

Guido Alpa e Giuseppe Conte

INTRODUZIONE

1. Alcune questioni di base

L'adesione del nostro Paese all'Unione europea ha comportato il recepimento di numerose regole formulate in sede comunitaria nel settore della responsabilità civile (oltre che, ovviamente, nel settore dei contratti). Queste regole, di volta in volta frutto di mediazione tra le diverse tendenze e i differenti testi già esistenti negli ordinamenti degli Stati membri, oppure di nuovo conio comunitario, sono state adottate mediante lo strumento della direttiva. Il che ha implicato per ciascuno Stato membro un adattamento non automatico, ma complesso: ha implicato cioè la redazione di un testo di attuazione, con la formulazione di disposizioni, con la applicazione di principi generali, con il coordinamento con disposizioni, orientamenti giurisprudenziali, terminologie e concetti preesistenti.

Questo fenomeno si può descrivere ricorrendo a due categorie: addizione e specificazione. "Addizione", in quanto l'attuazione delle direttive produce un effetto additivo alle regole già esistenti nel corpus normativo; "specificazione", in quanto l'attuazione è avvenuta mediante la introduzione di regole aventi portata circoscritta, anziché generale, ed ha avuto quindi il risultato di moltiplicare (oltre che di frammentare) i regimi di responsabilità.

Considerato sotto il profilo della addizione e della specificazione, questo fenomeno non può considerarsi innovativo, nel processo evolutivo delle regole di responsabilità civile. A differenza di quanto è avvenuto nella nostra esperienza nel primo quarantennio, in cui il processo evolutivo era affidato all'opera incessante di riformulazione e di aggiornamento offerto dalla dottrina e dalla giurisprudenza sul piano interpretativo, proprio negli anni Ottanta prende avvio un secondo, più ambizioso e complesso processo, affidato alla creazione di regole non più giurisprudenziali ma legislative. Il processo si presenta complesso perché la legificazione non è opera soltanto del Parlamento, ma anche del Governo, sub specie di decretazione delegata o di normazione regolamentare, e delle Autorità amministrative indipendenti.

Di più. L'immissione di regole aventi natura speciale – siano esse di derivazione comunitaria o esprimano esigenze interne – scardina la costruzione del sistema della responsabilità civile. Non si tratta più, a questo punto, di una opzione teoretica, né di un momento dialettico tra fautori della concezione sistematica del diritto privato e fautori della concezione giusrealistica; si tratta di un fenomeno in atto, irreversibile,

che conduce ad un mutamento di natura strutturale: la responsabilità civile è ormai un complesso di regole non riconducibile a sistema, se non nel senso della individuazione del rapporto tra le regole speciali e le regole generali contenute nel codice civile.

2. Verso nuove prospettive della disciplina della responsabilità civile. Dalle regole speciali alle regole generali

Negli ultimi anni si sono moltiplicati i regimi speciali di responsabilità civile. Nuove tecnologie, nuove forme di cooperazione economica, nuove forme di aggregazione sociale hanno creato nuove occasioni di danno; anziché affidare queste fattispecie alle regole codicistiche della responsabilità civile, governate dai criteri soggettivi e oggettivi di imputazione, il legislatore ha preferito introdurre – o progettare di introdurre – regimi speciali di responsabilità, in cui imputazione dell'obbligazione risarcitoria, ambito di operatività delle regole, tipi di danni risarcibili, modalità di risarcimento derogano al regime generale.

Le ragioni di questa scelta non sono univoche. Vi sono casi in cui il regime è imposto dal sistema delle fonti, come è avvenuto per la responsabilità del fabbricante, introdotta a motivo del recepimento della direttiva comunitaria; in altri casi, come è avvenuto per le fattispecie di responsabilità in tema di rapporti instaurati nei mercati finanziari, si è tenuto conto degli orientamenti e della dottrina con cui si erano suggeriti emendamenti a testi normativi considerati imprecisi; in altri casi ancora, si sono introdotte regole dirette a correggere orientamenti giurisprudenziali consolidati, come è avvenuto per la disciplina del danno morale derivante dal trattamento dei dati personali.

Poiché per ogni settore di attività potenzialmente dannose – afferiscano esse a rapporti economici, oppure biologici – si vengono delineando regole ad hoc, l'area di operatività delle norme a contenuto generale via via si sta riducendo. Nel contempo, si assiste ad un fenomeno che da tempo si è radicato in materia di rapporti contrattuali, ove le regole codicistiche sul "contratto in generale" assolvono la funzione di "collante", rispetto alle regole speciali destinate a disciplinare singoli tipi contrattuali. In altri termini, le regole generali non costituiscono più l'ossatura, l'impalcatura portante del settore, in cui i regimi speciali operano come derogatori, ma, rovesciando la prospettiva, sono i regimi speciali a prevalere, e ad essere applicati in prima battuta, salvo poi ricorrere alle regole generali là dove i regimi speciali siano incompleti, lacunosi, imprecisi.

3. Il ruolo della giurisprudenza

L'intensificarsi degli interventi normativi non riduce tuttavia l'attività creativa della giurisprudenza. Qui ancora si consumano i tentativi di ammodernare una disciplina vetusta, oppure di sfruttare al massimo grado le potenzialità delle clausole generali. Non si può dire, guardando alla nostra esperienza, che la responsabilità civile of-

fra l'assetto di regole più appropriato per la società mista, risultante dal rifiuto dell'intervento legislativo considerato troppo autoritario e oppressivo, e dal rifiuto delle soluzioni negoziali troppo esposte alla disparità di potere contrattuale dei soggetti coinvolti; si può dire, al contrario, che in molti settori le regole giurisprudenziali abbiano preparato, anziché evitato, l'intervento legislativo. Se mai, alla giurisprudenza si sono affidati compiti molteplici e gravosi: individuare le prime regole da applicare, crearne di nuove là dove fosse indispensabile, correggere mediante i procedimenti ermeneutici le regole legislative considerate non appropriate alla bisogna.

Questo discorso ormai non si può arrestare ai confini nazionali: anche la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea ha assunto ormai un proprio spazio, e le regole giurisprudenziali di derivazione comunitaria investono anche l'area della responsabilità civile.

4. Un modello complesso di regole

Sicché, quando si descrive il sistema come organizzato intorno a regole generali e a regole speciali, scritte e di livello ordinario, si semplificano di molto le cose: oltre alle regole di derivazione legislativa, di tutti i livelli, occorre tener conto delle regole di derivazione giurisprudenziale, di tutti gli organi decidenti. La complessità del sistema non è solo strutturale, ma è anche conoscitiva: occorre un giurista europeo, ormai, per poter dare risposta agli interrogativi che si affacciano in tutti i settori del diritto, compreso quello che, per anni, appariva il meno vicino all'evoluzione normativa e strutturale.

Ma se si allargano i confini dell'indagine vengono in gioco altre dimensioni. Quella propria del diritto internazionale privato, che si recente è stato riformato anche con riguardo alla disciplina della responsabilità civile; quella inerente alla uniformazione del diritto, con riguardo al tentativo di elaborare regole uniche per tutti i Paesi membri dell'Unione (e finanche per tutti i paesi d'Europa); quella inerente la comparazione, per far sì che i giuristi, almeno quelli europei, usino termini, concetti, strumenti omologhi, per poter dare identiche risposte a identiche questioni e favorire quella "graduata convergence" che sembra affiorare dalla comparazione non dei testi normativi ma dai modelli di sentenza.

