



La libertà di espressione, una prospettiva di diritto comparato

Unione europea

STUDIO

EPRS | Servizio Ricerca del Parlamento europeo

Unità Biblioteca di diritto comparato
PE 644.172 – novembre 2019

IT

LA LIBERTÀ DI ESPRESSIONE, UNA PROSPETTIVA DI DIRITTO COMPARATO

Unione europea

STUDIO

novembre 2019

Sintesi

Il presente studio fa parte di un progetto più ampio il cui scopo è quello di analizzare, nella prospettiva del diritto comparato, la libertà di espressione in diversi ordinamenti giuridici.

Le pagine seguenti descrivono, in relazione all'Unione europea e in relazione all'oggetto dello studio, la legislazione in vigore, la giurisprudenza più significativa e il concetto di libertà di espressione con i suoi limiti attuali e futuri, per concludersi con alcune considerazioni riguardo a possibili soluzioni alle sfide future.

Verranno in particolare analizzate le varie forme in cui si articola la libertà di espressione (libertà di opinione, libertà di parola, libertà di comunicare o ricevere informazioni o idee), mettendo in luce la necessità di individuare, da parte delle istituzioni dell'Unione europea, nuove forme di tutela, nel contemperamento dei diversi interessi coinvolti, anche alla luce della rapida evoluzione tecnologica che ha interessato i mezzi di comunicazione e del sempre più diffuso utilizzo dei *social media*.

AUTORE

Questo studio è stato scritto dal **Prof. Dr. Vincenzo Salvatore**, Università degli Studi dell'Insubria, Varese (Italia), su richiesta della Unità Biblioteca di diritto comparato, Direzione generale dei Servizi di ricerca parlamentare (DG EPRS), Segretariato generale del Parlamento europeo.

EDITORE

Prof. Dr. Ignacio Díez Parra, Capo della Unità "Biblioteca di diritto comparato"
Per contattare la Unità "Biblioteca di diritto comparato", si prega di scrivere a:
EPRS-ComparativeLaw@europarl.europa.eu

VERSIONI LINGUISTICHE

Originale: IT

Traduzioni: DE, EN, ES, FR

Il documento è disponibile sul seguente sito Internet: <http://www.europarl.europa.eu/thinktank>

LIMITAZIONE DELLA RESPONSABILITÀ

Le opinioni espresse nel presente documento sono esclusivamente riconducibili alla responsabilità dell'autore e non riflettono necessariamente la posizione ufficiale del Parlamento europeo.

Sono autorizzate la riproduzione e la traduzione per finalità non commerciali, a condizione che venga citata la fonte, che venga preventivamente informata l'unità responsabile ed inviata una copia della pubblicazione all'indirizzo elettronico sopra indicato.

Manoscritto completato nel mese di ottobre 2019

Bruxelles © Unione europea, 2019

PE 644.172

Carta	ISBN 978-92-846-5962-3	DOI:10.2861/191343	QA-03-19-841-IT-C
PDF :	ISBN 978-92-846-5956-2	DOI:10.2861/21518	QA-03-19-841-IT-N

Indice

Indice delle abbreviazioni	IV
Sommario	VI
I. Introduzione: Breve evoluzione storica	1
I.1. Origini ed evoluzione del diritto alla libertà di espressione nell'ordinamento giuridico internazionale.....	1
I.2. Origine ed evoluzione del diritto alla libertà di espressione nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea	4
II. Legislazione in materia di libertà di espressione	6
II.1. La libertà di espressione nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea	6
II.2. La libertà di espressione nei regolamenti e nelle direttive	7
II.3. La libertà di espressione nello Statuto dei funzionari.....	9
II.3.1. Gli articoli 12, 16, 17, 17 <i>bis</i> e 19 dello Statuto	10
II.3.2. Le segnalazioni interne di irregolarità da parte dei funzionari	11
II.4. La libertà di espressione dei membri del Parlamento europeo	12
III. La giurisprudenza più rilevante.....	15
III.1. L'orientamento giurisprudenziale della Corte di Giustizia	15
III.2. La sentenza <i>Connolly</i> (C-274/99 P).....	16
III.3. La sentenza <i>Patriciello</i> (C-163/10)	18
III.4. La sentenza <i>Neptune Distribution</i> (C-157/14)	18
III.5. La sentenza <i>Philip Morris</i> (C-547/14).....	20
III.6. Le sentenze <i>Korwin-Mikke</i> (T-770/16 e T-352/17).....	20
III.7. La sentenza <i>Funke Medien</i> (C-469/17).....	22
III.8. La sentenza <i>Spiegel online</i> (C-516/17).....	24
IV. La nozione di libertà di espressione e i suoi limiti attuali e futuri.....	26
IV.1. Concetto proposto: le linee guida del Consiglio sulla libertà di espressione online e offline	26
IV.2. Beni giuridici che entrano in conflitto.....	27
IV.2.1. La prevenzione del terrorismo.....	27
IV.2.2. La tutela dei dati personali.....	28
IV.2.3. Libertà e pluralismo nei mezzi di comunicazione	29
IV.2.4. La tutela del diritto d'autore	30
IV.2.5. La libertà di espressione e le c.d. "fake news": tutela della correttezza delle informazioni o censura?	30
IV.3. Possibili limiti futuri.....	32
IV.3.1. Un "reato di odio"?	32
IV.3.2. La filosofia del "politicamente corretto", un limite a questa libertà?	33
V. Conclusioni.....	34
Elenco delle leggi e dei regolamenti citati	36
Elenco delle sentenze citate	37
Bibliografia	38
Sitografia	40

Indice delle abbreviazioni

a.	Altri
AIPN	Autorità investita del potere di nomina
art.	Articolo
ASEAN	Associazione delle nazioni del sud-est asiatico
cap.	Capitolo
Carta	Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea
c.d.	Cosiddetto/a
CEDU	Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali
CEEA	Comunità europea dell'energia atomica
CEE	Comunità economica europea
cfr.	Confronta
CGUE	Corte di giustizia dell'Unione europea
cit.	Citato/a
CSCE	Conferenza sulla sicurezza e sulla cooperazione in Europa
ECHR	Corte europea dei diritti dell'uomo (<i>European Court of Human Rights</i>)
e.g.	Ad esempio (<i>Exempli gratia</i>)
GDPR	Regolamento generale per la protezione dei dati personali
GUCE	Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee
GUUE	Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea
i.e.	Cioè (<i>Id est</i>)
lett.	Lettera
n.	Numero
OSCE	Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa
par.	Paragrafo
Patto	Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici
PE	Parlamento europeo
p.	Pagina
pp.	Pagine
Protocollo	Protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea
Pubblicazioni	<i>Publications de la Cour européenne des droits de l'homme</i>
RAA	Regime applicabile agli altri agenti dell'Unione europea

s.m.i.	Successive modifiche e integrazioni
ss.	Seguenti
Spiegazioni	Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali
Statuto	Statuto dei funzionari dell'Unione europea
TCE	Trattato istitutivo della Comunità europea
TFP	Tribunale della funzione pubblica
TFUE	Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
TUE	Trattato sull'Unione europea
UdP	Informativa al Parlamento (Unterrichtung des Parlaments)
UE	Unione europea
v.	Vedi

Sommario

Il diritto alla libertà di espressione o alla libertà di parola ("*freedom of speech*"), così come sancito dal primo emendamento della Costituzione degli Stati Uniti d'America, è uno fra i principali diritti fondamentali sui quali si fondano i moderni Stati democratici.

Il diritto alla libertà di espressione rappresenta inoltre una matrice alla quale possono essere collegati una serie di altri diritti fondamentali che possono rappresentarne altrettante articolazioni quali, fra i tanti, quello di diffondere e ricevere informazioni, il diritto a non essere molestato per le proprie opinioni, quello di professare liberamente la propria religione o il proprio convincimento politico ed altri ancora.

Il perseguimento di finalità di natura eminentemente economica che ha caratterizzato le origini delle Comunità europee ha portato tuttavia, nell'ambito dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea, ad un riconoscimento positivo del diritto alla libertà di espressione solo in epoca recente, attraverso il rinvio operato dal Trattato di Maastricht ai diritti riconosciuti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (articolo F) e, successivamente, con la proclamazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, oggi allegata al Trattato ed avente lo stesso valore delle norme in esso contenute (articolo 6 TUE), in cui il diritto alla libertà di espressione viene espressamente sancito dall'art. 11, il cui dettato letterale è pressoché sovrapponibile al testo dell'art. 10 della CEDU.

Se si escludono alcune disposizioni volte a riconoscere e a rendere effettivo il diritto alla libertà di espressione nei confronti dei propri dipendenti (funzionari ed agenti) e dei parlamentari europei, l'Unione dedica alla libertà di espressione una serie di disposizioni contenute in atti intesi a disciplinare materie settoriali (quali il diritto d'autore, la tutela dei dati personali, il pluralismo nei mezzi di informazione, ecc.), dove l'esercizio di taluni diritti potrebbe confliggere con il diritto alla libertà di espressione.

L'Unione europea, nel disciplinare altre materie, si occupa pertanto di definire l'ambito e la portata delle limitazioni al diritto di libertà di espressione che possono ritenersi accettabili e quindi legittime, rilevando, come reiteratamente evidenziato nelle pronunce della Corte di giustizia che costituiranno oggetto di esame, come detti limiti debbano considerarsi derogatori di un diritto fondamentale e pertanto soggetti ad interpretazione restrittiva.

La parte conclusiva dello studio sarà dedicata all'individuazione delle sfide alle quali è oggi sempre maggiormente esposta la tutela del diritto alla libertà di espressione nel rapporto con l'esercizio di altri diritti ritenuti altrettanto meritevoli di tutela.

In particolare si valuteranno le più recenti iniziative intraprese o prospettate dall'Unione europea per assicurare un'adeguata tutela del diritto alla libertà di espressione nel contemperamento con l'esercizio di altri diritti fondamentali, considerando soprattutto la maggiore rilevanza e complessità che il tema ha assunto negli ultimi anni in conseguenza delle nuove tecnologie e della accresciuta facilità di accesso non solo ai mezzi di informazione ma anche alla sempre maggior diffusione di strumenti di comunicazione che consentono oggi pressoché a chiunque di accedere e divulgare informazioni e idee attraverso le reti informatiche, di cui *internet* è senz'altro la più diffusa.

I. Introduzione: Breve evoluzione storica

Il diritto alla libertà di espressione, da tempo riconosciuto come diritto fondamentale all'interno degli ordinamenti degli Stati membri con norme di rango costituzionale o comunque primario trova positivo e solenne riconoscimento nell'ambito dell'Unione europea solo in epoca più recente, attraverso la previsione dello stesso nell'articolo 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Oggi il diritto alla libertà di espressione trova inoltre articolata declinazione in una serie di atti che vedono le istituzioni dell'Unione europea impegnate a garantire che l'esercizio di tale diritto non venga conculcato laddove vi sia l'esigenza di contemperarne la portata con quella relativa all'esercizio di altri diritti fondamentali, ritenuti altrettanto meritevoli di adeguata tutela.

La tutela del diritto alla libertà di espressione si afferma tuttavia ben prima dell'adozione della Carta attraverso un percorso evolutivo segnato principalmente dall'operato della Corte di giustizia dell'Unione europea, le cui pronunce si collocano nel solco dell'interpretazione consolidatasi attraverso le numerose sentenze pronunciate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Quest'ultima ha reiteratamente affermato come il diritto alla libertà di espressione costituisca uno dei principi fondamentali di una società democratica e rappresenti il presupposto per il suo progresso e per la piena realizzazione dell'individuo.

I.1. Origini ed evoluzione del diritto alla libertà di espressione nell'ordinamento giuridico internazionale

Il diritto alla libertà di espressione, fra i principali diritti riconosciuti dalle moderne carte costituzionali degli Stati democratici, si afferma a livello internazionale, sia in ambito universale sia in ambito regionale, a partire dalla metà del ventesimo secolo, attraverso la sua esplicita previsione negli strumenti convenzionali di tutela dei diritti fondamentali adottate dalle maggiori organizzazioni internazionali.

Il diritto alla libertà di espressione trova così esplicita tutela nell'articolo 19 della Dichiarazione Universale dei diritti umani proclamata il 10 dicembre 1948 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, il cui dettato recita: *"Ogni individuo ha diritto alla libertà di opinione e di espressione incluso il diritto di non essere molestato per la propria opinione e quello di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee attraverso ogni mezzo e senza riguardo a frontiere"*.

La medesima tutela viene accordata dall'articolo 19 del Patto internazionale sui diritti civili e politici¹, la cui disposizione precisa ulteriormente che: *"tale diritto comprende la libertà di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee di ogni genere, senza riguardo a frontiere, oralmente, per iscritto, attraverso la stampa, in forma artistica o attraverso qualsiasi altro mezzo di sua [i.e.: dell'individuo] scelta"*. Un ulteriore elemento caratterizzante la disposizione contenuta nel Patto la possibilità di sottoporre a restrizioni l'esercizio di tali libertà purché le relative

¹ Adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con Risoluzione 2200A (XXI) del 16 dicembre 1966 ed entrato in vigore a livello internazionale il 23 marzo 1976. Al 30 settembre 2019 gli Stati parti contraenti erano 113. La traduzione in lingua italiana può essere consultata nel volume *Manuale dei diritti umani*, pubblicato dalla Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato della Repubblica Italiana nel mese di febbraio 2006, vol. I, p. 128 ss.

limitazioni siano espressamente previste dalla legge e siano necessarie: "a) al rispetto dei diritti o della reputazione altrui; [ovvero] b) alla salvaguardia della sicurezza nazionale, dell'ordine pubblico, della sanità o della morale pubbliche".

Per contro, con disposizione destinata ulteriormente ad incidere sull'esercizio del diritto alla libertà di espressione, l'articolo 20, paragrafo 2, del Patto pone a carico degli Stati l'obbligo di proibire per legge "qualsiasi appello all'odio nazionale, razziale o religioso che costituisce incitamento alla discriminazione, all'ostilità o alla violenza".

Quest'ultima norma riecheggia il testo dell'articolo 4 della Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale², nella parte in cui impegna gli Stati contraenti "a dichiarare crimini punibili dalla legge, ogni diffusione di idee basate sulla superiorità o sull'odio razziale, ogni incitamento alla discriminazione razziale, nonché ogni altro atto di violenza, o incitamento a tali atti diretti contro ogni razza o gruppo di individui di colore diverso o di diversa origine etnica (...)".

Ulteriori disposizioni di origine convenzionale a tutela della libertà di espressione si rinvencono nella Convenzione sui diritti del fanciullo³, il cui articolo 13 dispone: "1. Il fanciullo ha diritto alla libertà di espressione. Questo diritto comprende la libertà di ricercare, di ricevere e di divulgare informazioni ed idee di ogni specie, indipendentemente dalle frontiere, sotto forma orale, scritta, stampata o artistica, o con ogni altro mezzo a scelta del fanciullo. 2. L'esercizio di questo diritto può essere regolamentato unicamente dalle limitazioni stabilite dalla legge e che sono necessarie: a) al rispetto dei diritti o della reputazione altrui; oppure b) alla salvaguardia della sicurezza nazionale, dell'ordine pubblico, della salute o della moralità pubbliche".

Da segnalare ancora una serie di disposizioni adottate in sede OSCE (e della precedente CSCE) fra le quali vengono comunemente annoverati i principi affermati in occasione del vertice dei capi di Stato tenutosi a Budapest nel 1994 ("Gli Stati partecipanti riaffermano che la libertà di espressione è un diritto fondamentale dell'uomo ed una componente essenziale di una società democratica. A tale riguardo, mezzi di informazione indipendenti e pluralisti sono essenziali per una società libera e aperta e sistemi di governo responsabili. Essi assumono quale principio guida la salvaguardia di tale diritto"), ovvero contenuti nella Decisione n. 633 del Consiglio permanente dell'OSCE, allegata alla decisione n. 12/04 della dodicesima Riunione del Consiglio dei Ministri tenutasi a Sofia nel 2004 ("Riaffermando l'importanza del pieno rispetto del diritto alla libertà di opinione sono vitali per la democrazia e che sono di fatto rafforzate da Internet").

In altri ambiti regionali, vale ricordare:

- l'art. 9 della Carta Africana dei diritti dell'uomo e dei popoli⁴ ("Ogni persona ha il diritto di ricevere informazioni. Ogni persona ha il diritto di esprimere e diffondere le proprie opinioni nel rispetto della legge"),
- l'art. 13 della Convenzione americana dei diritti dell'uomo⁵ ("Ognuno ha diritto alla libertà di pensiero e di espressione. Tale diritto comprende la libertà di cercare, ricevere e

² Adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con Risoluzione 2106 (XX) del 21 dicembre 1965 ed entrata in vigore a livello internazionale il 4 gennaio 1969. Al 30 settembre 2019 gli Stati parti contraenti erano 182. Per la traduzione in lingua italiana, cfr. *Manuale dei diritti umani*, cit., vol. I, p. 380 ss.

³ Adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con Risoluzione 44/25 (XLIV) del 20 novembre 1989, entrata in vigore a livello internazionale il 2 settembre 1990. Al 30 settembre 2019 gli Stati parti contraenti erano 196. Per la traduzione in lingua italiana, cfr. *Manuale dei diritti umani*, cit., vol. I, p. 329 ss.

⁴ Adottata il 27 giugno 1981 ed entrata in vigore il 21 ottobre 1986. Per la traduzione in lingua italiana, cfr. *Manuale dei diritti umani*, cit., vol. II, p. 392 ss.

⁵ Adottata il 22 novembre 1969 ed entrata in vigore il 18 luglio 1978. Per la traduzione in lingua italiana, cfr.

diffondere informazioni e idee di ogni genere, senza riguardo a frontiere, oralmente, per iscritto, attraverso la stampa, in forma artistica o attraverso qualsiasi altro mezzo di sua scelta. L'esercizio del diritto di cui al paragrafo precedente non è soggetto a censura preventiva, ma sarà motivo di responsabilità successiva, come stabilito espressamente dalla legge nella misura necessaria ad assicurare: a) il rispetto dei diritti e della reputazione altrui oppure; b) la salvaguardia della sicurezza nazionale, dell'ordine pubblico o della salute o della morale pubbliche. Il diritto di espressione non può essere limitato con metodi o mezzi indiretti, quali l'abuso di controlli pubblici o privati sulla stampa periodica, sulle frequenze per le trasmissioni radio, o sulle strumentazioni per la diffusione dell'informazione, o con ogni altro mezzo che tenda ad impedire la comunicazione e la circolazione di idee e opinioni. Fatte salve le disposizioni di cui al paragrafo 2, gli spettacoli pubblici possono essere sottoposti per legge a forme di censura preventiva al solo scopo di regolarne l'accesso per proteggere la morale dell'infanzia e dell'adolescenza. Qualsiasi propaganda in favore della guerra e qualsiasi appello all'odio nazionale, razziale o religioso che costituisca incitamento alla violenza illegale o ad ogni altra azione simile contro qualsiasi persona o gruppo di persone per qualsiasi ragione, ivi compresi motivi di razza, colore, religione, lingua o origine nazionale, è considerato reato punibile per legge") o, da ultimo,

- l'art. 23 della Dichiarazione in materia di diritti umani adottata dall'ASEAN⁶ ("Ogni individuo ha diritto alla libertà di opinione e di espressione, ivi incluso il diritto di non essere molestato per le proprie opinioni e di cercare, ricevere e diffondere informazioni, oralmente, per iscritto o attraverso qualsiasi altro mezzo di sua scelta").

Nel contesto europeo, il diritto alla libertà di espressione trova un primo solenne riconoscimento nel dettato dell'art. 10 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), adottata il 4 novembre 1950⁷ sotto l'egida del Consiglio d'Europa, di cui sono parti contrenti tutti i 47 paesi membri, vale a dire tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa. Ai sensi dell'art. 10 CEDU, rubricato "Libertà di espressione":

"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 pubbliche e senza limiti di frontiera. Il presente articolo non impedisce agli Stati di sottoporre a un regime di autorizzazione le imprese di radiodiffusione, cinematografiche o televisive

2. L'esercizio di queste libertà, poiché comporta doveri e responsabilità, può essere sottoposto alle formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni che sono previste dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, all'integrità territoriale o alla pubblica sicurezza, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, alla protezione della reputazione o dei diritti altrui, per impedire la divulgazione di informazioni riservate o per garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario".

Manuale dei diritti umani, cit., vol. II, p. 329 ss.

⁶ Adottata il 18 novembre 2012 a conclusione del vertice di Phnom Penh dai 10 Stati membri dell'ASEAN. Per la traduzione in lingua italiana, cfr. Consiglio dell'Unione europea, Orientamenti dell'UE in materia di diritti umani per la libertà di espressione online e offline, 9647/14, 12 maggio 2014, p. 43.

⁷ Per la traduzione in lingua italiana, cfr. *Manuale dei diritti umani, cit., vol. II, p. 118 ss.*

I.2. Origine ed evoluzione del diritto alla libertà di espressione nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea

Non deve stupire che la tutela del diritto alla libertà di espressione trovi positivo riconoscimento nel sistema delle fonti di diritto dell'Unione europea solo in epoca recente.

Il trattato firmato a Roma il 21 marzo 1957, non conteneva – né avrebbe potuto contenere, essendo finalizzato ad istituire una Comunità a matrice esclusivamente economica e a promuovere la cooperazione fra gli Stati membri ai fini della realizzazione di un mercato comune obiettivi di mercato – alcuna disposizione volta a tutelare il diritto alla libertà di espressione come pure nessun'altra disposizione riconducibile alla tutela dei diritti fondamentali.

Ad un catalogo di diritti fondamentali, la Comunità – che con il trattato di Maastricht perderà la qualificazione “economica” per poi essere definitivamente sostituita dall'Unione, quest'ultima con dichiarata vocazione all'integrazione anche politica – perverrà solo dopo molti anni, con la proclamazione della Carta europea dei diritti fondamentali firmata a Nizza il 7 dicembre 2000, e successivamente riproclamata e adattata con atto congiunto del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione il 12 dicembre 2007, in vista della firma del Trattato di Lisbona.

Negli anni che separano i trattati di Roma da quello di Lisbona, e prima ancora dell'adozione della Carta di Nizza già menzionata, si registra tuttavia una progressiva attenzione da parte della Comunità e, successivamente, dell'Unione europea, sui temi inerenti la tutela dei diritti fondamentali, sia attraverso l'esplicita previsione di norme nei trattati sia, come vedremo, attraverso l'elaborazione giurisprudenziale della Corte di giustizia.

In particolare, con le modifiche apportate dal trattato di Maastricht⁸ ai trattati istitutivi, nel perseguimento di una maggiore integrazione politica fra gli Stati membri suggellata dall'introduzione di una cittadinanza dell'Unione, trova una prima, esplicita e positiva affermazione nel testo del trattato (Titolo I, Articolo F, n. 2) il principio in forza del quale: *“L'Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario”*.

Il successivo progetto di trattato che adotta una costituzione per l'Europa⁹ prevedeva all'articolo II-71, rubricato “Libertà di espressione e d'informazione”, con formulazione sovrapponibile al testo che ritroveremo nell'art. 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, quanto segue: *“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”*.

Come è noto il trattato che adotta una costituzione per l'Europa non entrerà mai in vigore a seguito della preclusione alla ratifica, conseguente all'esito dei *referendum* popolari in Francia e nei Paesi Bassi.

⁸ Firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992 e pubblicato in GUCE, C 191, del 29 luglio 1992, p. 1 ss.

⁹ Firmato a Roma il 29 ottobre 2004 e pubblicato in GUUE, C 310, del 16 dicembre 2004, p. 1 ss.

A seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (1° dicembre 2009), alle disposizioni contenute nella Carta dei diritti fondamentali, allegata al Trattato viene attribuito lo stesso valore giuridico dei trattati (art. 6 TUE).

Ciò comporta da un lato che i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta – e, fra essi, il diritto alla libertà di espressione – abbiano rango di natura primaria rispetto alle disposizioni contenute nelle fonti di diritto derivato (regolamenti e direttive) e, dall'altro, che la loro interpretazione sia attribuita alla Corte di giustizia dell'Unione europea, avendo quest'ultima la competenza esclusiva ad interpretare i trattati e le norme di diritto derivato dell'Unione europea.

II. Legislazione in materia di libertà di espressione

II.1. La libertà di espressione nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

Il diritto alla libertà di espressione, corrispondente all'art. 10 della CEDU, è oggi positivamente riconosciuto a livello dell'Unione europea dall'art. 11 della Carta europea dei diritti fondamentali¹⁰, rubricato "Libertà di espressione e di informazione", il cui primo comma sancisce il diritto di ogni persona alla libertà di espressione, precisando che:

"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".

Il secondo comma della medesima disposizione prevede poi che:

"La libertà dei media e il loro pluralismo sono rispettati".

Occorre preliminarmente sottolineare come, a differenza di quanto previsto dall'art. 10.2 della CEDU già richiamato, le limitazioni all'esercizio del diritto di espressione vanno ricercate in una distinta disposizione applicabile a tutti i diritti riconosciuti dalla Carta e, precisamente, nell'art. 52(1) e 52(3) della Carta che sanciscono rispettivamente:

"1. Eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla presente Carta devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà. Nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui"

e, con specifico riferimento ai diritti che rispecchiano le previsioni della CEDU e pertanto anche con riferimento al diritto alla libertà di espressione:

"3. Laddove la presente Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta convenzione. La presente disposizione non preclude che il diritto dell'Unione conceda una protezione più estesa".

Ciò vale a dire che la tutela accordata dalla CEDU al diritto alla libertà di espressione deve considerarsi lo standard minimo di tutela. Inoltre, ai sensi degli articoli 52(4) e 53 della Carta, poiché il diritto alla libertà di espressione risulta altresì dalle tradizioni costituzionali degli Stati membri nonché dal diritto e dalle convenzioni internazionali, deve essere interpretato anche in armonia con esse¹¹.

L'esegesi dell'art. 11 porta a distinguere tra manifestazioni attive e passive dell'esercizio del diritto alla libertà di espressione nonché nella protezione oppositiva rispetto ad ingerenze esterne. In altri termini il diritto alla libertà di espressione implica, attivamente, il diritto di manifestare liberamente la propria opinione e il proprio pensiero (ovvero di non essere obbligati a farlo, integrando il c.d. diritto al silenzio) come pure quello di divulgare informazioni, mentre, per quanto concerne il profilo passivo, garantisce il diritto di accedere

¹⁰ Vedi versione consolidata dei trattati 2016, in GUUE, C 202 del 7 giugno 2016, pp. 389-405.

¹¹ Piroddi, 2014.

alle opinioni (ovvero di conoscere le idee) altrui, alle informazioni e ai documenti, quale che sia il canale di comunicazione. La tutela oppositiva preclude invece alle autorità pubbliche di interferire con l'esercizio di tali diritti, assoggettando eventuali limitazioni da parte degli Stati membri alla riserva di legge, nonché ad un test di necessità ed al principio di proporzionalità.

Da notare infine come il diritto alla libertà di espressione venga riconosciuto dalla Carta come diritto fondamentale, ancorché non assoluto¹², venendo garantito a tutti: "ogni persona", sia essa fisica o giuridica¹³, sia che essa abbia la cittadinanza della UE o sia straniera.

II.2. La libertà di espressione nei regolamenti e nelle direttive

Per quanto riguarda le fonti di diritto derivato, sono sempre più numerosi i regolamenti e le direttive dell'Unione europea che contengono nel loro articolato norme che fanno esplicito riferimento al diritto alla libertà di espressione.

Disposizioni dedicate alla tutela del diritto alla libertà di espressione si rinvencono nella direttiva sul commercio elettronico¹⁴, nella direttiva sulla tutela dei diritti d'autore¹⁵, nel regolamento sulla tutela dei dati personali¹⁶, nella direttiva sui media audiovisivi¹⁷, nella proposta di regolamento relativo alla prevenzione della diffusione di contenuti terroristici online¹⁸ e, da ultimo, nella direttiva sul *whistleblowing*¹⁹, per il più approfondito esame delle quali si rinvia al prosieguo della trattazione.

¹² Viola, 2006.

¹³ Come ricordato nelle conclusioni pronunciate nella causa C-194/16 dall'avvocato generale Bobek sul tema delle potenziali estensioni della tutela di diritti fondamentali – ed in particolare del diritto alla libertà di espressione, alle persone giuridiche – si è pronunciata espressamente la Corte Suprema degli Stati Uniti che nella sentenza *Citizens United v. Federal Election Commission* 558 U.S. 310 (2010), concernente la libertà di espressione politica delle persone giuridiche e, più recentemente, nella sentenza *Burwell v. Hobby Lobby Stores* 573 U.S. _ (2014), ha riconosciuto che le società a ristretta partecipazione azionaria con scopo di lucro possono essere detentrici di convinzioni religiose.

¹⁴ Direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'8 giugno 2000 relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno («Direttiva sul commercio elettronico»), in GUCE, L 178 del 17 luglio 2000, p. 1 ss.

¹⁵ Direttiva 2001/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2001, sull'armonizzazione di taluni aspetti del diritto d'autore e dei diritti connessi nella società dell'informazione, in GUCE, L 167 del 22 giugno 2001, p. 10 ss. e, più recentemente, direttiva (UE) 2019/790 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile 2019 sul diritto d'autore e sui diritti connessi nel mercato unico digitale e che modifica le direttive 96/9/CE e 2001/29/CE, in GUUE, L 130, del 17 maggio 2019, p. 92 ss.

¹⁶ Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati), in GUUE, L 119, del 4 maggio 2016, p. 1 ss.

¹⁷ Direttiva (UE) 2018/1808 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 novembre 2018 recante modifica della direttiva 2010/13/UE, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi (direttiva sui servizi di media audiovisivi), in considerazione dell'evoluzione delle realtà del mercato, in GUUE, L 303 del 28 novembre 2018, p. 69 ss.

¹⁸ Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla prevenzione della diffusione di contenuti terroristici online, COM(2018) 640 final, 2018/0331 COD, del 12 settembre 2018.

¹⁹ Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione, adottata 23 ottobre 2019, non ancora pubblicata in GUUE (doc. PE-CONS 78/19, vedi: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CONSIL:PE_78_2019_INIT&from=ES).

Tuttavia, nella maggior parte dei casi, si tratta di disposizioni che stabiliscono i criteri di contemperamento fra i diritti interessati dalla specifica disciplina oggetto degli atti adottati dalle istituzioni dell'Unione ed il diritto alla libertà di espressione.

In particolare, tali atti definiscono i parametri di legittimità di eventuali limitazioni a diritti ritenuti altrettanto meritevoli di tutela qualora ciò si renda necessario al fine di garantire il diritto alla libertà di espressione.

Diverso l'approccio seguito nella recentissima direttiva del Parlamento e del Consiglio²⁰ per quanto attiene alla protezione delle persone che segnalino violazioni del diritto dell'Unione (c.d. "*whistleblowers*").

L'apporto di persone che, testimoni di un comportamento illecito nell'ambito del proprio lavoro, ne hanno parlato apertamente, costituisce infatti un elemento fondamentale per prevenire irregolarità e tutelare l'interesse pubblico, contribuendo a reprimere illeciti, a prevenire danni e ad individuare minacce o pregiudizi al pubblico interesse che non verrebbero altrimenti alla luce²¹.

È infatti profondo convincimento della Commissione che, rafforzando la protezione degli informatori e chiarendo le condizioni di protezione anche qualora le informazioni vengano rivelate al pubblico, si incoraggerà la segnalazione di irregolarità anche ai mezzi di comunicazione²².

La mancanza o l'inadeguata protezione di coloro che segnalino all'interno dell'organizzazione presso cui svolgono le loro funzioni, ovvero comunichino ad un'autorità esterna o divulgano al pubblico informazioni concernenti atti illeciti ottenute in un contesto lavorativo, è inoltre tale da generare gravi ripercussioni sulla libertà di espressione²³.

Ciò si ripercuote inoltre sulla libertà di informazione, essendo necessario riconoscere ai *whistleblowers* anche il ruolo di fonte di informazione preziosa per il giornalismo di inchiesta.

La direttiva, che dovrà essere recepita dagli Stati membri entro due anni dalla sua entrata in vigore (novembre 2021), introduce disposizioni volte a garantire una protezione efficace agli informatori, nella consapevolezza che la mancanza di essa rischia di ripercuotersi negativamente sulla libertà di espressione e sulla libertà dei mezzi di comunicazione.

Partendo dalla premessa che coloro che segnalano minacce o pregiudizi al pubblico interesse di cui sono venuti a sapere nell'ambito delle loro attività professionali esercitano il diritto alla libertà di espressione (in tal senso il 31° considerando della direttiva), prevede l'obbligo per gli Stati membri di garantire che le persone giuridiche, nel settore sia privato che pubblico, creino appositi canali di comunicazione interna e stabiliscano procedure per ricevere e dar seguito alle segnalazioni.

²⁰ Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019, cit. *supra*.

