

Robert Simon [ed.]

Il giornalismo sotto attacco



Nomos



G. Giappichelli Editore

<https://doi.org/10.5771/9783748904877>, am 08.06.2024, 15:33:10
Open Access -  - <https://www.nomos-elibrary.de/agb>





Euregio Platform
on Human Dignity
and Human Rights

La piattaforma universitaria “Dignità umana e diritti umani” (in breve EUPHUR) è un progetto comune delle Università dell’Euregio Innsbruck, Bolzano e Trento e dell’Accademia di Merano. L’obiettivo di EUPHUR è affrontare sul piano scientifico le questioni principali della dignità umana ed i temi centrali dell’attuale dibattito sui diritti umani, portandoli così all’attenzione dell’opinione pubblica.



La traduzione dell’opera è stata realizzata con il contributo del SEPS –

Segretariato Europeo per le Pubblicazioni Scientifiche.

www.seps.it | seps@seps.it

SEPS –

Segretariato Europeo per le Pubblicazioni Scientifiche

Via Val d’Aposa 7

40123 Bologna

Menschenwürde und Menschenrechte Dignità umana e diritti umani Human Dignity and Human Rights

Edited by
euphur –
Euregio Platform on Human Dignity and Human Rights

Advisory board:
Kolis Summerer
Giuseppe Nesi
Walter Obwexer
Cuno Tarfusser

Editorial supervision:
Robert Simon

Volume 1

Robert Simon [ed.]

Il giornalismo sotto attacco



Nomos



G. Giappichelli Editore



Original title: Journalism at risk. Threats, challenges and perspectives

© Council of Europe, 2015

www.coe.int

<http://book.coe.int>

The opinions expressed in this work are the responsibility of the author(s) and do not necessarily reflect the official policy of the Council of Europe.

The Deutsche Nationalbibliothek lists this publication in the Deutsche Nationalbibliografie; detailed bibliographic data are available on the Internet at <http://dnb.d-nb.de>

ISBN 978-3-8487-6406-8 (Print) Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden

978-3-7489-0497-7 (ePDF) Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden

978-8-892132214 (Print) G. Giappichelli Editore srl, Torino (Italy)

British Library Cataloguing-in-Publication Data

A catalogue record for this book is available from the British Library.

ISBN 978-3-8487-6406-8 (Print) Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden

978-3-7489-0497-7 (ePDF) Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden

978-8-892132214 (Print) G. Giappichelli Editore srl, Torino (Italy)

Library of Congress Cataloging-in-Publication Data

Simon, Robert

Il giornalismo sotto attacco

Robert Simon (ed.)

360 pp.

Includes bibliographic references.

ISBN 978-3-8487-6406-8 (Print) Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden

978-3-7489-0497-7 (ePDF) Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden

978-8-892132214 (Print) G. Giappichelli Editore srl, Torino (Italy)

1st Edition 2020

© euphur – Euregio Platform on Human Dignity and Human Rights

Published by

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG

Waldseestraße 3-5 | 76530 Baden-Baden

www.nomos.de

Production of the printed version:

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG

Waldseestraße 3-5 | 76530 Baden-Baden

Printed and bound in Germany.

ISBN (Print): 978-3-8487-6406-8

ISBN (ePDF): 978-3-7489-0497-7

DOI: <https://doi.org/10.5771/9783748904977>

Text originated by, and used with the permission of, the Council of Europe. This translation is published by arrangement with the Council of Europe, but under the sole responsibility of the translator.



This work is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 International License.

Premessa

Nel 2016 si è costituita, per iniziativa congiunta delle Università di Innsbruck, Bolzano e Trento, e dell'Accademia di Merano, la Piattaforma Euregio “Dignità umana e diritti umani” (Euregio Platform on Human Dignity and Human Rights – EUPHUR). La piattaforma, che ha sede a Merano, si propone come luogo di ricerca interdisciplinare, formazione e dibattito sui temi dei diritti fondamentali e sul loro sostrato etico. Con questo volume si inaugura la collana editoriale di EUPHUR, che accoglierà pubblicazioni scientifiche, materiale documentario e approfondimenti, prevalentemente in lingua italiana e tedesca, sia su temi di interesse generale sia su questioni di particolare rilievo per la regione europea di cui la piattaforma stessa è espressione.