5. Un quadro di valori comuni

In ambito europeo, sia attraverso la tecnica normativa dei regolamenti e delle direttive, sia mediante l'orientamento della Corte di Giustizia, sia mediante i tentativi di uniformazione e soprattutto per la circolazione dei modelli e delle idee, si sta definendo un quadro comune di valori, in cui la responsabilità civile, intesa come complesso delle regole preposte alla difesa di interessi protetti, occupa una posizione privilegiata. La persona, la proprietà, l'ambiente, il credito, le aspettative, per considera-

re gli “oggetti della tutela”, oppure i consumatori, i risparmiatori, i creditori, i lavoratori, i famigliari, per considerare i “soggetti” della tutela, delineano l’ambito di operatività di queste regole, ordinate secondo una scala di valori che appare uniforme in tutti gli ordinamenti.

Anche i modelli analitici di queste regole si sono uniformati: oltre al modello formalista, prevalente nell’Europa continentale, e a quello empirico, prevalente in *common law*, si sta affermando – per il momento solo in sede dottrinale – il modello dell’analisi economica del diritto, di cui si trovano elaborazioni o comunque tracce, oltre che nella nostra esperienza, anche in Gran Bretagna, in Germania, in Francia, in Spagna.

L’analisi economica, svolta in astratto e piegata poi alle singole fattispecie, e finalizzata alla considerazione degli effetti economici delle regole di amministrazione del rischio, finisce per coniugarsi con la disciplina comunitaria, finalizzata ad una regolamentazione uniforme di un mercato libero ed efficiente. Ovviamente, rappresentando l’obbligazione risarcitoria un costo, soprattutto un costo per il c.d. professionista, la risposta dell’una e dell’altra non sono nel senso della sua eliminazione, quasi che le esternalità dovessero ricadere inevitabilmente e casualmente sul pubblico, ma piuttosto nel senso della distribuzione ottimale delle risorse e quindi dei costi per produrle e per usarle.

6. La giurisprudenza dell’Unione europea

La giurisprudenza dell’Unione europea è fonte del diritto (come peraltro è considerata tale la giurisprudenza nel diritto interno italiano).

Tra i casi più rilevanti, che saranno discussi nei prossimi capitoli occorre annoverare:

– il caso *Costa c. Enel* del 15 luglio 1964, C-6/64 in cui la Corte ha affermato la prevalenza delle regole del diritto dell’Unione sulle regole diritto interno dei singoli Stati Membri, anche se successive;

– il caso *Van Gend & Loos* del 5 febbraio 1963, C-26/62, in cui la Corte ha stabilito che i diritti individuali dei singoli, previsti dalle direttive, purché siano sufficientemente precise, sono tutelati direttamente anche se le direttive non sono state attuate dai singoli Stati Membri;

– il caso *Factortame*, del 19 giugno 1990, C-213/89 in cui è stato ulteriormente precisato questo principio;

– il caso *Courage*, 20 settembre 2001, C-453/99, in cui, tra gli altri, si è affermato il principio di effettiva tutela giudiziale;

– il caso *Marshall*, C-271/91, in cui si è affermato il diritto del danneggiato al risarcimento pieno del danno causato dalla violazione del diritto comunitario;

– i casi *Faccini Dori*, C-192/94 El Corte Ingles, C-397/01 e C-403/01 sulla efficacia diretta delle direttive.

D'altra parte, con altri casi, come *Mangold e Krukdeveci*, la Corte ha affermato l'efficacia orizzontale diretta delle regole del Trattato che tutelano le libertà di cui il Trattato si fa portatore.

Nell'ambito delle singole fattispecie si esamineranno poi le sentenze che hanno precisato l'ambito di applicazione dei diritti derivanti dalle direttive e dal Trattato, sia con riguardo alla responsabilità dello Stato per la violazione di regole del diritto dell'Unione europea, sia con riferimento all'ammontare del danno, come accade per la violazione della normativa sulla concorrenza.

7. L'influenza del diritto dell'Unione europea sul diritto interno. Il Regolamento Roma II

Al di là dei processi di recepimento della disciplina comunitaria nel diritto interno, si debbono in ogni caso considerare gli effetti ulteriori che i principi, i valori, gli orientamenti del diritto comunitario possono dispiegare nella interpretazione e nella applicazione del diritto interno, anche se non derivato dal diritto comunitario. È in altri termini la costruzione oggi sempre più complessa del diritto privato che viene in considerazione, nel settore delle regole della responsabilità civile, come nel settore del diritto dei contratti.

Una questione preliminare si deve innanzitutto porre in materia di criteri generali di interpretazione con riguardo alle disposizioni di derivazione comunitaria.

Ci si può chiedere, in altri termini, se l'interpretazione di tali disposizioni sia retta dai criteri indicati dall'art. 12 delle preleggi, oppure se tali criteri debbano essere coordinati con i criteri interpretativi derivanti dal diritto comunitario.

Una soluzione che negasse in radice la fondatezza del problema potrebbe essere variamente argomentata; ma appare subito chiaro che qualsiasi argomentazione in questo senso non può considerarsi soddisfacente. In altri termini, è risibile sostenere che l'art. 12 delle preleggi non consente (non ponendosi il problema) fare ricorso a criteri diversi da quelle espressamente menzionati. Allo stesso modo, non si può sostenere che le disposizioni dell'ordinamento interno debbono essere interpretate solo mediante i canoni previsti dall'art. 12 delle preleggi (interpretazione letterale e sistematica, interpretazione teleologica, interpretazione analogica), restando pertanto indifferenti ai canoni comunitari; questa posizione è in contrasto con la giurisprudenza della Corte costituzionale e con la giurisprudenza della Corte di Giustizia; inoltre, gli orientamenti giurisprudenziali menzionati riguardano le disposizioni dell'ordinamento interno preesistenti alla legge comunitaria; a maggior ragione l'argomentazione non tiene se si ha riguardo alle disposizioni che sono di stretta derivazione comunitaria.

In sede comunitaria e in sede di interpretazione costituzionale delle leggi si è precisato che il giudice dello Stato membro deve interpretare la disposizione di diritto interno alla luce del diritto comunitario (interpretazione adeguatrice); se tale tecnica non è sufficiente, deve disapplicare la disposizione interna contrastante; se permangono dubbi, deve sollevare la questione dinanzi la Corte di Giustizia.

In ogni caso, il giudice deve seguire i canoni interpretativi del diritto comunitario.

A proposito dei regolamenti (ma soluzione non diversa deve essere assegnata ai principi contenuti nelle direttive) la Corte cost., con sentenza dell'8 giugno 1984, n. 170, ha precisato che «*sul piano ermeneutico vige la presunzione di conformità della legge interna al regolamento comunitario: fra le possibili interpretazioni del testo normativo prodotto dagli organi nazionali va prescelta quella conforme alle prescrizioni della Comunità, e per ciò stesso al disposto costituzionale che garantisce l'osservanza del Trattato di Roma e del diritto da esso derivato*». Criterio già indicato da precedenti costituzionali rinvenibili nelle pronunce nn. 176 e 177 del 1981. Ma la questione è stata ulteriormente articolata, come risulta dalle rassegne in materia¹.