²¹ Vandekerckhove, 2010.

²² Si veda al riguardo quanto osservato in occasione della presentazione della proposta di direttiva nella Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo del 23 aprile 2018, *Rafforzare la protezione degli informatori a livello di Unione europea*, COM(2018) 214 final.

²³ Secondo l'orientamento della Corte europea dei diritti dell'uomo, per determinare se la ritorsione contro gli informatori che divulgano informazioni interferisca con la libertà di espressione in un modo che non è necessario in una società democratica, occorre stabilire se le persone che hanno effettuato la segnalazione avessero a disposizione canali alternativi per effettuarla (Cfr. Guja v. Moldova [GC], n. 14277/04, ECHR 2008).

Gli Stati membri, in particolare, dovranno assicurare l'istituzione di canali e procedure di segnalazione interni ai soggetti giuridici sia del settore privato sia del settore pubblico che consentano di effettuare segnalazioni sulle violazioni e offrano garanzie idonee a tutelare la riservatezza dell'identità della persona segnalante, la protezione degli eventuali terzi citati nella segnalazione e l'accesso alle segnalazioni da parte del personale non autorizzato.

Ai canali di segnalazione interni ai soggetti pubblici e privati saranno affiancati canali di segnalazione esterni (al datore di lavoro), indipendenti e autonomi per il ricevimento e il trattamento delle informazioni sulle violazioni.

Adeguate protezione dovrà essere inoltre assicurata alle persone che, venute a conoscenza di irregolarità, effettuino una divulgazione pubblica di tali violazioni.

Le misure di protezione introdotte dalla direttiva prevedono il divieto di adozione di qualsiasi misura di ritorsione contro gli informatori, nonché la minaccia di adozione di misure ritorsive, incluse fra le altre (con elencazione non esaustiva): il licenziamento, la sospensione o misure equivalenti; la retrocessione di grado o la mancata promozione; il mutamento di funzioni, il cambiamento del luogo di lavoro, la riduzione dello stipendio, la modifica dell'orario di lavoro; la sospensione della formazione; le note di merito o referenze negative; nonché l'imposizione o amministrazione di misure disciplinari, la nota di biasimo o altra sanzione, anche pecuniaria (art. 19).

La direttiva contempla inoltre misure di sostegno (art. 20) e di protezione (art. 21) degli informatori e delle persone coinvolte (art. 22), nonché l'obbligo a carico degli Stati membri di prevedere sanzioni "effettive, proporzionate e dissuasive" nei confronti di qualsiasi soggetto che ostacoli o tenti di ostacolare le segnalazioni; attui atti di ritorsione o intenti procedimenti vessatori contro gli informatori ovvero violi l'obbligo di riservatezza sull'identità degli informatori (art. 23).

Per converso, analoghe sanzioni dovranno essere previste nei confronti di coloro per i quali sia stato accertato che abbiano scientemente effettuato segnalazioni o divulgazioni pubbliche false, e ciò dichiaratamente allo scopo di prevenire segnalazioni dolose e preservare la credibilità del sistema (102° considerando).

Oltre agli atti di diritto derivato che considerano il diritto alla libertà di espressione come possibile limite all'esercizio di altri diritti garantiti, l'Unione europea ha adottato una serie di norme per regolamentare il diritto alla libertà di espressione dei propri dipendenti (funzionari, agenti e altro personale delle istituzioni e degli organismi dell'Unione europea) nonché degli eurodeputati.

II.3. La libertà di espressione nello Statuto dei funzionari

Per quanto riguarda i dipendenti dell'Unione europea (funzionari, agenti e altro personale delle istituzioni e degli organismi dell'Unione europea), il diritto alla libertà di espressione viene preso in considerazione da numerose disposizioni dello Statuto dei funzionari delle Comunità europee e del Regime applicabile agli altri agenti (RAA)²⁴.

²⁴ Regolamento n. 31 (C.E.E.) 11 (C.E.E.A.) relativo allo statuto dei funzionari e al regime applicabile agli altri agenti della Comunità Economica Europea e della Comunità Europea dell'Energia Atomica e s.m.i. - La versione consolidata con le numerose modifiche apportate in occasione della sostanziale revisione operata nel 2014 può essere consultata al seguente link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:01962R0031-20140501&from=EN>.

Prima di esaminare nel merito le norme dedicate al diritto alla libertà di espressione, è opportuno ricordare che, in forza del principio generale sancito dall'art. 27 dello Statuto e dall'articolo 12 del RAA, il personale delle istituzioni europee è tenuto al rispetto di una serie di disposizioni che ne assicurino le più alte qualità di competenza, efficienza ed integrità nell'esercizio delle sue funzioni, nonché ad osservare regole di condotta che si estendono anche alla vita extraprofessionale.

In particolare, pur godendo delle libertà riconosciute a qualsiasi cittadino, il funzionario è ulteriormente tenuto al rispetto di una serie di doveri nei confronti dell'istituzione o dell'organismo di appartenenza che, come vedremo, possono interferire e talora addirittura comprimere il diritto alla libertà di espressione.

II.3.1. Gli articoli 12, 16, 17, 17 bis e 19 dello Statuto

L'art. 12 dello Statuto dispone che *"Il funzionario deve astenersi da qualsiasi atto o comportamento che possa menomare la dignità della sua funzione"*.

Gli articoli successivi specificano quale condotta il funzionario deve osservare in relazione a specifici comportamenti che possano ledere gli interessi dell'AIPN e, più in generale, dell'Unione europea.

Al riguardo, l'art. 17 impone al funzionario un dovere di discrezione e riservatezza, obbligandolo ad astenersi, anche dopo la cessazione dal servizio, da ogni divulgazione non autorizzata di informazioni di cui sia venuto a conoscenza nel contesto delle sue funzioni, a meno che tali informazioni non siano già state rese pubbliche o comunque siano accessibili al pubblico, mentre l'art. 17 bis nel riconoscere al funzionario il diritto alla libertà di espressione, sancisce che lo stesso incontra un limite consistente nel rispetto dell'obbligo di lealtà e imparzialità.

In particolare, specifica il punto 2 della medesima disposizione, qualora il funzionario intenda pubblicare, da solo o in collaborazione, qualsiasi documento il cui oggetto riguardi l'attività dell'Unione, il funzionario deve preventivamente informarne l'AIPN che, entro il termine di 30 giorni lavorativi dal ricevimento dell'informazione, dovrà pronunciarsi con decisione, autorizzando la pubblicazione ovvero sollevando obiezioni alla pubblicazione del documento, qualora sia in grado di dimostrare che la pubblicazione del documento di che trattasi sia di natura tale da compromettere gravemente gli interessi legittimi dell'Unione. Vedremo tuttavia (cfr., *infra*, Cap. III, sentenza Connolly) come la Corte di giustizia abbia sottolineato come la mancata autorizzazione alla pubblicazione debba ritenersi eccezionale e che le deroghe al diritto alla libertà di espressione debbano interpretarsi in senso restrittivo, essendo l'eventuale decisione di diniego alla pubblicazione da ritenersi legittima solo qualora la pubblicazione sia di natura tale da arrecare un grave pregiudizio agli interessi delle istituzioni.

Va osservato peraltro come normalmente l'AIPN non sollevi obiezioni alla pubblicazione qualora il funzionario indichi nel testo che il contenuto della pubblicazione impegna soltanto l'autore, in quanto tale clausola di esclusione di responsabilità viene generalmente ritenuta sufficiente a tutelare l'immagine e la reputazione dell'istituzione.

Malgrado l'art. 17 bis faccia riferimento a pubblicazioni, si ritiene che il funzionario debba informare preventivamente l'AIPN e ottenerne l'autorizzazione anche quando intenda partecipare ad interviste e trasmissioni televisive e radiofoniche, rispettando in ogni caso il dovere di discrezione. Qualora poi l'intervista o la partecipazione a una trasmissione telefonica o televisiva abbia un nesso con le funzioni esercitate, a meno che tale attività non rientri nelle sue mansioni, il funzionario deve essere a ciò espressamente incaricato dall'AIPN.

Per contro, qualora il funzionario intenda, al di fuori del servizio, collaborare a qualsiasi tipo di pubblicazione che non riguardi l'attività dell'Unione, il diritto alla libertà di espressione deve ritenersi prevalente in quanto diritto fondamentale tutelato in capo all'individuo che agisce come privato.

Da notare come gli obblighi di integrità e di riservatezza vincolino il funzionario anche dopo la cessazione del servizio. In particolare l'art. 16 prevede che l'AIPN possa vietare al funzionario, oppure subordinare alle condizioni che ritenga appropriate, qualsiasi attività che il funzionario intenda svolgere nei due anni successivi alla cessazione del servizio, qualora tale attività abbia un legame con il lavoro svolto dall'interessato negli ultimi tre anni di servizio e rischi di essere incompatibile con gli interessi dell'istituzione.

Analoghe limitazioni possono essere imposte dall'AIPN al funzionario che debba deporre in giudizio su fatti di cui sia venuto a conoscenza nell'espletamento delle sue mansioni, con obblighi che si estendono anche dopo la cessazione del servizio (art. 19). Tale ultima disposizione rischia tuttavia di esporsi a censure di illegittimità alla luce delle norme introdotte dalla recente direttiva sul *whistleblowing* sopra citata.

II.3.2. Le segnalazioni interne di irregolarità da parte dei funzionari

Anche per i funzionari valgono infatti le considerazioni che hanno indotto l'Unione ad adottare la direttiva sul *whistleblowing* del 2019.

Prima ancora di introdurre una disciplina avente portata generale, l'Unione europea ha infatti riconosciuto il valore che deriva alle istituzioni dalle denunce di irregolarità provenienti dai propri dipendenti.

È per questo motivo che, attraverso successive modifiche dello Statuto²⁵, l'Unione europea ha ritenuto necessario garantire ai funzionari che forniscano tali informazioni adeguata protezione, non solo a loro tutela individuale, ma prima ancora ai fini di prevenzione degli illeciti e, più in generale, a tutela dell'interesse pubblico.

Mediante l'introduzione di nuove disposizioni si è inteso superare la scarsa inclinazione dei funzionari a segnalare irregolarità, nel timore di essere esposti a ritorsioni, mettendo a rischio la propria carriera e i propri mezzi di sostentamento.

Vengono al riguardo in considerazione gli articoli 21 *bis*, 22 *bis*, 22 *ter*, 22 *quater* e 24 dello Statuto.

Segnatamente, l'art. 21 *bis* (3) dispone che il funzionario che riferisca ai propri superiori di ordini che reputi irregolari o suscettibili di determinare inconvenienti gravi, non possa subire alcun pregiudizio per tale motivo.

Quanto alle segnalazioni di irregolarità, l'art. 22 *bis* stabilisce che:

"1. Il funzionario che, nell'esercizio o in occasione dell'esercizio delle sue funzioni, venga a conoscenza di fatti che possano lasciar presumere una possibile attività illecita, e in particolare una frode o un atto di corruzione, pregiudizievole per gli interessi dell'Unione, o una condotta in rapporto con l'esercizio di incarichi professionali che possa costituire una grave mancanza agli obblighi dei funzionari dell'Unione, ne informa immediatamente il proprio superiore gerarchico diretto o il direttore generale o, se lo ritenga utile, il segretario generale, o persone di rango equivalente, o direttamente l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF). Ogni informazione di cui al primo comma deve essere trasmessa per

²⁵ Cit. *supra*.

iscritto. Lo stesso comma si applica in caso di mancanza grave a un obbligo analogo da parte di un membro di un'istituzione o di qualsiasi altra persona al servizio di un'istituzione o di un prestatario di servizi per conto di un'istituzione.

2. Il funzionario che riceve un'informazione di cui al paragrafo 1 comunica immediatamente all'OLAF ogni elemento di prova di cui sia a conoscenza e che possa lasciar presumere l'esistenza di irregolarità di cui al paragrafo 1.

3. Il funzionario non può essere penalizzato dall'istituzione per aver comunicato l'informazione di cui ai paragrafi 1 e 2, nella misura in cui abbia agito ragionevolmente e onestamente.

4. I paragrafi da 1 a 3 non si applicano ai documenti, agli atti, alle relazioni, alle note o alle informazioni, su qualsiasi supporto, creati o comunicati al funzionario nel quadro dell'esame di una causa in corso o terminata o detenuti ai fini di tale esame”.

L'art. 22 ter prevede inoltre che:

“1. Il funzionario che comunica le informazioni di cui all'articolo 22 bis anche al presidente della Commissione, al presidente della Corte dei conti, al presidente del Consiglio, al presidente del Parlamento europeo o al mediatore europeo non può essere penalizzato dall'istituzione alla quale appartiene, purché siano soddisfatte le due condizioni di seguito elencate: a) il funzionario ritiene in buona fede che le informazioni comunicate ed ogni eventuale asserzione ivi contenuta siano essenzialmente fondate; e b) il funzionario ha comunicato precedentemente la stessa informazione all'OLAF o alla sua istituzione e ha lasciato all'OLAF o all'istituzione il termine fissato dall'OLAF o dall'istituzione, secondo la complessità del caso, per adottare le misure necessarie. Entro 60 giorni, il funzionario viene debitamente informato circa tale termine.

2. Il termine di cui al paragrafo 1 non si applica qualora il funzionario possa fornire la prova che esso non è ragionevole, tenuto conto dell'insieme delle circostanze del caso.

3. I paragrafi 1 e 2 non si applicano ai documenti, agli atti, alle relazioni, alle note o alle informazioni, su qualsiasi supporto, creati o comunicati al funzionario nel quadro dell'esame di una causa in corso o terminata o detenuti ai fini di tale esame”.

In relazione a quanto sopra, i successivi articoli 22 *quater* e 24 sanciscono rispettivamente l'obbligo a carico dell'AIPN di stabilire norme interne volte a disciplinare la comunicazione ai funzionari di informazioni sul trattamento dato alle loro segnalazioni, a tutelare i loro interessi legittimi e quelli della sfera privata, a definire la specifica procedura di reclamo per il trattamento da essi ricevuto a seguito o in conseguenza delle segnalazioni effettuate, nonché ad assistere il funzionario *“nei procedimenti a carico di autori di minacce, oltraggi, ingiurie, diffamazioni, attentati contro la persona di cui il funzionario o i suoi familiari siano oggetto, a motivo della sua qualità o delle sue funzioni”.*

II.4. La libertà di espressione dei membri del Parlamento europeo

Per quanto concerne i membri del Parlamento europeo, l'art. 8 del Protocollo (n. 7) sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea²⁶ che, in attuazione degli articoli 343 TFUE e 191 del Trattato CEEA – che prevedono rispettivamente che la UE e la CEEA, godono nel territorio degli Stati membri delle immunità e dei privilegi necessari allo svolgimento delle loro funzioni –

²⁶ Il testo è pubblicato nella versione consolidata dei trattati 2016, in GUUE, C 202, del 7 giugno 2016, pp. 266-272.

stabilisce che i membri del Parlamento europeo non possono essere ricercati, detenuti o perseguiti a motivo delle opinioni o dei voti espressi nell'esercizio delle loro funzioni.

Agli europarlamentari viene così riconosciuto il diritto alla libertà di espressione che, indipendentemente dal tenore e dal contenuto delle opinioni espresse, li tutela non solo da qualsiasi forma di censura che possa essere invocata nei loro confronti in sede giurisdizionale ma li sottrae altresì da qualsiasi provvedimento giurisdizionale che possa incidere sulla loro libertà personale per quanto attiene, giova ribadire, alle opinioni e o ai voti espressi nell'esercizio delle loro funzioni.

Vedremo in prosieguo come la Corte di giustizia abbia interpretato estensivamente l'ambito di tutela del diritto alla libertà di espressione che deve essere accordato agli europarlamentari, estendendo da un lato il riconoscimento dell'immunità per le opinioni espresse al di fuori delle aule parlamentari, purché riconducibili all'espletamento del loro mandato²⁷ e, dall'altro riconoscendoli meritevoli di una tutela rafforzata, ritenendo che gli stessi non possano essere sanzionati neppure dallo stesso Parlamento europeo, per le dichiarazioni rese nelle aule parlamentari²⁸.

Per contro, proprio a seguito dell'orientamento interpretativo del Tribunale nelle cause Korwin-Mikke, il Parlamento europeo ha ritenuto necessario intervenire sul testo del proprio Regolamento, formulando precisazioni interpretative delle norme di condotta che devono essere osservate dagli eurodeputati.