Merano, dicembre 2019, Robert Simon (Editore)

Desidero ringraziare, per il prezioso sostegno fornitomi durante i lavori di traduzione, l'Accademia di Merano, in particolare il Presidente dott. Cuno Tarfusser, il Vicepresidente prof. Ivo De Gennaro, la Direttrice dott.ssa Federica Gazzani, Verena Pohl e il dott. Enrico Cioccoloni, nonché l'Organo direttivo della Piattaforma Euregio "Dignità umana e diritti umani" (Euregio Platform on Human Dignity and Human Rights – EUPHUR), il suo Coordinatore dott. Robert Simon, il prof. Giuseppe Nesi, il prof. Walter Obwexer e la prof.ssa Kolis Summerer.

Vorrei, inoltre, ringraziare il Segretariato Europeo per le Pubblicazioni Scientifiche per aver sostenuto economicamente la realizzazione della presente opera nonché l'Editore Nomos per aver realizzato l'impaginazione e la stampa del libro.

Desidero, infine, ringraziare la dott.ssa Viviana Rondelli ed i miei genitori Giorgio e Isabella per il loro generoso contributo durante la correzione delle bozze.

Merano, gennaio 2020

Philipp Rossi

Indice

Nota dell'editore <i>Onur Andreotti</i>	11
Prefazione <i>Nils Muižnieks</i>	13
Gli obblighi positivi riguardanti la libertà di espressioni: un mero potenziale o un potere reale? <i>Tarlach McGonagle</i>	15
La protezione internazionale dei diritti umani dei giornalisti <i>Sejal Parmar</i>	51
I rimedi giurisprudenziali della Corte Europea dei diritti dell'uomo sono sufficienti per tutelare la libertà dei media? <i>Başak Çali</i>	113
La libertà di stampa nella raccolta di informazioni, l'accesso all'informazione e la protezione dei whistleblower in base all'art. 10 CEDU e degli standard del Consiglio d'Europa <i>Dirk Voorhoof</i>	145
La soppressione del dissenso e della libertà di espressione in Turchia <i>Yarman Akdeniz und Kerem Altıparmak</i>	195
I media del servizio pubblico in Europa: un silenzioso mutamento di modelli? <i>Katharine Sarikakis</i>	235
Il giornalismo etico: un'ispirazione per un tipo di comunicazioni responsabile in Europa <i>Aidan White</i>	263

Indice

I dilemmi del giornalismo: le sfide di internet per il giornalismo professionale e la sostenibilità dei media <i>Eugenia Siapera</i>	303
Internet o l'improvvisa comparsa del lettore: l'esperienza di Rue89 <i>Pierre Haski</i>	353

Nota dell'editore

Onur Andreotti

Vi sono alcuni concetti nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo che contengono un intero universo. Concetti che vanno esplorati, definiti, compresi, dibattuti.

Questi concetti, portatori di valori universali, derivano spesso dalla violazione dei diritti umani, talvolta da eventi tragici quali l'assassinio di un giornalista.

Gli autori di questo libro sono stati invitati a riflettere sul concetto di "ambiente favorevole per la partecipazione di tutti al dibattito pubblico"¹, con particolare riferimento ai giornalisti e al "ruolo centrale nello stato di diritto"² che la Corte riconosce loro.

Ogni autore ha approfondito uno degli aspetti della tematica ed ha evidenziato non solo le problematiche più urgenti, ma anche gli standard ed i principi predominanti sulla scena europea ed internazionale, nonché le lacune ed i potenziali dei meccanismi di protezione esistenti.