La dottrina di diritto comunitario distingue tra interpretazione conforme, interpretazione sistematica, interpretazione restrittiva, interpretazione utile². Sostanzialmente, i criteri interpretativi sono equivalenti a quelli indicati dall'art. 12 delle preleggi.

In alcuni casi, è lo stesso legislatore interno che prevede disposizioni interpretative che si uniformano a questi indirizzi: è il caso della disciplina dell'antitrust interno, della disciplina del mercato finanziario e così via.

Per quanto riguarda la creazione di regole giurisprudenziali, il discorso è più semplice: dovendosi considerare i principi del diritto comunitario ormai integranti i principi del diritto interno, la disposizione dell'art. 12 preleggi non può aprire problemi.

I settori nei quali il diritto comunitario ha avuto una incidenza diretta sono molteplici:

- la responsabilità del revisore;
- la responsabilità dei soggetti abilitati allo svolgimento di servizi di investimento;
- la responsabilità da annunci pubblicitari e da prospetto;
- la responsabilità per insider trading;
- la responsabilità del produttore e del prestatore di servizi;
- la responsabilità per il trattamento di dati personali;
- la responsabilità per il danno ambientale;
- la responsabilità per la lesione di interessi legittimi;
- la responsabilità dello Stato per l'inadempimento agli obblighi comunitari;
- la responsabilità per la violazione delle regole della concorrenza.

L'art. 5 del Regolamento sulla legge applicabili alle obbligazioni extracontrattuali n. 864/2007 applicato dall'11 gennaio 2009 ("Roma II") pone essenzialmente tre problemi di interpretazione: due riguardano il sistema del diritto internazionale privato, in particolare (i) la definizione esatta del contenuto della disposizione e (ii) il suo rapporto con la disciplina oggi vigente nel nostro ordinamento (cioè l'art. 63 della legge 31 maggio 1995, n. 218); il terzo riguarda la disomogenea attuazione della

¹ V. TIZZANO, *Codice dell'Unione europea*, Padova, 1998.

² MENGOLZI, *Casi e materiale di diritto comunitario*, Padova, 1998; BALLARINO, *Lineamenti di decreto comunitario*, Padova, 1997.

direttiva 85/374 sulla responsabilità del fabbricante per i danni cagionati da prodotti difettosi, che porta ad una discriminazione dei danneggiati, attese le scelte opzionali effettuate dai legislatori nazionali e le discrepanze nell'interpretazione della direttiva (iii).

(i) La disposizione in esame ha avuto un percorso accidentato, perché il Parlamento europeo aveva proposto di sopprimerla, ritenendo sufficiente l'applicazione della regola generale in materia di illeciti extracontrattuali [v. COM (2006) 0083, def. del 21 febbraio 2006, § 3.4]. La Commissione ha preferito conservarla per ragioni di certezza del diritto. Il testo approvato modifica le stesure precedenti, aggiungendo ai tre criteri di collegamento già previsti (la legge del paese di *residenza comune* al presunto responsabile e al danneggiato, *ex art. 4, c. 2, la residenza* del danneggiato e il luogo di *acquisto* del prodotto difettoso) un quarto criterio di collegamento costituito dal luogo in cui si è verificato il *danno*.

Quest'ultimo criterio (*lex loci damni*) è il criterio generale in materia di illecito e si sostituisce al criterio generale universalmente applicato, che aveva aperto molti problemi interpretativi (*lex loci commissi delicti*): ciò perché in alcuni ordinamenti la responsabilità oggettiva è considerata una responsabilità *ex lege*, che non richiede la verifica della colpa del danneggiante, e quindi vi erano dubbi sulla stessa applicabilità della convenzione (ora regolamento), e in altri ordinamenti la distinzione tra il danno-evento (lesione del diritto) e danno-conseguenza (effetti pregiudizievoli della lesione) creava dubbi sulla scelta del luogo in cui il danno si era cagionato e quindi sul criterio di collegamento della legge applicabile. La scelta del nuovo criterio generale è certamente felice, perché ormai, anche se il Regolamento non offre una lista di definizioni terminologiche delle parole usate, il *danno* nel diritto comunitario è inteso non tanto come evento lesivo quanto come il fatto che pregiudica la salute, la proprietà o gli interessi della vittima in conseguenza del comportamento illecito del danneggiante.

Al principio generale si fa eccezione in caso di danno cagionato da un prodotto difettoso. In questo caso la Commissione ha ritenuto di privilegiare il luogo in cui il danneggiato risiede, forse per uniformare questa disciplina a quella delle obbligazioni contrattuali contratte dal consumatore.

L'eccezione al principio della *lex loci damni*, data dalla responsabilità da prodotto, è giustificata dall'obiettivo di ripartire equamente i rischi inerenti a una società moderna altamente tecnologica, di tutelare la salute dei consumatori, di incentivare l'innovazione, di agevolare gli scambi commerciali (considerando n. 20). Tutte queste argomentazioni sono apprezzabili, ma non colgono nel segno: riguardano la giustificazione della responsabilità oggettiva del fabbricante, ma non il fatto che si sia scelto come criterio prioritario il luogo di residenza del danneggiato. Meglio sarebbe stato se la scelta di uno tra i criteri di collegamento fosse stata rimessa, per l'appunto, al danneggiato, il quale avrebbe potuto scegliere la legge più favorevole.

(ii) Il Regolamento prevale sulla disciplina interna, e quindi modifica l'art. 63 della legge 31 maggio 1995, n. 218, che, molto più opportunamente, rimetteva al danneggiato la scelta tra la legge dello Stato in cui si trovava il domicilio o l'amministrazione del produttore, oppure quella dello Stato in cui il prodotto era stato acquistato.

(iii) Come accennavamo, la differenza non è marginale perché sono ancora notevoli le differenze di disciplina del risarcimento del danno da prodotti nei diversi ordinamenti dei Paesi Membri: una relazione della Commissione, ormai non più aggiornata (neppure dopo l'ingresso dei nuovi dieci Paesi Membri), aveva posto in luce come queste differenze riguardino tuttora elementi essenziali della fattispecie, quali il nesso causale, la prova del difetto del prodotto, il rischio dello sviluppo (che è incluso nell'area del risarcimento in Finlandia, Lussemburgo, Spagna, Francia e Germania), la durata della prescrizione, la franchigia e le voci di danno coperte dalla direttiva [COM (2000)83 def del 31 gennaio 2001]. Il problema dovrà essere risolto in via prioritaria, come è stato posto in luce dalla stessa Commissione nella seconda relazione sullo stato di avanzamento relativo al quadro comune di riferimento [COM (2007) 447 def del 25 luglio 2007], progetto che si propone di coordinare in modo sistematico *l'acquis communautaire* nonché le regole di attuazione vigenti negli ordinamenti nazionali.