In particolare, laddove l'articolo 10(4) del Regolamento²⁹ si limitava a stabilire che:

"Durante le discussioni parlamentari in Aula, i deputati si astengono dall'utilizzare un linguaggio offensivo",

il Parlamento è intervenuto fornendo la seguente interpretazione:

"Nel valutare se il linguaggio utilizzato da un deputato durante una discussione in Aula è offensivo o meno occorre tener conto, tra l'altro, delle intenzioni identificabili dell'oratore, della percezione della sua dichiarazione da parte del pubblico, della misura in cui essa danneggia la dignità e la reputazione del Parlamento, nonché della libertà di parola del deputato interessato. A titolo di esempio, il linguaggio diffamatorio, l'incitamento all'odio e l'incitamento alla discriminazione basata, in particolare, su un motivo indicato all'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali, costituirebbero di norma casi di "linguaggio offensivo" ai sensi del presente articolo".

A prescindere dalla discutibile scelta di tecnica normativa di inserire tale interpretazione in carattere corsivo nel testo stesso della disposizione da interpretare, ingenerando confusione tra contenuto precettivo e criteri ermeneutici, tale chiarimento interpretativo, identificando gli elementi soggettivi ed oggettivi della condotta censurabile, pretende di rendere oggi legittima l'adozione nei confronti del parlamentare europeo che usi un linguaggio offensivo delle misure immediate previste dall'art. 175 del Regolamento stesso. Ai sensi di quest'ultima disposizione, infatti, con l'adozione di misure immediate:

²⁷ V., *infra*, cap. III, la sentenza pronunciata nella causa C-163/10, *Patriciello*.

²⁸ V., *infra*, cap. III, le sentenze pronunciate dal Tribunale nelle cause T-770/16 e T-352/17, *Korwin-Mikke*.

²⁹ Regolamento del Parlamento europeo, 8a legislatura. Il testo preso in esame dal Tribunale si riferisce alla versione del regolamento all'epoca in vigore (2016). La norma in esame è stata successivamente modificata. Per la versione attualmente in vigore si veda il testo del mese di luglio 2019 pubblicato in: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2019-07-02-TOC_IT.html.

"1. Il Presidente richiama all'ordine il deputato che violi le norme di comportamento di cui all'articolo 10, paragrafi 3 o 4.

2. In caso di recidiva, il Presidente lo richiama nuovamente all'ordine con iscrizione nel processo verbale.

3. Qualora la violazione delle norme continui o in caso di nuova recidiva, il Presidente può togliere la parola al deputato ed espellerlo dall'Aula per il resto della seduta. In caso di gravità eccezionale il Presidente può espellere il deputato dall'Aula per il resto della seduta immediatamente e senza un secondo richiamo all'ordine. Il Segretario generale vigila immediatamente sull'esecuzione di un siffatto provvedimento, con l'assistenza degli uscieri e, se necessario, del personale di sicurezza del Parlamento.

4. In caso di tumulti e azioni di disturbo che pregiudichino il proseguimento dei lavori, il Presidente, al fine di ristabilire l'ordine, sospende la seduta per un dato tempo o la toglie. Se riescono vani i suoi richiami, abbandona il seggio e la seduta è sospesa. Essa riprende previa convocazione da parte del Presidente.

5. Il Presidente può decidere di interrompere la trasmissione in diretta della seduta in caso di violazione dell'articolo 10, paragrafi 3 o 4, da parte di un deputato.

6. Il Presidente può ordinare di eliminare dalla registrazione audiovisiva delle discussioni le parti di un intervento di un deputato che violano l'articolo 10, paragrafi 3 o 4".

Al di là delle misure immediate e per quanto qui rileva ai fini di questo studio, in casi di grave violazione dell'articolo 10(4) del Regolamento, il Presidente del Parlamento europeo, con decisione motivata, può irrogare nei confronti del parlamentare europeo le sanzioni previste dall'art. 176 del Regolamento, consistenti in una o più delle seguenti misure:

"(a) ammonizione;

(b) perdita del diritto all'indennità di soggiorno per un periodo da due a trenta giorni;

(c) fatto salvo l'esercizio del diritto di voto in plenaria e con riserva in tal caso del rigoroso rispetto delle norme di comportamento, sospensione temporanea, per un periodo da due a trenta giorni di riunione del Parlamento o di uno qualsiasi dei suoi organi, commissioni o delegazioni, dalla partecipazione a tutte o a una parte delle attività del Parlamento;

(d) divieto per il deputato di rappresentare il Parlamento in una delegazione interparlamentare, una conferenza interparlamentare o qualsiasi sede interistituzionale per un periodo fino a un anno;

(e) in caso di violazione degli obblighi di riservatezza, limitazione dei diritti di accesso alle informazioni riservate o classificate per un periodo fino a un anno".

Le predette sanzioni possono essere raddoppiate in caso di recidiva ovvero qualora il deputato rifiuti di conformarsi alla sanzione irrogata.

III. La giurisprudenza più rilevante

III.1. L'orientamento giurisprudenziale della Corte di Giustizia

Si è precedentemente ricordato come l'art. 6 del TUE attribuisca ai diritti, alle libertà e ai principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea lo stesso valore giuridico dei trattati.

Ciò comporta da un lato che i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta abbiano rango di natura primaria rispetto alle disposizioni contenute nelle fonti di diritto derivato (regolamenti e direttive) e, dall'altro, che la loro interpretazione sia attribuita alla Corte di giustizia dell'Unione europea, avendo quest'ultima la competenza esclusiva ad interpretare i trattati e le norme di diritto derivato dell'Unione europea.

Tuttavia, nell'esercizio di tale competenza interpretativa, la Corte di giustizia incontra una serie di limitazioni, espressamente previste dall'art. 52 della Carta.

In particolare, i giudici dell'Unione, laddove la Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali dovranno interpretarne il significato e la portata conformemente all'interpretazione e alla portata dei medesimi diritti conferiti dalla CEDU. Occorre, tra l'altro, incidentalmente osservare al riguardo come nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo si sia registrata negli anni una progressiva estensione della portata del diritto alla libertà di espressione.

Laddove invece i diritti riconosciuti dalla Carta risultino dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, tali diritti devono essere interpretati in armonia con dette tradizioni.

Da ultimo, nell'interpretare i diritti riconosciuti dalla Carta, i giudici dell'Unione (e degli Stati membri) dovranno tener conto delle "Spiegazioni"³⁰ elaborate al fine di fornire un corretto orientamento interpretativo. Il contenuto di tale atto, ancorché non vincolante, costituisce un prezioso strumento ausiliario di interpretazione³¹.

Al riguardo le Spiegazioni, dopo aver ribadito che in applicazione dell'articolo 52, paragrafo 3 della Carta, il diritto alla libertà di espressione ha lo stesso significato e la stessa portata di quello garantito dalla CEDU, precisa che le limitazioni che possono essere apportate devono rispettare gli standard stabiliti dal regime particolareggiato delle limitazioni previsto dalla CEDU, che risulta quindi applicabile anche ai diritti contemplati dal paragrafo 3.

Un'ultima considerazione preliminare porta a rilevare come i giudici di Lussemburgo abbiano più volte prospettato, come meglio risulterà dalle principali pronunce che verranno esaminate di seguito, un'interpretazione espansiva del diritto alla libertà di espressione, individuando una serie di garanzie che ne rendano difficile le limitazioni, da circoscriversi a casi eccezionali e adeguatamente giustificate dall'esigenza di tutelare interessi giuridici in conflitto che meritano di essere tutelati con prevalenza.

³⁰ Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali, in GUUE, C 303 del 14 dicembre 2007, p. 14 ss.

³¹ Pocar, 2014.

III.2. La sentenza *Connolly* (C-274/99 P)

Nella sentenza *Connolly*³², la Corte di Giustizia affronta il tema della legittimità dei limiti imposti alla libertà di espressione dei funzionari dell'Unione europea per quanto concerne la pubblicazione di scritti inerenti all'attività delle istituzioni nell'ambito delle quali i funzionari prestano servizio.

All'origine della controversia la pubblicazione di un libro da parte di un funzionario responsabile di un'unità organizzativa presso la direzione "affari monetari" della Commissione (il signor *Connolly*) dal titolo "*The rotten heart of Europe. The dirty war for Europe's money*".

Alla stesura ed alla pubblicazione del testo, che conteneva giudizi e valutazioni critiche sull'operato della Commissione in relazione alle iniziative intraprese nel perseguimento dell'obiettivo della realizzazione dell'Unione economica e monetaria, il signor *Connolly* si era dedicato durante un periodo di aspettativa richiesta e concessa "per motivi personali".

Una volta rientrato in servizio alla scadenza del periodo di aspettativa, il signor *Connolly* veniva sottoposto a procedimento disciplinare per violazione dei doveri imposti dallo Statuto, venendogli segnatamente contestato di aver proceduto alla pubblicazione del libro, dal contenuto ritenuto lesivo dell'immagine e della reputazione della Commissione, senza aver preliminarmente richiesto e ottenuto l'autorizzazione da parte dell'AIPN, conformemente a quanto previsto dall'allora vigente art. 17, secondo comma dello Statuto, il cui dettato prevedeva allora che: "*Il funzionario non deve pubblicare, né far pubblicare, solo o in collaborazione, scritti il cui oggetto riguardi l'attività delle Comunità senza autorizzazione dell'autorità che ha il potere di nomina. L'autorizzazione può essere negata solo quando la pubblicazione prevista sia di natura da compromettere gli interessi delle Comunità*"³³.

L'AIPN contestava ulteriormente al signor *Connolly* come il comportamento complessivo posto in essere fosse da ritenersi offensivo della funzione di cui egli era investito.

Ad esito del procedimento disciplinare, al signor *Connolly* veniva irrogata la sanzione della destituzione, con decisione che il funzionario impugnava davanti al Tribunale di primo grado, contestando altresì la legittimità degli atti infraprocedimentali e, segnatamente, il parere emesso dalla Commissione disciplinare (cause riunite T-34/96 e T-163/96).

I ricorsi del signor *Connolly* venivano respinti dal Tribunale di primo grado con sentenze che il ricorrente appellava davanti alla Corte di giustizia invocando, tra l'altro, la violazione del diritto alla libertà di espressione.

Prima di esaminare i motivi che indurranno la Corte a respingere il gravame, è opportuno sottolineare come i giudici di Lussemburgo riconoscano preliminarmente, con affermazione dal valore pedagogico ribadita in numerose pronunce successive, come "*i diritti fondamentali e, tra questi, la libertà di espressione fanno parte integrante dei principi generali del diritto dei quali la Corte garantisce l'osservanza*".

Precisa poi la Corte, sempre in sede preliminare, come i giudici di Lussemburgo, nell'interpretazione dei diritti fondamentali si ispirino alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri nonché ai trattati internazionali e, fra questi, alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, riconoscendone la particolare rilevanza, peraltro solennemente sancita dall'art. 6 del Trattato sull'Unione europea.

³² Sentenza 6 marzo 2011, causa C-274/99 P, *Connolly*, ECLI:EU:C:2011:127.

³³ Ad esito delle modifiche successivamente apportate allo Statuto, analoga disposizione è oggi contenuta nell'art. 17 bis, cit. *supra*.

Ciò premesso, la Corte afferma come il diritto alla libertà di espressione debba essere garantito anche ai funzionari delle istituzioni comunitarie e ciò anche in relazione ai settori che rientrano nell'ambito di attività delle istituzioni.

Con affermazione destinata ad assumere valenza di principio generale, la Corte ricorda poi che, così come più volte sottolineato dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo alla quale la Corte di Lussemburgo si ispira, in una società democratica le limitazioni alla libertà di espressione devono essere interpretate in maniera restrittiva.

Nel contempo, la Corte riconosce come debba considerarsi legittimo l'assoggettamento dei funzionari ad obblighi destinati essenzialmente a preservare il rapporto di fiducia tra l'Istituzione ed i dipendenti di questa, rilevando come in assenza risulterebbe estremamente difficoltoso se non addirittura impossibile garantire un rapporto di leale collaborazione tra il funzionario e l'istituzione cui appartiene, con conseguente pregiudizio per lo svolgimento dei compiti affidati all'istituzione medesima nell'interesse generale dei cittadini.

La necessità di richiedere un'autorizzazione preventiva alla pubblicazione di opere riguardanti l'attività delle istituzioni, così come prevista dallo Statuto, configura quindi a giudizio della Corte un meccanismo idoneo a contemperare il diritto alla libertà di espressione riconosciuta al funzionario con quello dell'immagine e della reputazione delle istituzioni nell'interesse della quale il funzionario presta servizio.

La Corte sottolinea infatti come la formalità richiesta dall'(allora vigente) art. 17, secondo comma, dello Statuto costituisca *"una misura preventiva, la quale permette, da un lato, di non mettere in pericolo gli interessi delle Comunità e, dall'altro, come esattamente osservato dalla Commissione, di evitare, successivamente alla pubblicazione di uno scritto che coinvolge gli interessi delle Comunità, l'adozione da parte dell'istituzione interessata di sanzioni disciplinari nei confronti del funzionario che abbia esercitato il proprio diritto di espressione in maniera incompatibile con le sue funzioni"*.

Per contro, per consentire un equo bilanciamento degli interessi contrapposti, la Corte precisa che l'autorizzazione può essere negata soltanto in casi eccezionali, cioè a dire solo qualora la pubblicazione sia di natura tale da arrecare un grave pregiudizio agli interessi delle istituzioni.

È indispensabile tuttavia che al funzionario venga in ogni caso accordata adeguata tutela giurisdizionale, attribuendogli la facoltà di interporre ricorso avverso l'eventuale decisione di diniego dell'autorizzazione.

Nella fattispecie sottoposta all'attenzione della Corte, i giudici hanno peraltro ritenuto che la condotta posta in essere dal signor Connolly, consistente nella pubblicazione senza previa richiesta e concessione di autorizzazione di uno scritto dal tenore critico e perfino ingiurioso nei confronti di alcuni membri della Commissione abbia infranto il rapporto di fiducia e leale cooperazione tra l'AIPN e il funzionario, per aver quest'ultimo messo in discussione gli orientamenti fondamentali della politica della (allora) Comunità.

La Corte ha pertanto rigettato il ricorso presentato dal funzionario, confermando la legittimità della decisione di destituzione pronunciata a suo carico e non ravvisando i presupposti perché potesse essere dichiarata la violazione del diritto alla libertà di espressione.

III.3. La sentenza *Patriciello* (C-163/10)

Con sentenza del 6 settembre 2011³⁴ la Corte di giustizia si è pronunciata sull'interpretazione dell'art. 8 del Protocollo sui privilegi e sull'immunità dell'Unione europea, il quale stabilisce che i membri del Parlamento europeo non possono essere ricercati, detenuti o perseguiti a motivo delle opinioni espresse nell'esercizio delle loro funzioni.

All'origine della pronuncia la richiesta di interpretazione pregiudiziale formulata dal giudice italiano (Tribunale di Isernia) nell'ambito di un procedimento penale promosso contro un parlamentare europeo (Aldo Patriciello) imputato del reato di calunnia per aver accusato un agente della polizia municipale di aver falsificato gli orari riportati in alcuni verbali relativi ad infrazioni al codice della strada.

In particolare, i giudici di Lussemburgo sono stati richiesti di indicare in quali contesti l'opinione espressa da un parlamentare europeo possa rientrare nell'ambito di applicazione dell'art. 8 del Protocollo che tutela le espressioni espresse dai parlamentari nell'ambito dell'esercizio tipico delle proprie funzioni e in particolare di precisare se una dichiarazione resa da un parlamentare europeo al di fuori della sede del Parlamento europeo possa considerarsi o meno una opinione espressa da un deputato nell'ambito delle sue funzioni.

La Corte ha innanzitutto sottolineato come la previsione dell'immunità di cui all'art. 8 del Protocollo sia accordata a garanzia della libertà di espressione e dell'indipendenza dei membri del Parlamento europeo, e sia estesa anche alle dichiarazioni rese ed alle opinioni espresse anche al di fuori delle sedi parlamentari.

Perché tale immunità venga riconosciuta e la libertà di espressione del parlamentare tutelata è necessario, tuttavia, che sussista un nesso diretto ed evidente tra l'opinione formulata e le funzioni esercitate dal parlamentare medesimo.

Ciò premesso e dopo avere incidentalmente rilevato come i fatti all'origine del procedimento pendente davanti al giudice nazionale difficilmente parrebbero ricollegarsi alle funzioni esercitate dal parlamentare, la Corte ha correttamente evidenziato come la valutazione sulla riconducibilità dell'opinione espressa all'immunità di cui all'art. 8 del Protocollo spetti esclusivamente al giudice nazionale, il quale non può peraltro considerarsi vincolato – nemmeno alla luce del principio di leale cooperazione tra istituzioni dell'Unione e Stati membri – alla eventuale decisione del Parlamento europeo a tutela dell'immunità di un proprio membro.

