici spazi effettivamente disponibili per il legislatore regionale siano quelli dei sostegni economici alle imprese editoriali)⁴⁶.

A prescindere da ciò, risulta evidente come le nuove previsioni legislative consentano alle Regioni di avere accesso ad ampi spazi di intervento nel settore, pur nella necessaria convivenza con il legislatore statale. Per un verso, infatti, il legislatore regionale ha il compito di definire cosa possa rappresentare oggetto di una disciplina regionale differenziata, quello statale, d'altra parte, deve riuscire a trovare un equilibrio tra il rispetto degli elementi di autonomia delle diverse Regioni e la garanzia di elementi unificanti in un sistema complesso quale

46 Per un approfondimento del dibattito su tale questione, si rinvia a G. Gardini, *Le regole dell'informazione. Principi giuridici, strumenti, casi*, cit.; A. Pace, *Considerazioni finali*, in G. Morbidelli, F. Donati (a cura di), *Comunicazioni: verso il diritto della convergenza?*, Torino, 2003; A. Pace, *L'ordinamento della comunicazione*, in http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/materiali/anticipazioni/ordinamento_comunicazione/ordinamento_comunicazione.pdf, 2004; R. Zaccaria et alii, *L'ordinamento della comunicazione tra Stato e Regioni*, in V. Cerulli Irelli, C. Pinelli (a cura di), *Verso il federalismo*, Roma, 2004.

quello della comunicazione e dell'informazione (si pensi, tra gli altri, alla necessità di stabilire standard minimi delle attività e dei servizi che tutelino la libertà di manifestazione del pensiero, garantendo, ad esempio, il pluralismo e l'imparzialità dell'informazione).

Peraltro, il campo di intervento del legislatore regionale nel settore è limitato già a priori dalla normativa comunitaria in materia⁴⁷ che impone, per un verso, l'osservanza di una serie di principi cui le Regioni sono tenute ad uniformarsi (si pensi alla neutralità tecnologica nei servizi di telecomunicazione o al limite di concentrazione pubblicitaria nella programmazione radiotelevisiva) e che determina, per altro verso – quantomeno nelle materie per cui l'Unione ha una competenza diretta (ambito invero ristretto per quanto attiene al settore della comunicazione) – il rispetto di una disciplina dettagliata in grado di creare una diffusa uniformità.

Ciò che rileva, comunque, ai fini della presente indagine è l'importanza del principio di sussidiarietà nel settore della comunicazione: il suo utilizzo sempre più diffuso permetterà, infatti, di rendere i cittadini sempre più parte della "realtà europea" che li circonda. Se poi gli auspicati interventi dell'Unione in questo ambito si realizzassero, una comunicazione vicina alla popolazione come può essere quella demandata ad istanze locali (come le Regioni) renderà davvero possibile una concreta integrazione, e – conseguentemente – la nascita di un'opinione pubblica (e di una popolazione) autenticamente europea⁴⁸.

47 Altra limitazione è quella determinata dalle autorità indipendenti: nella materia in esame, si fa riferimento all'AGCOM (Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni), che rientra in una sorta di network europeo di *Authorities* voluto dall'Unione.

48 Non vanno del resto taciute le difficoltà che un simile processo incontra: come rilevato da Gianluca Gardini, infatti, «[non] si può dire che i legislatori regionali abbiano mostrato particolare determinazione nell'esercitare le pur limitate competenze di cui dispongono, lanciando così un segnale di scarso interesse o, probabilmente, di impreparazione culturale nell'occupare una materia fondamentale per lo svolgimento dei processi democratici, che, a pieno titolo, spetterebbe ad essi dopo la riforma costituzionale del 2001» (G. Gardini, *Le regole dell'informazione. Principi giuridici, strumenti, casi*, cit., p. 332).

CONCLUDENDO

Avviandoci a questa breve trattazione ci si è interrogati sull'esistenza di una connessione tra la comunicazione comunitaria e il principio di sussidiarietà, impegnandosi a ricercare una dimostrazione dell'eventuale risposta positiva. Da quanto detto, risulta chiaro che di connessione si possa parlare e, anzi, parrebbe possibile sostenere che si tratti non solamente di una connessione, ma quasi di un rapporto di dipendenza. Con tale affermazione si intende porre l'accento sul fatto che una comunicazione svolta solo a partire dagli organi centrali dell'Unione difficilmente troverebbe una risposta da parte di un pubblico il più esteso possibile nei vari Stati. Proprio in considerazione di ciò, la stessa UE ha apprestato una vera e propria rete di comunicazioni che si sviluppa in una chiave decisamente decentrata e che è quindi in grado di arrivare davvero "il più vicino possibile al cittadino", il quale trova accanto a sé una risposta alle domande, ai dubbi, alle curiosità concernenti l'Unione, talora addirittura nella propria casa (si pensi ad esempio al portale dell'UE), altre in realtà comunque a lui prossime (si ricordi il sistema Euro Direct).

Se, quindi, non v'è dubbio che tale rapporto sussista, ciò cui occorre ambire è che lo stesso si sviluppi sempre più, conducendo ad una comunicazione quanto più possibile completa, obiettiva e rispondente alle esigenze della popolazione, vincendo gli ostacoli che ancora si frappongono alla nascita di un'Unione Europea in cui domini una vera integrazione, un'Unione Europea fatta di cittadini che si sentono, anzitutto, europei.

Silvia Fanari, praticante avvocato e dottoranda in Giurisprudenza presso l'Università di Padova, iscritta alla Società Italiana di Filosofia del Diritto.

silvia.fanari@studenti.unipd.it