La morale che si ricava dunque dal nuovo Regolamento in materia di legge applicabile al danno da prodotti è che ciascun danneggiato (non solo il "consumatore" in senso proprio, ma anche il *bystander*) può appellarsi solo alla legge del proprio paese, sperando che sia la migliore; in alternativa dovrà dimostrare la prevalenza di un criterio più stretto, costituito da una relazione preesistente con il produttore, quale un contratto (art. 5, c. 2), e ciò nel caso il danneggiato ritenga che la legge del produttore sia a lui più favorevole. Qui allora la discriminazione interverrebbe tra danneggiati che hanno concluso un contratto direttamente con il produttore (ma non con l'importatore, il fornitore o il venditore finale) e sono pertanto *acquirenti* del prodotto, e tutti gli altri danneggiati, che non possono avvalersi di questo criterio di collegamento perché non hanno concluso il contratto, ma sono semplici consumatori o semplici *bystanders*. Per converso i produttori avranno interesse ad esportare in quei Paesi dell'Unione in cui le regole sono a loro più favorevoli.

Guido Alpa

LA RESPONSABILITÀ E LA LIBERTÀ DI ESPRESSIONE

Nota di commento a Corte di Giustizia UE,
6 marzo 2001, causa C-274/99

Il susseguirsi di attentati terroristici nel corso degli ultimi anni in Europa, e ancora gli ultimi avvenimenti di qualche settimana fa sono fonte di preoccupazione dei Parlamenti e dei Governi, ma anche dei singoli individui che vivono in società a base democratica. Si tratta di fenomeni che trascendono l'immaginazione e si sottraggono a possibili profezie, i quali tuttavia, pur costituendo l'estremo sanguinoso limite a cui può condurre l'avversione cieca verso tutto ciò che è differente da sé, non sono altro che l'espressione condotta al punto estremo di atteggiamenti mentali e di strumentalizzazioni di idee riflesse nei diversi continenti attraverso comunicazioni di gruppi politici ammantati da sedicenti credenze religiose, attività discriminatorie di fazioni, movimenti e sette intolleranti, proclami con diffusione di immagini che si ispirano a principi di intolleranza, di vendetta, di odio e insofferenza. Le azioni sono precedute dalle idee, e rafforzano quelle idee nel loro concretarsi in fatti storici. Di più, i sistemi informatici, che si affiancano ai sistemi di comunicazione tradizionali e i sistemi virtuali di contatto che aggregano persone le più disparate, situate in qualsiasi luogo, non fanno che diffondere all'infinito i livelli comunicativi e moltiplicarne in modo irrefrenabile gli effetti nocivi e spaventevoli.

Sono il segno che sotto l'apparenza superficiale di controllabili conflitti di opinioni e di civili dibattiti si tramandano idee ripudiate dall'avvento dello Stato democratico di diritto. Ma non si tratta solo di apparenti o sedicenti guerre di religione o di nostalgie per i totalitarismi politici.

Il Novecento ha segnato da questo punto di vista forse il livello di crudeltà e disumanizzazione più basso che la storia abbia registrato. Ma questi tragici eventi che segnano la storia dell'umanità trovavano sostegno in larghe fasce dell'opinione pubblica e sono stati favoriti dalla costruzione giuridica dell'identità delle persone o dei gruppi, che per secoli ha consolidato e giustificato la minorità di persone e gruppi, e tollerato atteggiamenti di disprezzo, di odio, di emarginazione.

Insomma, con molta tristezza ma anche con forte sdegno dobbiamo prendere atto che il mondo di allora non è cambiato, ha solo trovato nuove forme di espressione e la sfrontatezza di riemergere in tutta la sua violenza.

Questa estate al Portico d'Ottavia, lo spazio del ghetto di Roma in cui il 16 otto-

bre 1943 i nazisti radunarono più di mille ebrei che non avevano potuto darsi alla macchia e li deportarono nei campi di sterminio, fu esposta una mostra sulla propaganda antisemita in Germania e in Italia alla fine degli anni Trenta. Non erano mostrati solo i giornali e riviste, ma anche suppellettili, disegni, vignette che con toni persuasivi, con battute e con linguaggio familiare, dipingevano con i toni più schifosi gli appartenenti alla “razza maledetta”, proprio perché il consenso della maggioranza doveva essere coltivato e rafforzato in modo da legittimare politicamente e socialmente la campagna antisemita e i conseguenti provvedimenti. Ma oltre all’esposizione delle prime edizioni *Mein Kampf* e dei fascicoli della rivista *La difesa della razza*, per la prima volta si mettevano in evidenza le tecniche dell’immagine filmica, le riprese dei notiziari trasmessi al cinema, studiate con estrema finezza per conquistare e quasi magicamente avvolgere lo spettatore, il quale, senza riflessi critici, ingurgitava parole, insulti, dileggi formulati nei confronti della razza non ariana. Le prime tecniche di comunicazione di massa erano premonitrici dell’avvento e dell’utilizzazione delle nuove tecnologie, che oggi si sono vieppiù sviluppate con i social network.

Questi fenomeni si sono rafforzati e moltiplicati nel web: le aggregazioni casuali che si realizzano mediante la rete mettono in contatto e uniscono soggetti un tempo legati ad un territorio, ed ora invece sparsi in qualsiasi punto nel mondo virtuale, sì che la rete funziona da moltiplicatore quasi fosse una “grancassa” che enfatizza i segnali e le azioni, e nello stesso tempo favorisce l’anonimato e quindi l’impunità.

Di fronte a questo desolante e preoccupante scenario i giuristi hanno reagito sia esprimendo l’orientamento delle istituzioni a cui sono legati, sia nella loro funzione sociale di difensori dei diritti e quindi di protettori delle minoranze discriminate, delle categorie deboli non adeguatamente tutelate, dei singoli che si trovano in pericolo o sono indicati come portatori di disvalori o fungono da simbolo di status avversati e dileggiati.

Il nuovo secolo si è dunque aperto all’insegna della continuità del “secolo breve”, non ha saputo sconfiggere i movimenti sovversivi, intolleranti, discriminatori, né ripudiare le atrocità commesse nel secolo passato in ragione delle idee che li sostenevano.

Ovviamente, questi fenomeni non hanno riguardato solo gli Ebrei, ma tutte le minoranze, accomunate dal colore della pelle, dalle origini etniche, da lingue o dialetti minoritari, da orientamenti sessuali, da credenze, sentimenti religiosi, ideali politici e sindacali, tutti segni e simboli che connotano persone considerate diverse da quelle appartenenti alla maggioranza. Per apparire più persuasivi, coloro che usano questi metodi per diffondere le idee con un linguaggio d’odio non esitano a fare un uso distorto della storia, dai negazionisti dell’Olocausto agli abbattitori delle statue. Ma è appena il caso di osservare che un conto è abbattere la statua del tiranno – come è avvenuto nelle città d’Italia alla caduta di Mussolini – con cui si voleva far sparire i simboli della dittatura nell’anelito alla libertà, altro conto attribuire sentimenti predatori e fautori di genocidi in personaggi storici, come Cristoforo Colombo, che avevano altre intenzioni e altri ruoli.

Chi crede nello Stato democratico di diritto, in una Rule of Law moderna e inclusiva continua ad usare gli strumenti della ragione, gli argomenti del dialogo e della

persuasione piuttosto che non ribattere o combattere con le medesime armi contro i perturbatori delle comunità che, al contrario, anelano alla pace, alla giustizia, alla prosperità.