La Corte conclude pertanto nel senso che *“l'art. 8 del Protocollo deve essere interpretato nel senso che una dichiarazione effettuata da un deputato europeo al di fuori del Parlamento europeo, la quale abbia dato luogo ad azioni penali nello Stato membro di origine dell'interessato per il reato di calunnia, costituisce un'opinione espressa nell'esercizio delle funzioni parlamentari beneficiante dell'immunità prevista dalla citata disposizione soltanto nel caso in cui essa corrisponda ad una valutazione soggettiva presentante un nesso diretto ed evidente con l'esercizio di funzioni siffatte. Spetta al giudice del rinvio stabilire se tali presupposti risultino soddisfatti nella causa principale”*.

III.4. La sentenza *Neptune Distribution* (C-157/14)

Con la pronuncia nella causa *Neptune Distribution*³⁵, la Corte di giustizia, adita in sede di rinvio pregiudiziale, definisce la portata del diritto alla libertà di espressione in relazione alle

³⁴ Sentenza 6 settembre 2011, Causa C-163/10, *Patriciello*, ECLI:EU:C:2011:543.

³⁵ Sentenza 17 dicembre 2015, Causa C-157/14, *Neptune Distribution*, ECLI:EU:C:2015:823.

indicazioni nutrizionali e sulla salute concernenti le acque minerali, con riferimento ai profili relativi alla tutela del consumatore.

All'origine della controversia, l'ingiunzione imposta dall'autorità nazionale competente a *Neptune Distribution*, distributore di acque minerali sul territorio francese, si sopprimere dalle etichette e dalla pubblicità delle acque qualsiasi menzione volta ad indurre il consumatore a ritenere che le acque di cui trattasi avessero un bassissimo contenuto di sale o di sodio, in quanto in asserita violazione del regolamento (CE) n. 1924/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 2006, relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari, come modificato dal regolamento (CE) n. 107/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 gennaio 2008 nonché della direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 marzo 2000, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, nonché la relativa pubblicità, dell'articolo 9, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2009/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2009, sull'utilizzazione e la commercializzazione delle acque minerali naturali, nonché dell'allegato III a quest'ultima, alla luce dell'allegato al regolamento n. 1924/2006.

A seguito della contestazione dell'ingiunzione inflitta davanti al giudice amministrativo di primo e secondo grado che confermavano la legittimità del provvedimento di ingiunzione originariamente emanato, la controversia giungeva davanti in Consiglio di Stato che rinviava la causa alla Corte di giustizia ai sensi dell'art. 267 TFEU, chiedendo l'interpretazione delle disposizioni rilevanti contenute nelle fonti di disciplina sopra citate.

La Corte, dopo avere precisato che le norme in materia di acque minerali naturali devono perseguire, alla luce del considerando 5 della direttiva 2009/54, l'obiettivo prioritario di proteggere la salute del consumatore, evitare che i consumatori siano ingannati e assicurare la lealtà delle operazioni commerciali, risponde al secondo quesito sollevato dal giudice di rinvio, volto ad acclarare la compatibilità delle norme che impongono limitazioni alle informazioni che possono essere fornite al consumatore con il diritto alla libertà di espressione e alla libertà di informazione sanciti dall'art. 11 della Carta, rilevando preliminarmente come il divieto di far figurare sulle confezioni, sulle etichette e nella pubblicità delle acque minerali naturali qualsiasi indicazione o menzione che faccia riferimento al basso contenuto di sodio di tali acque, la quale possa indurre in errore il consumatore circa tale contenuto, costituisca una ingerenza nella libertà di espressione e d'informazione dell'imprenditore, nonché nella libertà d'impresa di quest'ultimo.

Tuttavia, rileva sempre la Corte, la necessità di garantire al consumatore l'informazione più precisa e trasparente possibile circa le caratteristiche di un prodotto, quale l'acqua minerale, è in stretta connessione con la tutela della salute umana e costituisce pertanto una questione di interesse generale, che ben può giustificare limitazioni alla libertà di espressione e d'informazione dell'imprenditore, nonché alla libertà d'impresa di quest'ultimo.

Dopo aver approfondito l'ambito di applicazione e fornito i criteri interpretativi delle diverse disposizioni contenute nella disciplina applicabile alla commercializzazione e all'etichettatura delle acque minerali sopra ricordata, la Corte conclude pertanto nel senso che vincoli e restrizioni per quanto concerne l'utilizzo di indicazioni o menzioni che fanno riferimento ad un basso contenuto di sodio delle acque minerali naturali, siano adeguati e necessari per garantire la tutela della salute umana all'interno dell'Unione e, pertanto, l'ingerenza nella libertà di espressione e d'informazione dell'imprenditore, nonché nella libertà d'impresa di quest'ultimo debba, nel caso di specie, ritenersi proporzionata agli obiettivi perseguiti.

III.5. La sentenza *Philip Morris* (C-547/14)

Nell'ambito di una vicenda processuale estremamente articolata e complessa, la Corte di giustizia, nella sentenza pronunciata il 4 maggio 2016³⁶, interviene su un punto di estremo interesse per quanto riguarda i limiti all'esercizio del diritto alla libertà di espressione in relazione al contenuto di messaggi pubblicitari.

Oggetto della domanda di rinvio pregiudiziale formulata dall'*High Court of Justice* dell'Inghilterra e del Galles per le questioni di diritto amministrativo, l'interpretazione e la validità di diverse disposizioni della direttiva 2014/40/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla lavorazione, alla presentazione e alla vendita dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati.

Fra le numerose questioni sollevate dal giudice britannico quella relativa all'interpretazione dell'art. 13, paragrafo 1, della direttiva 2014/40/UE che vietando l'apposizione sull'etichettatura delle confezioni unitarie, sull'imballaggio esterno e sul prodotto del tabacco in sé di qualunque elemento o caratteristica che promuova simili prodotti o ne incoraggi il consumo debba o meno ritenersi invalida se ed in quanto in violazione dell'art. 11 della Carta.

La Corte rileva preliminarmente al riguardo come l'apposizione di talune diciture o indicazioni (come "a basso tenore di catrame", "light", "ultra-light", "mild" o "slim"), anche qualora queste siano materialmente esatte, possa di fatto promuovere il consumo del tabacco o dei prodotti derivati soprattutto fra i giovani, che potrebbero essere indotti in errore, ritenendone la minore nocività o addirittura gli effetti benefici.

Anche in tal caso, non diversamente da quanto affermato nella sentenza *Neptune Distribution* (v. *supra*), la Corte riconosce che tali limitazioni rappresentano un'ingerenza nel diritto alla libertà di espressione, ritenendo tuttavia che l'ingerenza rilevata risponde ad un obiettivo di interesse generale riconosciuto dall'Unione, vale a dire la protezione della salute. Infatti, posto che è pacifico che il consumo del tabacco e l'esposizione al fumo del tabacco sono cause di decesso, malattia e inabilità, il divieto sancito dall'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2014/40 contribuisce al conseguimento di detto obiettivo impedendo che i prodotti del tabacco siano promossi e che il loro consumo sia incoraggiato.

Ne consegue, conclude la Corte, che vietando l'apposizione sull'etichettatura delle confezioni unitarie, sull'imballaggio esterno nonché sul prodotto del tabacco in sé degli elementi e delle caratteristiche di cui all'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2014/40, anche allorché contengano informazioni materialmente esatte, il legislatore dell'Unione non si è discostato da un giusto equilibrio tra le esigenze connesse alla tutela della libertà di espressione e di informazione e quelle connesse alla protezione della salute umana.

III.6. Le sentenze *Korwin-Mikke* (T-770/16 e T-352/17)

Nelle due sentenze coeve *Korwin-Mikke*³⁷, il Tribunale risolve a favore del ricorrente due controversie instaurate dall'europarlamentare polacco Janusz Korwin-Mikke contro il Parlamento, per contestare la legittimità delle sanzioni irrogate in conseguenza delle

³⁶ Sentenza 4 maggio 2016, Causa C-547/14, *Philip Morris*, ECLI:EU:C:2016:325.

³⁷ Sentenza 31 maggio 2018, Causa T-352/17, *Korwin-Mikke*, ECLI:EU:T:2018:319 e sentenza 31 maggio 2018, Causa T-770/16, *Korwin-Mikke*, ECLI:EU:T:2018:320.

affermazioni ritenute offensive pronunciate in plenaria dall'europarlamentare in occasione di due distinte sessioni parlamentari.

Le sentenze consacrano il primato del diritto alla libertà di espressione di cui godono i rappresentanti dei cittadini all'europarlamento nell'esercizio del proprio mandato, e ciò indipendentemente dal contenuto e dal tenore delle dichiarazioni rese.

In entrambi i casi, l'eurodeputato aveva pronunciato dichiarazioni ritenute gravemente offensive e scioccanti, dal contenuto razzista in un'occasione e sessista nell'altra, che avevano indotto il Presidente del Parlamento europeo ad infliggere una serie di sanzioni, consistenti segnatamente nella perdita temporanea del diritto all'indennità di soggiorno, nella sospensione temporanea della partecipazione a tutte le attività del Parlamento, fatto salvo l'esercizio del diritto di voto in plenaria, e nel divieto di rappresentare il Parlamento europeo per un periodo di un anno.

In particolare, in occasione della sessione plenaria del Parlamento del 7 giugno 2016, sul tema "Lo stato attuale degli aspetti esterni del programma europeo sulle migrazioni: per un nuovo accordo sulle migrazioni", il ricorrente aveva testualmente dichiarato in polacco: *"Il problema non deriva dal fatto che gli immigrati ci inondano, ma dal fatto che sono immigrati inadatti. Non vogliono assolutamente lavorare presso la Bayerische Motorwerke né da Aldi. Sono stati promessi loro importanti sussidi ed essi vogliono ricevere degli importanti sussidi. Già una volta [ho fatto riferimento a loro], cosa che mi è costata 3 000 euro, ma un diplomatico congolese ha detto che l'Europa era inondata dalla cloaca africana. Allora, possiamo essere fieri del fatto che abbiamo liberato una parte dell'Africa da tale cloaca, ma è nostro dovere far ragionare questa gente. Ebbene, nulla fa ragionare meglio della fame. Occorre smettere di pagare loro i sussidi e semplicemente obbligarli a lavorare. E visto che l'esempio è il migliore insegnante, abbiamo il dovere di dare l'esempio e di smettere di pagare i sussidi anche a noi stessi, perché demoralizziamo anche la nostra stessa gente"*.

Nel corso della sessione plenaria del 1° marzo 2017, avente ad oggetto il "gender pay gap", vale a dire la problematica della differenza di retribuzione tra donne e uomini, il ricorrente si rivolgeva invece a una deputata europea, formulando una domanda nei seguenti termini: *"Lei conosce la graduatoria delle donne alle Olimpiadi polacche di fisica teorica? Qual era la posizione della migliore donna o ragazza? Glielo posso dire io: 800esima. E sa quante donne sono tra i primi cento giocatori di scacchi? Glielo dico io: nessuna. Naturalmente, le donne devono guadagnare meno degli uomini perché sono più deboli, più piccole e meno intelligenti, esse devono guadagnare di meno. Ecco tutto"*.

L'europarlamentare presentava ricorso al Tribunale impugnando le decisioni con le quali gli erano state irrogate le sanzioni, lamentando, tra l'altro, che tali provvedimenti dovevano ritenersi illegittimi in quanto risultavano lesivi del suo diritto alla libertà di espressione.

Richiamando la giurisprudenza della Corte di giustizia, il Tribunale riaffermava il ruolo cruciale attribuito alla libertà di espressione nelle società democratiche e la necessità quindi di annoverarlo tra i diritti fondamentali.

Tuttavia, sempre nel solco dei criteri ermeneutici enunciati nelle precedenti sentenze della Corte, sottolineava come tale diritto non costituisca una prerogativa assoluta e pertanto il suo esercizio possa essere soggetto a limitazioni, purché le stesse vengano interpretate restrittivamente e ricorrano cumulativamente tre condizioni che possano giustificare eventuali ingerenze.

Segnatamente, prosegue il Tribunale, le limitazioni al diritto alla libertà di espressione devono considerarsi legittime solo qualora: 1) siano previste dalla legge; 2) riguardino un obiettivo di interesse generale; e 3) non risultino eccessive.

Tuttavia, precisano i giudici di Lussemburgo, considerando il ruolo fondamentale che il Parlamento riveste in una società democratica, alla libertà di espressione di cui godono gli europarlamentari debba essere accordata una tutela rafforzata.

Le uniche possibili limitazioni ammesse al riguardo vanno individuate nella tutela del buon ordine delle attività parlamentari e nella tutela dei diritti degli altri parlamentari.

In considerazione delle argomentazioni sopra sintetizzate, il Tribunale ha accolto il ricorso proposto da Janusz Korwin-Mikke ritenendo che, malgrado il carattere particolarmente scioccante delle dichiarazioni rilasciate, in assenza d'infrazioni all'ordine o di turbativa dell'attività del Parlamento, le disposizioni pertinenti del regolamento interno del Parlamento non consentissero di sanzionare un eurodeputato per le dichiarazioni rilasciate nell'ambito delle sue funzioni parlamentari.

Contrariamente a quanto ci si sarebbe atteso, le due sentenze sono passate in giudicato senza essere state impugnate dal Parlamento europeo che, come abbiamo visto, ha preferito procedere ad una modifica del proprio regolamento (cfr., *supra*, cap. II.4), fornendo chiarimenti interpretativi volti a definire i parametri da applicarsi per poter stabilire se un linguaggio utilizzato dal deputato possa ritenersi offensivo e consentire l'applicazione delle misure immediate ovvero delle sanzioni previste rispettivamente dagli articoli 175 e 176 del Regolamento stesso nella formulazione attualmente in vigore³⁸.

III.7. La sentenza *Funke Medien* (C-469/17)

La sentenza pronunciata dalla Corte nella causa *Funke Medien*³⁹ trae origine da un procedimento di rinvio, promosso dalla Corte federale di giustizia tedesca, investita della controversia tra la società di gestione del portale internet di una testata giornalistica (*Westdeutsche Allgemeine Zeitung*) e il governo tedesco in relazione alla pubblicazione non autorizzata da parte della prima di un rapporto militare riservato ad alcuni parlamentari (denominato "*Unterrichtung des Parlaments*", di seguito "UDP"), noto come "*Afghanistan Papiere*", relativo alle operazioni condotte dalle forze armate tedesche in tale regione tra il 2005 e il 2012.

Il governo tedesco, a fronte della pubblicazione non autorizzata del rapporto, adiva il giudice nazionale (*Landgericht Köln*) chiedendo che venisse dichiarata l'illegittimità della diffusione a mezzo stampa di tale rapporto, asserendo che la divulgazione delle informazioni in esso contenute sarebbe risultata lesiva, fra l'altro, del diritto d'autore.

Funke Medien impugnava l'inibitoria concessa dal giudice di primo grado in accoglimento dell'istanza proposta dal governo tedesco, soccombendo anche davanti al giudice d'appello (*Oberlandesgericht Köln*). Proponeva allora ricorso per cassazione (*Revision*) al *Bundesgerichtshof*.

Da qui la richiesta formulata dalla Corte suprema tedesca alla Corte di giustizia di pronunciarsi in sede di interpretazione pregiudiziale sui seguenti quesiti: può la tutela dei diritti d'autore essere sacrificata al fine di tutelare la libertà di informazione e di stampa e può un diritto fondamentale essere invocato al fine di legittimare la violazione del diritto d'autore?

Le norme che la Corte di giustizia è chiamata ad interpretare sono gli articoli 5(3)(c) e 5(3)(d) della direttiva 2001/29/CE del 22 maggio 2001, sull'armonizzazione di taluni aspetti del diritto

³⁸ Parlamento europeo, 2019-2024, Regolamento, 9a legislatura, luglio 2019.

³⁹ Sentenza 29 luglio 2019, Causa C-469/17, *Funke Medien*, ECLI:EU:C:2019:623.

d'autore e dei diritti connessi nella società dell'informazione (c.d. InfoSoc)⁴⁰, che disciplinano rispettivamente le eccezioni alla tutela del diritto d'autore a beneficio della stampa e delle citazioni.

Come è noto, gli articoli 2 e 3 della direttiva 2001/29/CE garantiscono rispettivamente agli autori il diritto di autorizzare o vietare la riproduzione diretta o indiretta, temporanea o permanente, in qualunque modo o forma, in tutto o in parte delle loro opere, nonché il diritto esclusivo di autorizzare o vietare qualsiasi comunicazione al pubblico, su filo o senza filo, delle loro opere, compresa la messa a disposizione del pubblico delle loro opere in maniera tale che ciascuno possa avervi accesso dal luogo e nel momento scelti individualmente.

L'articolo 5, paragrafo 3, consente tuttavia agli Stati di introdurre limitazioni all'esercizio di tali diritti da parte degli autori per quanto concerne le loro opere nei seguenti casi: "*c) nel caso di riproduzione a mezzo stampa, comunicazione al pubblico o messa a disposizione di articoli pubblicati su argomenti di attualità economica politica o religiosa o di opere radiotelevisive o di altri materiali dello stesso carattere, se tale utilizzo non è espressamente riservato, sempreché si indichi la fonte, incluso il nome dell'autore, o nel caso di utilizzo delle opere o di altri materiali in occasione del resoconto di un avvenimento attuale nei limiti di quanto giustificato dallo scopo informativo e sempreché si indichi, salvo in caso di impossibilità, la fonte, incluso il nome dell'autore; d) quando si tratti di citazioni, per esempio a fini di critica o di rassegna, sempreché siano relative a un'opera o altri materiali protetti già messi legalmente a disposizione del pubblico, che si indichi, salvo in caso di impossibilità, la fonte, incluso il nome dell'autore e che le citazioni siano fatte conformemente ai buoni usi e si limitino a quanto giustificato dallo scopo specifico*".

La Corte, dopo aver sottolineato che le eccezioni e le limitazioni di cui all'articolo 5, paragrafo 3 appena ricordate, mirano specificamente a privilegiare l'esercizio del diritto alla libertà di espressione degli utenti di materiali protetti e alla libertà di stampa, come garantito dall'art. 11 della Carta, richiamando la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo⁴¹, precisa che al fine di effettuare il bilanciamento tra il diritto d'autore e il diritto alla libertà di espressione, occorre di tener conto della circostanza che il tipo di "discorso" o di informazione di cui trattasi rivesta un'importanza particolare, segnatamente nell'ambito del dibattito politico o di un dibattito che tocca l'interesse generale.

Va detto peraltro che, come osservato dall'avvocato generale Szpunar nelle sue conclusioni, è tutt'altro che certo che un rapporto militare possa considerarsi un'opera letteraria e, pertanto, beneficiare della tutela accordata dal diritto d'autore, al pari delle opere.

Nondimeno, supponendo che gli UdP possano essere qualificati come "opere" ai sensi dell'articolo 2, lettera a), e dell'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2001/29, la Corte conclude che la pubblicazione di tali documenti possa correttamente considerarsi un "*utilizzo delle opere (...) in occasione del resoconto di un avvenimento attuale*" a norma dell'articolo 5, paragrafo 3, lettera c), seconda ipotesi, della direttiva 2001/29.

Il giudice nazionale – nell'ambito del bilanciamento che è tenuto ad effettuare, tenuto conto dell'insieme delle circostanze del caso concreto, tra i diritti esclusivi dell'autore di cui all'articolo 2, lettera a), e all'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2001/29, da un lato, e i diritti degli utenti di materiali protetti previsti dalle disposizioni derogatorie dell'articolo 5, paragrafo 3, lettera c), seconda ipotesi, e lettera d), di tale direttiva, dall'altro – dovrà applicare dette disposizioni, in

⁴⁰ Direttiva 2001/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2001, sull'armonizzazione di taluni aspetti del diritto d'autore e dei diritti connessi nella società dell'informazione, cit.

⁴¹ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 10 gennaio 2013, Ashby Donald e altri c. Francia, CE:ECHR:2013:0110JUD 003676908, § 39.

tal senso il dispositivo della sentenza conformemente ad una interpretazione che, pur rispettando la loro formulazione e preservando il loro effetto utile, sia pienamente conforme ai diritti fondamentali garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, ivi inclusi il diritto alla libertà di espressione e a quella di informazione.

III.8. La sentenza *Spiegel online* (C-516/17)

Con la sentenza *Spiegel online*, pronunciata lo stesso giorno della sentenza *Funke Medien*⁴², la Corte affronta, sotto un diverso profilo, il tema della legittimità delle limitazioni al divieto di riproduzione o di comunicazione al pubblico che gli autori possono imporre in relazione all'utilizzazione delle loro opere.

Si tratta di un caso che prende le mosse da un manoscritto di un parlamentare del *Bundestag* tedesco (il signor Volker Beck) relativo alla politica penale in materia di reati sessuali nei confronti dei minori.

Tale manoscritto è stato pubblicato, sotto pseudonimo, come articolo in una raccolta pubblicata nel 1988. In sede di pubblicazione, l'editore ha modificato il titolo del manoscritto e una frase del medesimo è stata abbreviata. Con lettera del 5 maggio 1988, l'autore se ne è lamentato presso l'editore, intimandogli, senza successo, di menzionare espressamente tale circostanza al momento della distribuzione di detta raccolta. Nel corso degli anni successivi, il sig. Beck, che ha ricevuto critiche per le affermazioni espresse in tale articolo, ha risposto ripetutamente che il senso del suo manoscritto era stato alterato dall'editore di detta raccolta, prendendo le distanze dal contenuto dell'articolo.

Nel 2013 il manoscritto del sig. Beck è stato scoperto nel corso di ricerche in archivi e gli è stato presentato il 17 settembre 2013, quando egli era candidato alle elezioni legislative in Germania. Il giorno seguente, il sig. Beck ha messo tale manoscritto a disposizione di diverse redazioni giornalistiche, per dimostrare che esso era stato modificato dall'editore ai fini della pubblicazione dell'articolo in questione. Tuttavia, egli non ha acconsentito alla pubblicazione del manoscritto e dell'articolo in parola da parte di tali redazioni. Egli li ha, invece, pubblicati personalmente sul proprio sito Internet, facendo comparire, in ciascuna pagina, la seguente dicitura: "*Mi distanzio dal presente articolo. Volker Beck*". Nelle pagine dell'articolo pubblicato nella raccolta compariva inoltre la seguente scritta: "*[La pubblicazione del] presente testo non è stata autorizat[a] e quest'ultimo è stato alterato dall'editore mediante libera redazione di sottotitoli e di parti del testo*".

La *Spiegel Online*, che gestisce su Internet l'omonimo portale di informazioni, il 20 settembre 2013 ha pubblicato un articolo in cui si afferma che, contrariamente a quanto sostenuto dal sig. Beck, il messaggio centrale contenuto nel suo manoscritto non era stato alterato dall'editore e che egli aveva quindi ingannato il pubblico per anni. Oltre al citato articolo, erano disponibili per il download, mediante collegamenti ipertestuali, le versioni originali del manoscritto e dell'articolo pubblicato nella raccolta in questione.

Il sig. Beck ha allora contestato, dinanzi al *Landgericht* competente la messa a disposizione dei testi integrali di detti manoscritto e articolo sul sito Internet della *Spiegel Online*, perché a suo avviso costitutivi di una lesione del suo diritto d'autore.

Il giudice di prime cure accoglieva la domanda del signor Beck con pronuncia che veniva confermata in sede di appello. *Spiegel Online*, proponeva allora ricorso per cassazione (*Revision*) denunciando la falsa applicazione ed interpretazione da parte dei giudici di merito

⁴² Sentenza 29 luglio 2019, Causa C-516/17, *Spiegel online*, ECLI:EU:C:2019:625.

dell'art. 5, paragrafo 3, della già ricordata direttiva 2001/29/CE, che prevede che il diritto degli autori di inibire la riproduzione e la diffusione delle proprie opere possa subire limitazioni, qualora l'opera di che trattasi, nella sua specifica forma, sia stata già pubblicata in precedenza con l'autorizzazione dell'autore.

Tale profilo veniva ritenuto rilevante dal *Bundesgerichtshof*, che formulava un quesito in tal senso alla Corte adita in sede di interpretazione pregiudiziale.

I giudici di Lussemburgo – dopo avere ricordato che, ai sensi dei considerando 3 e 31 della direttiva 2001/29/CE, l'armonizzazione compiuta da tale direttiva mira a garantire, segnatamente nell'ambiente elettronico, un giusto equilibrio tra, da un lato, l'interesse dei titolari dei diritti d'autore e dei diritti connessi alla protezione del loro diritto di proprietà intellettuale, garantita dall'articolo 17, paragrafo 2, della Carta, e, dall'altro, la tutela degli interessi e dei diritti fondamentali degli utenti dei materiali protetti, in particolare della loro libertà di espressione e di informazione, garantita dall'articolo 11 della Carta, nonché dell'interesse generale – concludono rilevando come i collegamenti ipertestuali contribuiscano significativamente al buon funzionamento di Internet, che riveste un'importanza particolare per la libertà di espressione e di informazione, garantita dall'articolo 11 della Carta, nonché allo scambio di opinioni e di informazioni in tale rete, caratterizzata dalla disponibilità di innumerevoli quantità di informazioni.

In sintesi, questa la parte del dispositivo della sentenza che qui rileva, la Corte afferma che l'art. 5, par. 3, lett. c), seconda ipotesi, della direttiva 2001/29/CE dev'essere interpretato nel senso che esso osta a una norma nazionale che restringe l'applicazione dell'eccezione o della limitazione prevista in tale disposizione ai casi in cui non sia ragionevolmente possibile una previa domanda di autorizzazione all'utilizzo di un'opera protetta a fini di resoconto di un avvenimento attuale. La nozione di "citazioni", di cui alla stessa disposizione, deve inoltre interpretarsi come comprensiva del rinvio, mediante collegamento ipertestuale, a un *file* consultabile autonomamente.

La Corte conferma e consolida così la propria precedente giurisprudenza favorevole ad un'interpretazione estensiva dei diritti alla libertà di espressione e di informazione sanciti dall'art. 11 della Carta, ribadendo il principio in forza del quale il proprietario di un sito Internet può legittimamente rinviare, tramite *link*, ad opere protette disponibili in accesso libero su un altro sito, senza l'autorizzazione dei titolari dei relativi diritti d'autore⁴³.

L'articolo 5, paragrafo 3, lettera d), della direttiva 2001/29/CE deve essere infine interpretato nel senso che un'opera è già stata messa legalmente a disposizione del pubblico qualora essa, così come si presenta in concreto, sia stata previamente resa accessibile al pubblico con l'autorizzazione del titolare del diritto o in base a una licenza non volontaria o, ancora, in forza di un'autorizzazione di legge.

⁴³ Cfr. sentenza 13 febbraio 2014, Causa C-466/12, *Svensson e a.*, ECLI:EU:C:2014:76.

IV. La nozione di libertà di espressione e i suoi limiti attuali e futuri

Da quanto analizzato nelle pagine che precedono, risulta evidente come il diritto alla libertà di espressione mal si presti ad essere definito ed interpretato in un contesto isolato e secondo un'accezione unica.

Come emerge dall'analisi delle pronunce giurisprudenziali più rilevanti, l'esercizio del diritto alla libertà di espressione è suscettibile di interferire, fra gli altri, con il diritto alla libertà di opinione, con quello di diffondere e ricevere informazioni in qualsiasi forma e indipendentemente dal mezzo di comunicazione, con il diritto alla libertà di riunione e di associazione, con quello alla libertà di culto, con il diritto di autore nonché con quello alla tutela dei dati personali.

Il sempre più agevole e generalizzato accesso da parte del singolo individuo a strumenti di comunicazione che consentono, anche avvalendosi dell'anonimato, di raggiungere una vasta e potenzialmente illimitata categoria di destinatari – basti pensare al sempre più diffuso utilizzo dei c.d. *social media* (quali *Facebook*, *Instagram*, *Pinterest*, ecc.) – impone di riconsiderare il diritto alla libertà di espressione alla luce della necessità di contemperare tale diritto con quelli dei soggetti destinatari suscettibili di essere aggrediti e ritenuti altrettanto meritevoli di tutela.

IV.1. Concetto proposto: le linee guida del Consiglio sulla libertà di espressione online e offline

Soccorrono nel definire la portata della nozione di libertà di espressione le linee guida adottate dal Consiglio dell'Unione europea il 12 maggio 2014⁴⁴.

Ancorché le stesse non abbiano contenuto vincolante, le considerazioni in esse svolte costituiscono una preziosa fonte di *soft law*, fornendo nel contempo l'interpretazione del Consiglio e, in via mediata, dei rappresentanti degli Stati membri che vi siedono, su cosa debba intendersi ricompreso nel diritto alla libertà di espressione.

L'espressione può assumere qualsiasi forma, ciascuna meritevole di tutela, sia essa il linguaggio parlato, scritto o dei segni, nonché le forme di espressione non verbale come le immagini o gli oggetti d'arte.

I mezzi di espressione possono comprendere libri, quotidiani, opuscoli, manifesti o striscioni nonché tutte le forme di espressione audiovisiva, elettronica o via internet.

Il Consiglio, rilevato come le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) facciano ormai parte delle vite quotidiane e offrano nuove possibilità di realizzazione dei diritti umani e di sviluppo sociale ed economico, afferma come l'Unione, nel perseguire l'obiettivo di promuovere e tutelare i diritti umani nell'ambito del ciberspazio e di altre tecnologie dell'informazione e della comunicazione, debba garantire a tutti l'accesso non discriminatorio alle informazioni e la libertà di espressione, sia online che offline.

Il riconoscimento che la libera circolazione dei servizi della società dell'informazione costituisca un riflesso del principio della libertà di espressione era peraltro già stato esplicitamente

⁴⁴ Consiglio dell'Unione europea, Orientamenti dell'UE in materia di diritti umani per la libertà di espressione online e offline, 9647/14.

affermato dall'Unione europea nel 9° considerando della direttiva intesa a disciplinare la materia, adottata molti anni prima⁴⁵.

A tutela della libertà di espressione risultano così vietate restrizioni alle comunicazioni via internet, precludendo agli operatori di bloccare, rallentare, declassare o discriminare contenuti, applicazioni o servizi specifici, se non in circostanze molto limitate (ad esempio, per attuare provvedimenti giudiziari o per conformarsi a disposizioni legislative, quali quelle finalizzate a reprimere gli abusi sui minori, ovvero in presenza di questioni di importanza cruciale riguardanti la sicurezza delle reti, o ancora per prevenire comunicazioni non richieste o minimizzare eccezionali congestioni di traffico sulla rete).

IV.2. Beni giuridici che entrano in conflitto

Numerosi i beni giuridici, ma meglio sarebbe parlare di diritti, la cui tutela può entrare in conflitto con quella del diritto alla libertà di espressione.

Analizzeremo nei paragrafi che seguono i principali ambiti di interferenza, cercando di definire i criteri di cui tener conto nei giudizi di bilanciamento, nella consapevolezza peraltro che il diritto alla libertà di espressione è destinato ad avere la prevalenza su diritti eventualmente confliggenti, a meno che il sacrificio imposto allo stesso non trovi fondamento in disposizioni di legge, sia necessario e proporzionato e, in ogni caso, non vanifichi del tutto il diritto alla libertà di espressione.

IV.2.1. La prevenzione del terrorismo

Limitazioni alla libertà di espressione sono frequentemente introdotte e giustificate per ragioni di tutela della sicurezza nazionale, di prevenzione di fenomeni terroristici e di forme di propaganda eversiva.

Come è stato opportunamente sottolineato dalla Commissione, la propaganda dei terroristi online mira a istigare altre persone a commettere attentati terroristici, tra l'altro dando loro istruzioni dettagliate sulle modalità con le quali provocare il massimo danno. Inoltre, dopo che sono state commesse tali atrocità vengono solitamente rilasciate dichiarazioni propagandistiche in cui i terroristi si gloriano di tali atti terroristici, istigando altri a seguire il loro esempio.

Nella medesima relazione che accompagna la recente proposta di Regolamento proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla prevenzione della diffusione di contenuti terroristici online⁴⁶, la Commissione ha altresì sottolineato come, nonostante le piattaforme di Internet contribuiscano notevolmente al benessere economico e sociale degli utilizzatori in tutta l'Unione e al di fuori di essa, la capacità di raggiungere un pubblico così vasto a costi minimi attira anche criminali intenzionati a usare Internet a fini illeciti.

Gli attentati terroristici commessi di recente sul territorio dell'UE hanno d'altro canto dimostrato – osserva sempre la Commissione – l'utilizzo di Internet da parte dei terroristi per adescare e reclutare sostenitori, preparare e agevolare le attività terroristiche, celebrare le loro atrocità e istigare altri a seguire il loro esempio, infondendo paura nella popolazione.

⁴⁵ Direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'8 giugno 2000 relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, cit. *supra*.

⁴⁶ COM (2018) 640 final, 2018/0331 (COD) del 12 settembre 2018.