La lotta al linguaggio d'odio incontra molte difficoltà determinate dall'assenza di un accordo globale sulla protezione della persona, e si scontra con l'impotenza della legge (derivi essa da una autorità costituita oppure nasca da fonti convenzionali) e dei tribunali (siano questi nazionali o internazionali). Non possiamo rinunciare alla lotta, in nome di un ordine mondiale mutevole e non controllabile, come sostiene Henry Kissinger, né rassegnarci allo scontro di civiltà, come insegna Samuel P. Huntington, né possiamo ignorare che ciò che accade danneggia non soltanto i contemporanei ma anche le generazioni future.

E i giuristi? Come possono contribuire i giuristi, non solo i creatori della legge, non solo i giudici che la applicano ma soprattutto gli avvocati che combattono personalmente e a proprio rischio con le loro istanze e le loro perorazioni, per reagire alle prevaricazioni dei diritti dei singoli e dei gruppi?

Dobbiamo innanzitutto sgombrare il campo dai limiti spesso apposti a questo discorso: vi è chi considera i fenomeni in evidenza come il prodotto dei social media e delle tecnologie dell'informazione, chi considera non conciliabili tra loro modelli giuridici che si ispirano a differenti origini storiche, differenti visioni della realtà, differenti modalità per reagire alla situazione attuale, chi ancora riduce il fenomeno al "linguaggio", trascurando che l'avversione e l'intolleranza si comunicano anche mediante altre e variegiate forme di espressione, e che l'attenzione non si può concentrare solo su gruppi, su minoranze, e comunità ma deve comprendere il singolo individuo in sé e per sé considerato.

Il primo limite – o pregiudizio, se si vuol chiamare con il suo nome – è dato all'idea che solo con l'avvento di internet e l'uso di internet sia nato il problema, e quindi operando su questo mezzo, sia possibile prevenire o risolvere questi fenomeni. Ma esso è sfatato dagli stessi eventi che scorrono sotto i nostri occhi: se è pur vero che il reclutamento dei jihadisti avviene prevalentemente attraverso i canali di internet, che la programmazione degli attacchi terroristici è progettata e coordinata mediante internet, che il "credo" presentato come legittimante questi eventi è diffuso prevalentemente mediante internet, non per questo dobbiamo considerare internet un sistema pericoloso, né che questi fatti non sarebbero avvenuti se non si avesse avuto a disposizione questa "grancassa". Internet è solo un mezzo, potente e poco controllabile, che enfatizza gli effetti nocivi di quegli atteggiamenti.

Il secondo limite è dato dal fatto che coloro che credono nei diritti della persona non sono concordi nel qualificare giuridicamente il fenomeno. Né hanno trovato una definizione appagante delle parole con cui esso si esprime. I documenti redatti dalle istituzioni più rappresentative hanno cercato di raggiungere un minimo comun denominatore in modo da superare questo ostacolo.

Ma il limite più difficile da superare è intrinseco allo stesso contesto giuridico.

Nel mondo occidentale si possono distinguere sinteticamente due modelli estremi di reazione: quello per così dire europeo, che si basa sul bilanciamento dei diritti fon-

damentali e pertanto legittima limitazioni alla libertà di espressione, e l'altro, per così dire, statunitense, che invece non appone alcun limite alla libertà di espressione e proprio in nome di essa considera legittimo il linguaggio dell'odio: ciò non tanto perché ne approvi contenuti e finalità, ma in quanto ritiene che reprimerlo implicherebbe la violazione del fondamento stesso della società democratica, sì che ne pone un problema di autonomia della persona, di legittimazione del suo operato, di tollerabilità del danno da esso inferto.

Dunque, libertà bilanciata contro libertà massima.

Il dilemma è difficile da sciogliere: dobbiamo ritenere che la libertà di espressione in sé e per sé non tolleri alcuna limitazione oppure ritenere che la libertà di espressione non possa giungere a ledere la dignità della persona, del gruppo, di una comunità o di un popolo?

E se i valori devono essere bilanciati, si può istituire una gerarchia tra di loro?

Possiamo superare questi problemi ragionando per modelli e cercando di trovare un linguaggio comune, un indirizzo comune, un progetto comune.

Se si dovesse interpretare letteralmente l'art. 21 della Costituzione italiana in base al quale tutti – e non solo i cittadini – «*hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione*» (comma 1) e che «*la stampa non può essere soggetta ad autorizzazioni o censure*» (comma 2) potrebbe apparire che il modello giuridico italiano appartenga a quella tipologia di modelli, a cui si ascrive il modello statunitense, in cui non sono ammessi limiti all'espressione delle opinioni, e quindi anche le espressioni di odio, disprezzo, di incitamento all'azione e così via sarebbero ammesse senza limiti. E tuttavia a smentirlo è lo stesso dettato dell'art. 21 che pone il primo divieto, il buon costume, con una riserva di legge per la normativa di dettaglio. "Buon costume" è una clausola generale, sì che essa evolve con l'evolvere del sentimento comune, con gli orientamenti e i comportamenti dei consociati, e pertanto la giurisprudenza applicativa di tale limite si è spostata via via che la morale – sessuale, in particolare – acquisiva nuovi contorni, tendenzialmente più lasisti.

Ma vi sono altri limiti, dettati da interessi protetti della Costituzione, e quindi di pari grado rispetto alla libertà di espressione: l'onore, la riservatezza, il sentimento religioso, l'interesse alla amministrazione della giustizia, il dovere di fedeltà, alle istituzioni, il prestigio delle istituzioni la difesa della Patria, la sicurezza dello Stato, l'ordine pubblico, la salute e la maternità, l'interesse dei minori, e così via. Tutti questi limiti sono stati oggetto di interpretazione da parte della Corte costituzionale, e corrispondono ad una folta giurisprudenza costituzionale la quale ha utilizzato il metodo del *bilanciamento degli interessi in conflitto*, diretto a stabilire quale di essi debba prevalere.

Nella stessa linea si è posta la giurisprudenza della Corte Suprema di Cassazione, che, con sentenze riguardanti la materia civile e la materia penale, si è adeguata alle direttive interpretative della Corte costituzionale, seguendo il metodo del *bilanciamento degli interessi*.

Queste limitazioni riguardano anche il diritto di critica: ad es. con sent. n. 5788

del 15 giugno 1994 si è ritenuto che «*Il diritto di manifestare il proprio pensiero previsto dall'art. 21, primo comma, Cost., oltre ad incontrare i limiti posti a tutela dei diritti e delle libertà altrui da altre norme della stessa Costituzione, deve essere coordinato con i vari interessi di rango pubblicistico e costituzionale tutelati da leggi speciali, come l'ordinamento della professione di avvocato e procuratore dettato dal R.D.L. legge 27 novembre 1933 n. 1578; il cui art. 38, affermativo della sanzionabilità in via disciplinare di comportamenti non conformi alla dignità e al decoro professionale, è applicabile anche con riguardo ad espressioni del professionista (nella specie, critiche delle lungaggini burocratiche della Cassa di Previdenza) che, pur non concernendo direttamente l'esercizio della professione e prescindendo da quanto previsto dalle norme penali in tema di offesa all'onore ed alla reputazione delle persone, siano idonee – secondo un giudizio demandato all'ordine professionale – ad incidere negativamente sul prestigio e sulla dignità della classe forense*».