Per far fronte a tali sfide ed in risposta alle esortazioni pervenute dagli Stati membri e del Parlamento europeo, la Commissione ha presentato la ricordata proposta di regolamento, inteso a stabilire un quadro giuridico chiaro e armonizzato per prevenire l'uso improprio dei servizi di hosting per la diffusione di contenuti terroristici online, al fine di garantire il corretto funzionamento del mercato unico digitale e di tutelare la fiducia e la sicurezza.

Fra i numerosi obblighi previsti a carico degli Stati membri e dei prestatori di servizi di *hosting*, una serie di misure intese a ridurre, attraverso l'adozione di ordini di rimozione, i contenuti terroristici online. Tali misure vengono tuttavia accompagnate da una serie di importanti misure di salvaguardia per garantire la piena protezione dei diritti fondamentali e, fra questi, quello del diritto alla libertà di espressione.

Le limitazioni al diritto alla libertà di espressione vengono tuttavia assoggettate dall'articolo ad una serie di salvaguardie, comprese in particolare la sorveglianza e le verifiche umane, se del caso, al fine di evitare decisioni indesiderate ed erronee di rimozione di contenuti che non hanno natura terroristica nonché assistite da procedure di reclamo e da un effettivo meccanismo di tutela giurisdizionale contro eventuali rimozioni erronee.

Da notare che il Parlamento europeo, in sede di esame della proposta di regolamento⁴⁷, abbia sottolineato come l'adozione di misure efficaci per contrastare il terrorismo online e la protezione della libertà di espressione non debbano considerarsi elementi contrastanti, bensì obiettivi complementari e che si rafforzano a vicenda (emendamento n. 10), enfatizzando la necessità di introdurre misure di salvaguardia adeguate, comprendenti in particolare meccanismi di verifica dell'adeguatezza della decisione di rimuovere un contenuto o di negarvi l'accesso, in particolare per quanto riguarda il diritto alla libertà di espressione e alla libertà di ricevere e trasmettere informazioni e idee in una società aperta e democratica (emendamento n. 103)⁴⁸.

IV.2.2. La tutela dei dati personali

L'Art. 85 del Regolamento (UE) 2016/679 (GDPR) sulla tutela dei dati personali, rubricato *"Trattamento e libertà d'espressione e di informazione"*, afferma che *"Il diritto degli Stati membri concilia la protezione dei dati personali ai sensi del presente regolamento con il diritto alla libertà d'espressione e d'informazione, incluso il trattamento a scopi giornalistici o di espressione accademica artistica e letteraria"*.

La Corte europea dei diritti dell'uomo è più volte intervenuta nella materia precisando che per la corretta applicazione della deroga occorre che il fatto pubblicato dall'articolo rivesta un interesse generale (es. l'arresto di una persona), l'interessato sia un personaggio pubblico (es. un politico), occorrendo inoltre valutare come l'informazione sia stata ottenuta e se sia affidabile.

Un altro criterio fondamentale è quello di stabilire se la forma di espressione oggetto di valutazione contribuisca o meno ad un dibattito di interesse generale.

L'art. 85 prosegue al secondo comma prevedendo, ai fini del trattamento effettuato con gli scopi di cui al comma 1, tutta una serie di esenzioni o deroghe – qualora siano necessarie per conciliare il diritto alla protezione dei dati personali e la libertà d'espressione e di informazione

⁴⁷ COM(2018)0640, 2018/0331(COD) (https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:dc0b5b0f-b65f-11e8-99ee-01aa75ed71a1.0021.02/DOC_1&format=PDF).

⁴⁸ Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 17 aprile 2019, Prevenzione della diffusione di contenuti terroristici online, P8_TA-PROV(2019)0421 (cfr: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0421_IT.html).

– rispetto ai Capi: II (Principi); III (Diritti dell'interessato); IV (Titolare del trattamento e responsabile del trattamento); V (Trasferimento di dati verso paesi terzi o organizzazioni internazionali); VI (autorità di controllo indipendenti); VII (Cooperazione e coerenza); IX (Specifiche situazioni di trattamento di dati).

Viene quindi posto a carico degli Stati membri l'obbligo di notificare alla Commissione le disposizioni di legge adottate in merito alle esenzioni e deroghe e alle successive ulteriori modifiche. Qualora tali esenzioni o deroghe dovessero differire da uno Stato membro all'altro, dovrebbe applicarsi il diritto dello Stato membro cui è soggetto il titolare del trattamento dei dati personali (Considerando 153).

La disposizione testé citata assume particolare rilevanza se solo si considerino le implicazioni della divulgazione non autorizzata, ovvero della sorveglianza illecita delle comunicazioni, della loro intercettazione nonché della raccolta illegale di dati personali sull'esercizio della libertà di espressione.

Si pensi solo, ad esempio, come restrizioni all'anonimato nelle comunicazioni possano scoraggiare le vittime di qualsiasi forma di sopruso dal denunciare gli abusi subiti o come l'accesso indebito ed arbitrario da parte di terzi (enti governativi ovvero altri soggetti pubblici o privati) ai dati personali di un individuo possa avere un impatto negativo sull'esercizio alla libertà di espressione, scoraggiando l'individuo ad utilizzare gli strumenti di comunicazione elettronica.

IV.2.3. Libertà e pluralismo nei mezzi di comunicazione

La mancanza di libertà e di pluralismo dei mezzi di comunicazione può rappresentare un ulteriore serio ostacolo alla libertà di espressione nonché a quella di ricevere e diffondere informazioni ed ingenerare, indebolendo la fiducia del pubblico nei mezzi di comunicazione, un *vulnus* alla democrazia.

Al fine di mitigare tale rischio, l'Unione europea ha adottato una serie di atti, nell'ambito di una più articolata strategia per il mercato unico digitale⁴⁹, volti a promuovere il pluralismo dei media ed evitare i conflitti di interesse, assicurando agli utenti un accesso facile e diretto alle informazioni, al fine di rafforzare la libertà di espressione.

Ultima in ordine di tempo la direttiva sui servizi dei media audiovisivi, in considerazione dell'evoluzione della realtà del mercato⁵⁰, nel contesto della quale viene sottolineata la necessità di assicurare l'indipendenza dei mezzi di comunicazione che dovrà essere garantita anche attraverso la previsione di adeguate garanzie di indipendenza degli organismi di regolamentazione dall'influenza governativa.

L'adozione della direttiva 2018/1808, che modifica la direttiva 2010/13/UE che aveva a sua volta abrogato l'originaria disciplina sui servizi di emittenza televisiva introdotta dalla direttiva 89/552/CEE del 3 ottobre 1989, è resa necessaria per adeguare il contesto normativo all'evoluzione tecnologica che consente oggi di offrire all'utente-consumatore l'accesso agevolato ad una serie di servizi aggiuntivi rispetto a quelli erogati dai media tradizionali, quali le piattaforme *on demand* (es. *Netflix*) ed altri canali di condivisione video.

⁴⁹ Commissione europea, Strategia per il mercato unico digitale in Europa, COM(2015) 192 final del 6 maggio 2015.

⁵⁰ Direttiva (UE) 2018/1808 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 novembre 2018 recante modifica della direttiva 2010/13/UE, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi (direttiva sui servizi di media audiovisivi), in considerazione dell'evoluzione delle realtà del mercato (GUUE, L 303, del 28 novembre 2018, pp. 69-92).

È di tutta evidenza come restrizioni relative alla libertà e al pluralismo dei mezzi di comunicazione abbiano l'effetto di ripercuotersi sull'esercizio del diritto alla libertà di espressione.

Viene infine generalmente rilevato come una vera indipendenza da gruppi di interesse specifici, oltre che da chi esercita il potere, imponga di prevedere adeguate garanzie al fine di arginare interferenze politiche dirette sugli organismi di regolamentazione di sottrarre gli organismi di regolamentazione dei mezzi di comunicazione sia pubblici sia privati e mitigare il rischio che i mezzi di comunicazione vengano asserviti all'interesse delle maggioranze, escludendo così dalla discussione pubblica altri gruppi o posizioni di minoranza, con grave pregiudizio per l'esercizio del diritto alla libertà di espressione.

IV.2.4. La tutela del diritto d'autore

Già si è visto in precedenza come la direttiva 2001/29/CE sull'armonizzazione di taluni aspetti del diritto d'autore e dei diritti connessi nella società dell'informazione (c.d. InfoSoc), riconosca agli autori il diritto esclusivo di autorizzare o vietare la riproduzione diretta o indiretta, temporanea o permanente, in qualunque modo o forma, in tutto o in parte delle loro opere (art. 2, lett. a), nonché quello di autorizzare o vietare qualsiasi comunicazione al pubblico delle loro opere (art. 3, par. 1).

Il conferimento agli autori di tali diritti esclusivi costituisce un severo limite all'esercizio del diritto alla libertà di espressione, temperato tuttavia dalle eccezioni contemplate dall'art. 5, par. 3, lett. c) e d) della medesima direttiva, che consentono di derogare al diritto di autore nei casi di riproduzione a mezzo stampa, comunicazione al pubblico o messa a disposizione di articoli pubblicati su argomenti di attualità economica, politica o religiosa o di opere radiotelevisive o di altri materiali dello stesso carattere, sempre che tale utilizzo non sia espressamente riservato e a condizione che si indichi la fonte, incluso il nome dell'autore.

La tutela del diritto d'autore e tale da incidere negativamente sul diritto alla libertà di espressione fino anche a precluderne l'esercizio. Per tale ragione, secondo il ricordato insegnamento della Corte di giustizia, il giudice nazionale, nell'ambito del bilanciamento tra i diritti esclusivi d'autore e i diritti di chi intende riprodurre, diffondere o altrimenti utilizzare le opere protette, dovrà privilegiare un'interpretazione delle norme applicabili che consenta, nel contempo dei diversi interessi coinvolti, di non conculcare il diritto alla libertà di espressione, ritenendo legittime le restrizioni all'esercizio di quest'ultimo nei limiti strettamente necessari.

IV.2.5. La libertà di espressione e le c.d. "fake news": tutela della correttezza delle informazioni o censura?

La libertà di espressione, in particolare laddove si esercita attraverso l'utilizzazione di mezzi di comunicazione (stampa e *social media*), incontra un altro limite nell'esigenza di tutelare il diritto ad un'informazione corretta e veritiera.

Il contemperamento degli interessi in gioco si rivela particolarmente complesso con riferimento al fenomeno sempre più diffuso delle c.d. *fake news*.

Le *fake news* possono essere considerate quelle informazioni oggettivamente false o decettive, intenzionalmente divulgate per ingannare i terzi o indurre loro a ritenere veritiere notizie inventate o non corrispondenti alla realtà o, per converso, a dubitare della veridicità di informazioni corrette⁵¹.

⁵¹ McGonagle, 2017.

Perché si possa parlare di *fake news* è necessaria la concorrenza dell'elemento oggettivo (informazione falsa) e di quello soggettivo (l'informazione deve essere intenzionalmente divulgata allo scopo di trarre in inganno i destinatari o, più in generale, chiunque possa riceverne notizia)⁵².

Il problema è quello di sapere se l'informazione debba essere "di qualità" (come lo pensano gli europei) o se il contenuto dell'informazione è indifferente (posizione più vicina a quella degli USA, secondo il primo emendamento della Costituzione)⁵³.

Nel primo caso prevarrà un approccio "pedagogico", che prevede la possibilità di oscurare o, comunque di precludere, la divulgazione di informazioni non veritiere; nella seconda ipotesi l'esercizio del diritto alla libertà di espressione risulterà illimitato, lasciando agli utenti l'apprezzamento della affidabilità e della veridicità delle notizie, magari avvalendosi dell'ausilio di strumenti di *fact checking*.

Il rischio tuttavia di un approccio europeo è quello da un lato di uno sbilanciamento verso un'impostazione tutoria, che considera i cittadini alla stregua di minori da proteggere e, dall'altro, di assumere atteggiamenti censori che espongono tanto il legislatore, quanto le autorità preposte alla vigilanza al rischio di attuare interventi che finiscono per minare anziché tutelare il diritto alla libertà di espressione.

Al fine di contrastare la disinformazione ed in vista delle elezioni europee del 2019 e delle numerose elezioni nazionali che programmate tra il 2019 e il 2020 in molti Stati membri, il 5 dicembre 2018 la Commissione europea ha adottato un piano di azione per prevenire la diffusione di informazioni false o fuorvianti⁵⁴.

Il piano di azione, la cui finalità è quella di intensificare la risposta dell'Unione alla disinformazione, si concentra sui seguenti quattro pilastri ritenuti chiave consistenti nel: 1) miglioramento della capacità delle istituzioni dell'Unione di individuare, analizzare e denunciare la disinformazione; 2) rafforzamento di una risposta comune alla disinformazione tra le istituzioni della UE e gli Stati membri; 3) mobilitazione del settore privato per contrastare la disinformazione; e 4) rafforzamento della sensibilizzazione alla disinformazione e miglioramento della resilienza della società.

Le iniziative correlate al perseguimento di ciascuno degli obiettivi sopra indicati prevedono, tra l'altro, ulteriori investimenti in strumenti digitali, nelle capacità di analisi dei dati e in personale specializzato nelle istituzioni dell'UE e negli Stati membri; la creazione di un sistema di allarme rapido per segnalare le campagne di disinformazione in tempo reale e la designazione, da parte degli Stati membri, di punti di contatto nazionali sulla disinformazione e scambio delle relative informazioni; l'attuazione di un codice di buone pratiche a livello dell'UE sulla disinformazione, la predisposizione di relazioni periodiche e la possibilità di interventi normativi in caso di risultati insoddisfacenti; la promozione di campagne di sensibilizzazione mirate e la partecipazione attiva della società civile all'individuazione e alla denuncia della disinformazione e, non da ultimo, forme di sostegno ai media indipendenti e ai verificatori di fatti.

⁵² Klein, Wueller, 2017.

⁵³ Pitruzzella, Pollicino, Quintarelli, 2017.

⁵⁴ Servizio Europeo per l'Azione Esterna, Piano europeo contro la disinformazione, 5 dicembre 2018. Il testo è pubblicato in: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_it/56280/PIANO%20D%E2%80%99AZIONE%20CONTRO%20LA%20DISINFORMAZIONE.

IV.3.Possibili limiti futuri

La rapida evoluzione tecnologica che rende disponibili e facilmente accessibili un numero sempre più ampio e diversificato di mezzi di comunicazione, fruibili da chiunque, anche al riparo da forme di identificazione attraverso lo schermo dell'anonimato, impone alcune riflessioni su eventuali limiti futuri, soprattutto nei casi in cui la compressione del diritto alla libertà di espressione individuale si renda necessaria al fine di assicurare una migliore tutela dell'interesse pubblico collettivo.

Per contro, il profilo di criticità, nel bilanciamento degli interessi contrapposti, è proprio legato alla definizione della portata della locuzione "interesse collettivo". Se quest'ultimo finisse per coincidere con l'interesse dei più, della maggioranza, il rischio che da tale interpretazione potrebbe derivare alla tutela del diritto alla libertà di espressione risulterebbe di assoluta evidenza.

IV.3.1. Un "reato di odio"?

Particolare attenzione per quanto riguarda il diritto alla libertà di espressione merita il deplorabile fenomeno della diffusione dei c.d. "reati d'odio".

In assenza di una esplicita definizione normativa, vengono comunemente considerate riconducibili a tale locuzione tutte le espressioni violente, offensive, intimidatorie o moleste oppure che incitano alla violenza, all'odio o alla discriminazione nei confronti di individui o gruppi identificati da una serie di caratteristiche specifiche.

A livello nazionale, molti Stati reprimono penalmente, classificandole come fattispecie delittuose, le forme più gravi di incitamento all'odio, quali l'apologia di odi nazionali, razziali o religiosi che costituiscono incitamento alla discriminazione, all'ostilità o alla violenza e ciò anche al fine di adempiere ad obblighi derivanti dal diritto internazionale pattizio⁵⁵, e ciò anche ai fini di tutela dell'ordine pubblico.

Per contro, non va sottovalutato il rischio che gli Stati possano abusare di tale strumento normativo per scoraggiare una dialettica legittima fra i cittadini.

Si pensi, ad esempio, alle leggi che proibiscono la blasfemia, limitando l'espressione di una convinzione religiosa o di altra natura.

Le norme in esse contenute possono infatti essere applicate con finalità persecutorie o di intimidazione nei confronti di chi appartiene a minoranze religiose, generando effetti inibitori sulla libertà di espressione nonché su quella di religione o di credo, per il deterrente derivante da sanzioni che, negli ordinamenti più integralisti, possono variare da misure restrittive della libertà personale per giungere finanche all'irrogazione della pena di morte.

In ambito europeo, in linea di coerenza con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, l'Unione europea ha adottato una decisione quadro⁵⁶ sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale, stabilendo che gli Stati membri considerino punibile l'incitamento volontario e pubblico alla violenza o all'odio

⁵⁵ Art. 20, par. 2 del Patto sui diritti civili e politici e art. 4 della Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, cit. *supra*.

⁵⁶ Decisione quadro 2008/913/GAI del Consiglio, del 28 novembre 2008, sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale, in GUUE, L 328, del 6 dicembre 2008, pp. 55-58 (cfr. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008F0913&from=IT>).

nonché l'apologia, la negazione o la minimizzazione grossolana di taluni crimini internazionali laddove praticate secondo modalità che potrebbero incitare alla violenza o all'odio.

IV.3.2. La filosofia del "politicamente corretto", un limite a questa libertà?

Per certi versi speculare rispetto al reato d'odio è la filosofia del "politicamente corretto".

Tale locuzione viene comunemente utilizzata per indicare ed incentivare tutte quelle modalità di espressione che vengono ritenute accettabili dalla comunità dei consociati, in quanto finalizzate a non discriminare le diversità.

Più precisamente, secondo la definizione offerta dall'Enciclopedia dell'italiano Treccani, "*l'espressione angloamericana politically correct (in ital. politicamente corretto) designa un orientamento ideologico e culturale di estremo rispetto verso tutti, nel quale cioè si evita ogni potenziale offesa verso determinate categorie di persone. Secondo tale orientamento, le opinioni che si esprimono devono apparire esenti, nella forma linguistica e nella sostanza, da pregiudizi razziali, etnici, religiosi, di genere, di età, di orientamento sessuale o relativi a disabilità fisiche o psichiche della persona*".

Nonostante sia stato ispirato da ideali egualitari e progressisti, il *politically correct* ha sollevato numerose critiche, accomunate dall'accusa di conformismo linguistico e di limitazione all'esercizio della libertà di espressione⁵⁷.

Si sottolinea, in particolare, come il *politically correct*, intervenendo sulla forma ed imponendo scelte linguistiche neutre o eufemistiche – stabilendo cioè cosa si può dire e cosa non si può dire – si fondi su una sorta di tirannia ideologica, alimentando una nuova ipocrisia istituzionale⁵⁸.

Labili diventano allora i confini tra pensiero dominante, etica e censura, potendo essere classificate come *non politically correct* anche le informazioni o le idee che le autorità o la maggioranza della popolazione possono ritenere critiche o controverse, ivi comprese le idee o le opinioni che possono "impressionare, offendere o turbare"⁵⁹.

⁵⁷ Arcangeli, 2005.

⁵⁸ Canobbio, 2009.

⁵⁹ Cfr. Consiglio dell'Unione europea, Orientamenti dell'UE in materia di diritti umani per la libertà di espressione online e offline, cit.

V. Conclusioni

Abbiamo visto, nelle pagine che precedono, come il diritto alla libertà di espressione, all'interno dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea, abbia trovato da un lato positivo riconoscimento nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, con attribuzione alle relative disposizioni di efficacia equivalente alle norme del Trattato, e, dall'altro, crescente attenzione, in sede interpretativa, da parte della Corte di Giustizia dell'Unione europea, nel solco segnato dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Il diritto alla libertà di espressione viene tutelato non solo in sé ma anche in quanto fondamento e presupposto della tutela di altri diritti fondamentali, quali quello alla libertà di opinione, alla libertà di stampa, alla libertà religiosa e, più in generale, alla libertà di manifestazione del pensiero.

La libertà di espressione viene così annoverata fra i diritti fondamentali di ogni essere umano. Oltre ad essere indispensabile per la dignità e la realizzazione personali, essa costituisce il fondamento essenziale della democrazia, dello stato di diritto, della pace e della stabilità, dello sviluppo sostenibile e inclusivo nonché della partecipazione alla cosa pubblica. Gli Stati hanno l'obbligo di rispettare, proteggere e promuovere il diritto alla libertà di opinione e di espressione.

Non a caso infatti l'Unione europea considera la libertà di espressione come una priorità anche per i paesi candidati e potenziali candidati: i criteri di adesione di Copenaghen⁶⁰ contemplano infatti la libertà di espressione e il pluralismo dei mezzi di comunicazione nella loro integralità, il che impone a tutti i paesi che intendono aderire all'Unione l'assunzione dell'impegno a rimuovere tutti gli ostacoli di natura legale, regolamentare o giudiziaria che possano limitarne l'esercizio.

Il diritto alla libertà di espressione richiede e merita quindi protezione non solo in sé ma in quanto presupposto e fondamento di una società democratica, caratterizzata, come ricorda l'art. 2 del TUE, dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra uomini e donne.

Ciò vale nei confronti dell'Unione ma anche degli Stati membri, i quali, in caso di violazione grave del diritto alla libertà di espressione sono passibili di essere esposti alla procedura sanzionatoria prevista dall'art. 7 del TUE.

Di ciò occorre tener conto anche qualora si renda necessario bilanciare il diritto alla libertà di espressione con l'esigenza di tutelare diritti eventualmente contrapposti, condizionando la legittimità di eventuali limitazioni non solo al rispetto del principio della riserva di legge ma altresì assoggettandole ad un test di necessità ed al principio di proporzionalità.

La mancanza di una adeguata disciplina delle modalità di utilizzazione dei *social media* e la difficile individuazione, al di là delle fattispecie che assumono rilevanza penale, della linea di demarcazione fra un'espressione che possa considerarsi appropriata ed una che debba essere bandita, espongono il diritto alla libertà di espressione al rischio di essere seriamente conculcato.

La diffusione poi dell'ideologia del *politically correct* rischia poi, mediante l'imposizione di convenzioni linguistiche, di dissimulare forme di censura che, ammantate dell'ipocrita finalità

⁶⁰ Tali criteri sono così denominati in quanto sono stati definiti in occasione della riunione del Consiglio europeo di Copenaghen del 21 e 22 giugno 1993. Detti criteri verranno successivamente rivisti in occasione della riunione del Consiglio europeo di Madrid del 15 e 16 dicembre 1995.

di non discriminare le diversità, finiscono per comprimere il diritto alla libertà di espressione, costringendo i consociati a conformarsi all'orientamento di un'egemonia politica o culturale.

È fondamentale allora che istituzioni democratiche che rappresentano l'interesse dei cittadini, e fra esse il Parlamento europeo, mantengano alta la guardia contro qualsiasi forma di attentato al diritto alla libertà di espressione, adottando o promuovendo l'adozione di tutte le misure necessarie per garantire non solo ai propri membri ma, più in generale, a tutti gli individui, di esprimere liberamente il proprio pensiero.

Il mantra resta e deve restare quanto affermato all'inizio del secolo scorso da Evelyn Beatrice Hall con lo pseudonimo di Stephen G. Tallentyre (ancorché erroneamente attribuito a Voltaire): *"Disapprovo quello che dite ma difenderò fino alla morte il vostro diritto di dirlo"* (*"I disapprove of what you say, but I will defend to the death your right to say it"*)⁶¹.

⁶¹ S. G. Tallentyre, 1906.

Elenco delle leggi e dei regolamenti citati

Regolamento n. 31 (C.E.E.) 11 (C.E.E.A.) e s.m.i., relativo allo statuto dei funzionari e al regime applicabile agli altri agenti della Comunità Economica Europea e della Comunità Europea dell'Energia Atomica, in GUCE, 45, del 14 giugno 1962, p. 1385 ss.

Direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'8 giugno 2000 relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno («Direttiva sul commercio elettronico»), in GUCE, L 178, del 17 luglio 2000, p. 1 ss.

Direttiva 2001/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2001, sull'armonizzazione di taluni aspetti del diritto d'autore e dei diritti connessi nella società dell'informazione, in GUCE, L 167, del 22 giugno 2001, p. 10 ss.

Decisione quadro 2008/913/GAI del Consiglio, del 28 novembre 2008, sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale, in GUUE, L 328, del 6 dicembre 2008, pp. 55-58.

Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati), in GUUE, L 119, del 4 maggio 2016, p. 1 ss.

Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla prevenzione della diffusione di contenuti terroristici online, COM(2018) 640 final, 2018/0331 COD, del 12 settembre 2018.

Direttiva (UE) 2018/1808 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 novembre 2018 recante modifica della direttiva 2010/13/UE, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi (direttiva sui servizi di media audiovisivi), in considerazione dell'evoluzione delle realtà del mercato, in GUUE, L 303, del 28 novembre 2018, p. 69 ss.

Direttiva (UE) 2019/790 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile 2019 sul diritto d'autore e sui diritti connessi nel mercato unico digitale e che modifica le direttive 96/9/CE e 2001/29/CE, in GUUE, L 130, del 17 maggio 2019, p. 92 ss.

Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione, adottata il 23 ottobre 2019, non ancora pubblicata in GUUE.

Elenco delle sentenze citate

Sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea

6 marzo 2001, Causa C-274/99 P, *Connolly*, ECLI:EU:C:2001:127

6 settembre 2011, Causa C-163/10, *Patriciello*, ECLI:EU:C:2011:543

13 febbraio 2014, Causa C-466/12, *Svensson e a.*, ECLI:EU:C:2014:76

17 dicembre 2015, Causa C-157/14, *Neptune Distribution*, ECLI:EU:C:2015:823.

4 maggio 2016, Causa C-547/14, *Philip Morris*, ECLI:EU:C:2016:325.

29 luglio 2019, Causa C-469/17, *Funke Medien*, ECLI:EU:C:2019:623

29 luglio 2019, Causa C-516/17, *Spiegel online*, ECLI:EU:C:2019:625

Sentenze del Tribunale

19 maggio 1999, Causa T-34/96, *Connolly*, ECLI:EU:T:1999:102

31 maggio 2018, Causa T-352/17, *Korwin-Mikke*, ECLI:EU:T:2018:319

31 maggio 2018, Causa T-770/16, *Korwin-Mikke*, ECLI:EU:T:2018:320

Bibliografia

ARCANGELI M (2005), Globalizzazione e pensiero unico: il «politically correct», in ARCANGELI M, *Lingua e società nell'era globale*, Meltemi, Roma, pp. 125-153.

BLANQUET M (2002), Case C-274/99P, Connolly v. Commission, Judgment of the Court of 6 March 2001, [2001] ECR I-1611' (2002) 39 *Common Market Law Review*, Issue 6, pp. 1423-1441.

BYCHAWSKA-SINIARSKA D (2017), *Protecting the right to freedom of expression under the European Convention of Human Rights. A handbook for legal practitioners*, Council of Europe.

CANOBBIO S (2009), *Confini invisibili: l'interdizione linguistica nell'Italia contemporanea*, in IANNACCARO G, MATERA V (a cura di), *La lingua come cultura*, a cura di, UTET, Torino, pp. 35-47.

CARAVIGLIO P (2011), *In seguito al rinvio pregiudiziale di un giudice italiano, la Corte di giustizia UE precisa i limiti dell'immunità del parlamentare europeo per le opinioni espresse nell'esercizio delle proprie funzioni. Nota a Corte di giustizia dell'Unione europea, Grande Sezione, Patriciello, sent. 6 settembre 2011 (causa C-163/10)*, in *Diritto penale contemporaneo*, 22 settembre 2011.

COMMISSIONE STRAORDINARIA PER LA TUTELA E LA PROMOZIONE DEI DIRITTI UMANI (2006), *Manuale dei diritti umani*, Senato della Repubblica Italiana, vol. I-II, Roma.

DI FILIPPO M (2001), *Diritto comunitario e pluralismo nei mezzi di comunicazione di massa*, Giappichelli, Torino.

HELLER B, VAN HOBOKEN J (2019), *Freedom of Expression: A Comparative Summary of United States and European Law*, Working Paper, Transatlantic High Level Working Group on Content Moderation Online and Freedom of Expression, May 3, 2019, Universiteit van Amsterdam.

KLEIN D O, WUELLER J R (2017), "Fake news": a legal perspective, in *Journal of International Law*, 20(10), p. 1 and pp. 6-13.

KOLTAY A (2017), *Comparative Perspectives on the Fundamental Freedom of Expression*, Wolters Kluwer, Budapest.

MCGONAGLE T (2017), "Fake news": False fears or real concerns?, in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 35(4), pp. 203-209

MONTERO REGULES J (2018), *Disinformation and Freedom of Expression*, MCEL Master Working Paper 2018/8, Maastricht.

OROFINO M (2014), *La libertà di espressione tra Costituzione e Carte europee dei diritti*, Giappichelli, Torino, 2014.

PIRODDI P (2014), *Commento all'art. 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in POCAR F, BARUFFI M C, *Commentario breve ai trattati dell'Unione europea*, II ed., Cedam, Padova, pp. 1693-1702.

PITRUZZELLA G, POLLICINO O, QUINTARELLI S (2017), *Parole e potere: Libertà di espressione, hate speech e fake news*, Egea, Milano.

POCAR F (2014), *Commento all'art. 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in POCAR F, BARUFFI M C, *Commentario breve ai trattati dell'Unione europea*, II ed., Cedam, Padova, pp. 1791-1795.

ROSSI S (2012), *Est modus in rebus: l'insindacabilità parlamentare nel dialogo tra corti*, *Diritto pubblico comparato ed europeo*, pp. 229-234.

SAVINI A, REGGIO D'ACI M R (2011), *La tutela dei diritti fondamentali delle persone giuridiche*, Giappichelli, Torino.

SAVINO M (2002), *La libertà di espressione delle opinioni dei funzionari dell'Unione Europea*, *Giornale di diritto amministrativo*, pp. 860-866.

TALLENTYRE S G (1906), *The friends of Voltaire*, Smith Elder & Co, London.

VANDEKERCKHOVE W (2010), *European whistleblower protection: tiers or tears?*, in LEWIS D (ed), *A Global Approach to Public Interest Disclosure*, Edward Elgar, Cheltenham/ Northampton MA, pp. 15-35.

VIOLA F (2006), *L'universalità dei diritti umani: un'analisi concettuale*, in BOTTURI F, TOTARO F (a cura di), *Universalismo ed etica pubblica*, Vita e Pensiero, Milano, 2006, pp. 155-187.

VOORHOOF D (2014), *The Right to Freedom of Expression and Information under the European Human Rights System: Towards a more Transparent Democratic Society*, European University Institute, Florence, RSCAS Working Paper 2014/12.

ZOPPINI A (2002), *I diritti della personalità delle persone giuridiche (e dei gruppi organizzati)*, in *Rivista di diritto civile*, pp. 851-893.

Sitografia

<https://www.coe.int/en/web/portal/home>

<http://www.curia.europa.eu>

<https://www.echr.coe.int/>

<e-justice.europa.eu>

<https://eur-lex.europa.eu/>

<https://europa.eu/>

<https://fra.europa.eu/en>

<https://oeil.secure.europarl.europa.eu>

Il presente studio fa parte di un progetto più ampio il cui scopo è quello di analizzare, nella prospettiva del diritto comparato, la libertà di espressione in diversi ordinamenti giuridici.

Le pagine descrivono, in relazione all'Unione europea e in relazione all'oggetto dello studio, la legislazione in vigore, la giurisprudenza più significativa e il concetto di libertà di espressione con i suoi limiti attuali e futuri, per concludersi con alcune considerazioni riguardo a possibili soluzioni alle sfide future.

Verranno in particolare analizzate le varie forme in cui si articola la libertà di espressione (libertà di opinione, libertà di parola, libertà di comunicare o ricevere informazioni o idee), mettendo in luce la necessità di individuare, da parte delle istituzioni dell'Unione europea, nuove forme di tutela, nel contemperamento dei diversi interessi coinvolti, anche alla luce della rapida evoluzione tecnologica che ha interessato i mezzi di comunicazione e del sempre più diffuso utilizzo dei *social media*.

Questa è una pubblicazione dell'Unità Biblioteca di diritto comparato
EPRS | Servizio Ricerca del Parlamento europeo

Il presente documento costituisce materiale informativo destinato ai deputati e al personale del Parlamento europeo ed è stato preparato per assisterli nelle loro attività parlamentari. Il contenuto del documento è di esclusiva responsabilità dell'autore/degli autori e le opinioni ivi espresse non devono essere considerate come espressione della posizione ufficiale del Parlamento europeo.



Carta ISBN 978-92-846-5962-3 | doi:10.2861/191343 | QA-03-19-841-IT-C
PDF ISBN 978-92-846-5956-2 | doi:10.2861/21518 | QA-03-19-841-IT-N