Ma le fattispecie sono assai variegata, sì che in altra occasione, con riguardo al rispetto del sentimento religioso del singolo individuo la Corte, con sent. n. 7468 del 23 marzo 2017, ha precisato che «*Va escluso che l'organizzazione di un singolo spettacolo artistico possa, di per sé sola, costituire violazione del personale sentimento religioso di un unico cittadino ed essere sanzionata dall'ordinamento con il riconoscimento di un credito risarcitorio, non solo perché è, all'evidenza, insussistente un collegamento oggettivo tra la prima ed il secondo, ma anche perché non è ravvisabile il requisito del danno ingiusto, essendo la programmazione di una manifestazione artistica espressione di una libertà garantita dalla Costituzione. (Nella specie, la S.C. ha escluso la responsabilità per lesione del diritto individuale di libertà religiosa in capo all'ente organizzatore di una manifestazione artistica per aver questa ospitato, al proprio interno, uno spettacolo ritenuto contrario ai principi della religione cattolica)*».

Quanto al sentimento di onore e di reputazione del singolo individuo, nella folta giurisprudenza, si rinviene il principio in base al quale (sent. n. 17211 del 27 agosto 2015).

«*Il legittimo esercizio dei diritti di cronaca e di critica giornalistica è condizionato dal limite, oltre che della verità e dell'interesse pubblico, della continenza, intesa come correttezza formale dell'esposizione e non eccedenza da quanto strettamente necessario per il pubblico interesse, sì da garantire cronaca e critica non si manifestino tramite strumenti e modalità lesivi dei diritti fondamentali all'onore ed alla reputazione, sicché, con riguardo ad una trasmissione televisiva, assumono rilievo le modalità di comunicazione utilizzate, ove sia stata realizzata una peculiare combinazione di immagini e sonoro tra loro, tale da risultare trasmodante il suddetto limite. (Nella specie, la S.C. ha ritenuto esorbitante un reportage televisivo sul fenomeno del turismo sessuale femminile in Giamaica, nel corso del quale l'immagine dell'attrice, che non era neppure un personaggio pubblico, era stata accostata ad un sonoro tale da avvalorare l'illazione che la sua presenza "in loco" fosse finalizzata alla ricerca di facili incontri sessuali)*».

Proprio con riferimento alla valutazione comparativa degli interessi una recente sentenza della Corte di Cassazione in sede penale ha stabilito che:

«*In tema di diffamazione a mezzo "mass media" – fermo restando che la libertà di*

stampa, espressione del diritto di manifestazione del pensiero sancito dall'art. 21 Cost., comporta la compressione dei beni giuridici della riservatezza, dell'onore e della reputazione, peraltro, anch'essi, aventi dignità costituzionale, ex art. 2 e 3 Cost. – il riferimento a distanza di tempo, in sede di c.d. talk show televisivo, dello sviluppo di indagini di polizia giudiziaria, consentito in chiave storica dell'evento nonché di critica all'operato degli inquirenti, comporta che l'obbligo deontologico del giornalista deve parametrarsi a criteri di rigore ancora maggiori dell'ordinario, nel senso che, ove permanga o si riattualizzi l'interesse pubblico alla relativa propalazione – che, in tal caso, deve essere bilanciato con il diritto all'oblio – ed esigenze di ricostruzione storica o artistica lo richiedano, la notizia deve essere accompagnata dalla doverosa avvertenza che le tesi investigative rimaste a livello di mera ipotesi di lavoro, non hanno trovato alcuna conferma o addirittura sono state decisamente smentite dal successivo sviluppo istruttorio, in quanto incombe sul giornalista il dovere giuridico di rendere una informazione completa e di effettuare, all'uopo, tutti i controlli necessari per verificare gli esiti di una data indagine» (sent. n. 45051 del 17 luglio 2009).

E poiché il problema delle limitazioni alla libertà di espressione a mezzo stampa o ad opere televisive e teatrali è spesso preso ad esempio dai vari commentatori per valutare la loro ammissibilità si consideri questo caso deciso dalla Corte con sent. n. 8959 del 3 luglio 1997:

«Ai fini della distinzione tra i reati di cui agli artt. 527 e 726 cod. pen. le nozioni di osceno e di pudore non sono riferite ad un concetto considerato in sé, ma al contesto ed alle modalità in cui gli atti o gli oggetti sono compiuti o esposti. Il criterio discretivo va individuato nel contenuto più specifico del delitto di "atti osceni", che si richiama alla "verecondia sessuale", rispetto a quel complesso di regole etico-sociali, che impongono a ciascuno di astenersi da tutto quanto possa offendere il sentimento collettivo della più elementare costumatezza. Ne consegue che il nudo integrale – considerando il sentimento medio della comunità ed i valori della coscienza sociale e le reazioni dell'uomo medio normale – assume differenti valenze. Può essere incluso nella speciale causa di esclusione dell'oscenità (art. 529 cod. pen.) – come ad esempio per le lezioni di educazione sessuale o per le opere cinematografiche o teatrali – ovvero essere espressione della libertà individuale o derivare da convinzioni salutiste o da un costume particolarmente disinibito. Esso, se praticato in una spiaggia appartata, frequentata da soli naturisti, è penalmente irrilevante; mentre non è tale in una località balneare affollata da soggetti variamente abbigliati. In particolare, l'esibizione degli organi genitali (diversamente da quella del seno nudo, che non integra più alcuna ipotesi di reato) – al di fuori delle eccezioni ricordate – configura il delitto di atti osceni, poiché mira al soddisfacimento della "libido"».

Anche la satira è oggetto di limitazioni, come ci ricorda un'accurata ordinanza della Corte di Cassazione civile, la quale, con ord. n. 21235 del 17 settembre 2013 ha precisato che:

«La satira costituisce una modalità corrosiva e spesso impietosa del diritto di critica, sicché, diversamente dalla cronaca, è sottratta all'obbligo di riferire fatti veri, in quanto esprime mediante il paradosso e la metafora surreale un giudizio ironico su di un fatto, pur soggetta al limite della continenza e della funzionalità delle espressioni o delle imma-

gini rispetto allo scopo di denuncia sociale o politica perseguito. Conseguentemente, nella formulazione del giudizio critico, possono essere utilizzate espressioni di qualsiasi tipo, anche lesive della reputazione altrui, purché siano strumentalmente collegate alla manifestazione di un dissenso ragionato dall'opinione o comportamento preso di mira e non si risolvano in un'aggressione gratuita e distruttiva dell'onore e della reputazione del soggetto interessato, non potendo invece, essere riconosciuta la scriminante di cui all'art. 51 cod. pen. nei casi di attribuzione di condotte illecite o moralmente disonorevoli, di accostamenti volgari o ripugnanti, di deformazione dell'immagine in modo da suscitare disprezzo della persona e ludibrio della sua immagine pubblica. (Nel caso di specie, si sono ritenuti travalicati i limiti del diritto di satira, essendosi indicato un soggetto come imputato per aver ricevuto indebitamente denaro o altre utilità da smaltimento di rifiuti tossici, mentre costui – sebbene effettivamente coinvolto in un procedimento penale, a carico di altri – non aveva mai assunto tale qualità)» (Imputato Grillo).

E pure le vignette sono oggetto di valutazione, se tali da ledere l'onore o la reputazione di una persona: ad es., con sent. n. 4993 del 29 maggio 1996 si è precisato che:

«Il diritto di satira, garantito dagli artt. 9, 21 e 33 della Costituzione, può essere esercitato solo nei limiti della coerenza causale tra la qualità della dimensione pubblica del personaggio fatto oggetto della satira ed il contenuto artistico – espressivo della satira medesima con la conseguenza che, pur caratterizzandosi per i suoi scopi caricaturali e dissacratori, che gli consentono di non rispettare fedelmente la verità dei fatti, non può essere asservito ad un fine meramente denigratorio (nella specie la Corte di Cassazione ha ritenuto corretta la motivazione della sentenza di merito che aveva considerato diffamatoria una vignetta che, in un giornale, illustrava un fatto costituente reato falsamente attribuito ad un noto personaggio politico in un articolo pubblicato nel medesimo giornale, riproducendo, con una caricatura, il personaggio stesso vestito da ladro in modo da rendere più immediata la percezione, nel lettore, del collegamento tra questo personaggio e l'episodio riferito nell'articolo)». (Parte lesa Craxi).

Neppure il ruolo pubblico di una persona – anche nel caso di esercizio di un incarico pubblico – può costituire esimente se il diritto di satira è abusato. Con sent. n. 37706 del 23 maggio 2013 si è affermato che:

«In tema di diffamazione a mezzo stampa, ai fini del riconoscimento dell'esimente prevista dall'art. 51 cod. pen., qualora l'articolo contenga una critica formulata con modalità proprie della satira, il giudice, nell'apprezzare il requisito della continenza, deve tener conto del linguaggio essenzialmente simbolico e paradossale dello scritto satirico, rispetto al quale non si può applicare il metro consueto di correttezza dell'espressione, restando, comunque, fermo il limite del rispetto dei valori fondamentali, che devono ritenersi superati quando la persona pubblica, oltre che al ludibrio della sua immagine, sia esposta al disprezzo».

È evidente allora che la libertà di espressione non può considerarsi – nel nostro ordinamento – al vertice di una piramide in cui tutto è consentito. In particolare il limite della tutela dei valori della persona, che riassuntivamente potremmo riassumere in termini di *dignità*, impone la continenza.

La Camera dei Deputati, in considerazione dei fenomeni di antisemitismo, razzi-

simo, reazione all'immigrazione e odio nei confronti delle minoranze che si sono registrati nel nostro Paese anche di recente, ha istituito una commissione, denominata Jo Cox dal nome della parlamentare inglese assassinata nel corso della campagna referendaria per la Brexit. La Commissione, a conclusione dei suoi lavori, ha enunciato 56 raccomandazioni per prevenire e contrastare l'odio rivolgendole a tutti i soggetti competenti: il Governo, le Autorità di regolamentazione e vigilanza, le Istituzioni dell'UE, le organizzazioni sovranazionali, i media, l'ordine e il sindacato dei giornalisti, le associazioni e tutti gli altri operatori. Le raccomandazioni sono riconducibili ai seguenti ambiti principali:

- 1) colmare le gravi lacune nella rilevazione e nell'analisi dei dati sui fenomeni di odio a livello nazionale e sovranazionale, in particolare per quanto riguarda il sessismo;
- 2) promuovere una strategia nazionale per contrastare l'odio in tutte le sue forme, articolata in piani d'azione specifici per combattere le discriminazioni dei singoli gruppi, ed attuare la Strategia Nazionale di Inclusione di Rom, Sinti e Camminanti;
- 3) approvare alcune importanti proposte di legge all'esame delle Camere, tra cui quelle sulla cittadinanza e sul contrasto dell'omofobia e della transfobia;
- 4) includere anche i discorsi d'odio sessisti nella legislazione in materia di odio e discriminazione;
- 5) sanzionare penalmente le campagne d'odio (insulti pubblici, diffamazione o minacce) contro persone o gruppi;
- 6) valutare, sulla base delle esperienze di altri Paesi e tutelando la libertà d'informazione in Internet, la possibilità di:
 - esigere l'autoregolazione delle piattaforme al fine di rimuovere l'*hate speech* online;
 - stabilire la responsabilità giuridica solidale dei provider e delle piattaforme di social network e obbligarli a rimuovere con la massima tempestività i contenuti segnalati come lesivi da parte degli utenti;
- 7) esigere da parte delle piattaforme dei social network l'istituzione di uffici dotati di risorse umane adeguate, al fine della ricezione delle segnalazioni e della rimozione tempestiva dei discorsi d'odio, anche attivando alert sulle pagine online e numeri verdi a disposizione degli utenti;
- 8) rafforzare il mandato dell'UNAR (Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali) in direzione di una maggiore autonomia, anche configurandolo quale autorità indipendente;
- 9) responsabilizzare le figure istituzionali e politiche influenti nel dibattito pubblico, adottando meccanismi di regolazione per combattere il discorso d'odio;
- 10) migliorare la conoscenza dei propri diritti da parte delle vittime e consentire alle organizzazioni attive nel contrasto alle forme d'odio di costituirsi parte civile in giudizio;
- 11) attuare e diffondere la conoscenza delle norme previste dalla legge n. 71/2017 sul bullismo;
- 12) rafforzare nelle scuole l'educazione di genere e l'educazione alla cittadinanza,

finalizzata agli obiettivi di rispetto, apertura interculturale, inter-religiosa e contrasto ad intolleranza e razzismo;

13) sostenere e promuovere blog e attivisti *no hate* o testate che promuovono una contronarrazione e campagne informative rispetto al discorso d'odio, soprattutto nel mondo non profit delle scuole e delle università;

14) contrastare gli stereotipi e il razzismo sensibilizzando e responsabilizzando i media, specie online, ad evitare il discorso d'odio, comprese le notizie infondate, false e diffamatorie;

15) prevedere l'istituzione di un giurì che garantisca la correttezza dell'informazione, come prospettato anche da proposte di legge presentate in questa e in precedenti legislature e sollecitare l'Ordine professionale e il sindacato dei giornalisti sul controllo della deontologia professionale.

Sulla base dei principi sopra esposti appare chiara la configurazione delle manifestazioni di pensiero che siano dirette a violare i diritti fondamentali della persona, o di un gruppo, o di una comunità, come tali ritenute lesive dei diritti fondamentali e quindi da perseguire.

Particolarmente significativi, in questo senso, sono stati i provvedimenti degli organi dell'Unione europea. Tra i molti pronunciamenti vale la pena di ricordare la Risoluzione del 23 novembre 2016 sulla strategia della comunicazione dell'Unione per contrastare la propaganda di terzi che possa essere lesiva della democrazia, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

Le premesse della Risoluzione riassumono tutto il percorso fatto dagli Organi dell'Unione e dalle altre Istituzioni che combattono la propaganda della guerra o il linguaggio d'odio per ragioni razziali e religiose, istigano ad azioni ostili nei confronti di minoranze, e ciò senza considerare la libertà di espressione, la libertà di stampa e la libertà dei giornalisti quali esimenti dalla responsabilità e scriminanti nell'applicazione di limiti e sanzioni.

Nel preambolo sono infatti richiamati molti provvedimenti:

- la risoluzione del 2 aprile 2009 su coscienza europea e totalitarismo;
- la dichiarazione del vertice di Strasburgo/Kehl, adottata dalla NATO il 4 aprile 2009, in occasione del 60° anniversario della NATO;
- la risoluzione dell'11 dicembre 2012 su “Una strategia di libertà digitale nella politica estera dell'UE”;
- le conclusioni del Consiglio “Affari esteri” sulla lotta al terrorismo del 9 febbraio 2015;
- le conclusioni del Consiglio europeo del 19 e 20 marzo 2015;
- le conclusioni del Consiglio sulla strategia regionale dell'UE per la Siria e l'Iraq e la minaccia rappresentata dall'ISIS/Daesh, del 16 marzo 2015, che sono state riconfermate dal Consiglio “Affari esteri” il 23 maggio 2016;
- la relazione del vicepresidente della Commissione/alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (VP/AR) del 18 maggio 2015, dal titolo “L'UE in un contesto globale in evoluzione – Un mondo maggiormente connesso,

contestato e complesso”, e il lavoro in corso su una nuova strategia dell’UE per la sicurezza globale;

- la risoluzione del 10 giugno 2015 sullo stato delle relazioni UE-Russia;
- il piano d’azione dell’UE in materia di comunicazione strategica (rif. Ares (2015) 2608242 del 22 giugno 2015);
- la risoluzione del 9 luglio 2015 sulla revisione della politica europea di vicinato;
- la dichiarazione del vertice NATO in Galles del 5 settembre 2014;
- la risoluzione del 25 novembre 2015 sulla prevenzione della radicalizzazione e del reclutamento di cittadini europei da parte di organizzazioni terroristiche;
- la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 28 aprile 2015 dal titolo “Agenda europea sulla sicurezza” (COM(2015)0185);
- la comunicazione congiunta della Commissione e dell’alto rappresentante dell’Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza al Parlamento europeo e al Consiglio del 6 aprile 2016 dal titolo “Quadro congiunto per contrastare le minacce ibride: la risposta dell’Unione europea” (JOIN(2016)0018);
- la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio del 20 aprile 2016 dal titolo “Attuare l’Agenda europea sulla sicurezza per combattere il terrorismo e preparare il terreno per l’Unione della sicurezza” (COM(2016)0230).

Un lavoro impressionante che richiama i documenti più recenti, ma presuppone la risoluzione del Parlamento sull’omofobia del 18 gennaio 2006, la risoluzione del Consiglio d’Europa sulla lotta al razzismo e alla xenofobia n. 919/2008, e altri documenti compilati addirittura alla fine degli anni Novanta del secolo scorso.

La risoluzione si conclude con inviti:

19. invita gli Stati membri ad agire per tagliare l’accesso dell’ISIS/Daesh ai finanziamenti e alle risorse e a promuovere questo principio nell’azione esterna dell’UE, e sottolinea l’esigenza di svelare la vera natura dell’ISIS/Daesh e di ripudiarne la legittimazione ideologica;

20. invita l’UE e i suoi Stati membri ad adottare azioni coerenti e a livello dell’UE contro i discorsi di incitamento all’odio sistematicamente promossi da predicatori intolleranti ed estremisti attraverso sermoni, libri, show televisivi, Internet e tutti gli altri mezzi di comunicazione che possono creare un terreno fertile per le organizzazioni terroristiche come l’ISIS/Daesh e Al-Qaeda;

21. sottolinea l’importanza per l’UE e gli Stati membri di cooperare con i fornitori di servizi dei social media per contrastare la propaganda dell’ISIS/Daesh diffusa attraverso i social media;

22. sottolinea che le organizzazioni terroristiche islamiste, soprattutto l’ISIS/Daesh e Al-Qaeda, sono impegnate in campagne di disinformazione attive volte a minare i valori e gli interessi europei; evidenzia, a tale proposito, l’importanza di una strategia specifica per contrastare la propaganda e la disinformazione islamiste anti-UE;

23. sottolinea che una comunicazione imparziale, attendibile e obiettiva e flussi di

informazioni basati sui fatti riguardo agli sviluppi nei paesi dell'UE eviterebbero la diffusione della propaganda alimentata da terzi;

e descrive la sua strategia per contrastare la propaganda:

24. accoglie con favore il piano d'azione in materia di comunicazione strategica; accoglie con favore la comunicazione congiunta sul "Quadro congiunto per contrastare le minacce ibride" e chiede l'approvazione e l'attuazione immediata delle proprie raccomandazioni; sottolinea che le azioni proposte richiedono la cooperazione e il coordinamento di tutti gli attori pertinenti a livello nazionale e dell'UE; è del parere che solo un approccio globale possa condurre a un esito positivo degli sforzi dell'UE; invita gli Stati membri che esercitano la presidenza a turno dell'UE a includere sempre le comunicazioni strategiche nel quadro del loro programma, al fine di garantire la continuità del lavoro in materia; si compiace delle iniziative e dei risultati della presidenza lettone al riguardo; invita il VP/HR a garantire una frequente comunicazione a livello politico con gli Stati membri nell'ottica di un miglior coordinamento delle azioni dell'UE; sottolinea che è opportuno rafforzare sostanzialmente la cooperazione tra l'UE e la NATO nel campo della comunicazione strategica; accoglie con favore l'intenzione della presidenza slovacca di organizzare una conferenza sul totalitarismo in occasione della Giornata europea della memoria delle vittime dei regimi totalitari;

25. chiede alle competenti istituzioni e autorità dell'UE di monitorare attentamente le fonti di finanziamento della propaganda anti-europea;

26. sottolinea la necessità di maggiori finanziamenti per sostenere la libertà dei media nei paesi della politica europea di vicinato (PEV) nell'ambito degli strumenti dell'UE a sostegno della democrazia; invita, a tale proposito, la Commissione ad assicurare il pieno utilizzo degli strumenti esistenti, quali lo strumento europeo per la democrazia e i diritti umani (EIDHR), la PEV, il Media Freedom Watch (vigilanza sulla libertà dei media) per il partenariato orientale e il Fondo europeo per la democrazia (EED), ai fini della protezione della libertà e del pluralismo dei media;

27. prende atto delle enormi risorse dedicate alle attività di propaganda dalla Russia e il possibile impatto della propaganda ostile sui processi decisionali nell'UE, nonché il suo effetto deleterio sulla fiducia dei cittadini, sull'apertura e sulla democrazia; si congratula per il considerevole lavoro compiuto dalla task force di comunicazione strategica dell'UE; chiede quindi che la task force di comunicazione strategica dell'UE sia rafforzata trasformandola in una unità a pieno titolo all'interno del SEAE, responsabile per il vicinato orientale e meridionale, con idoneo personale e adeguate risorse di bilancio, eventualmente mediante la creazione di una linea di bilancio supplementare a essa dedicata; auspica una cooperazione rafforzata tra i servizi di intelligence degli Stati membri, nell'ottica di valutare l'influenza esercitata da paesi terzi che cercano di compromettere il fondamento e i valori democratici dell'UE; chiede, nell'ambito della comunicazione strategica, una più stretta cooperazione tra il Parlamento europeo e il SEAE, anche avvalendosi degli strumenti analitici del Parlamento e degli Uffici d'informazione negli Stati membri;