Si è cercato di comprendere il significato del termine "ambiente favorevole" in realtà complesse e soggette ad un mutamento costante dal punto di vista legale, politico, economico e socio-culturale, specialmente nel contesto dei progressi tecnologici. La diversità di approccio dei vari autori uni-

-
- 1 "Gli Stati sono tenuti a predisporre un sistema di protezione efficace per autori e giornalisti, in quanto tale adempimento è parte del loro obbligo di creare un ambiente favorevole per la partecipazione di tutti al dibattito pubblico e di consentire l'espressione di opinioni e idee senza timore, anche quando esse contrastano con quelle sostenute dalle autorità o di una parte importante dell'opinione pubblica nonché quando creano fastidio o scandalo a queste ultime." (*Dink c. Turchia*, n. 2668/07, 6102/08, 30079/08, 7072/09 e 7124/09, § 137, 14 settembre 2010).
 - 2 La Corte ha ripetutamente sottolineato il ruolo preminente della stampa in uno stato democratico governato dallo stato di diritto (*ex multis*, *Castells c. Spagna*, 23 aprile 1992, § 43, Serie A n. 236; *Thorgeir Thorgeirson c. Islanda*, 25 giugno 1992, § 63, Serie A n. 239; *Goodwin c. Regno Unito*, 27 marzo 1996, § 39, Reports 1996-II; *Jersild c. Danimarca*, 23 settembre 1994, § 31, Serie A n. 298; *Fatullayev c. Azerbaigian*, n. 40984/07, § 88, 22 aprile 2010; *Financial Times Ltd ed altri c. Regno Unito*, n. 821/03, § 59, 15 dicembre 2009; e *De Haes e Gijssels c. Belgio*, 24 febbraio 1997, § 37, Reports 1997-I).

sce la prospettiva giuridica ad altri aspetti della libertà del giornalismo, arricchendo quindi lo studio del concetto di “ambiente favorevole”.

Il citato “ambiente favorevole” per il dibattito pubblico è necessariamente il terreno fertile per la democrazia, i diritti umani e lo stato di diritto, i tre pilastri che sorreggono lo stesso Consiglio d’Europa. Il nesso che unisce il giornalismo indipendente a questi tre pilastri è presente in tutti i capitoli, indipendentemente dai diversi approcci scelti dai singoli autori.

Al funerale del giornalista Hrant Dink, Rakel Dink, la moglie, si rivolse alle migliaia di persone radunate sotto l’edificio che ospita la sede del giornale *Agos* con le seguenti parole:

“Chiunque sia l’assassino ... So che è stato, un tempo, un bambino piccolo. Fratelli miei, sorelle mie, nulla sarà possibile finché non ci interroghiamo sull’oscurità che ha trasformato un bambino piccolo in un assassino.”³

Il libro spera di diffondere qualche, seppure piccolo, raggio di luce, su tale oscurità minacciosa.

Onur Andreotti

Coordinatore

Task force del Consiglio d’Europa per la libertà di parola e dei media

3 “Yaşı kaç olursa olsun, 17 veya 27, katil kim olursa olsun, bir zamanlar bebek olduklarını biliyorum.

Bir bebekten bir katil yaratan karanlığı sorgulamadan hiçbir şey yapılamaz kardeşlerim.” <http://t24.com.tr/haber/aramizdan-ayrilali-8-yil-oldu-hrant-dinki-bu-kez-ailesi-anlatiyor,28426>

3

Prefazione

Nils Muižnieks, Commissario del Consiglio d'Europa per i diritti umani

Negli ultimi anni ho notato un graduale deterioramento delle condizioni di lavoro in cui operano i professionisti del settore dei media, con una sensibile accelerazione nel 2014 quando centinaia di giornalisti, fotografi e cineoperatori vennero uccisi, feriti, arrestati, rapiti, minacciati o citati in giudizio. La guerra in Ucraina rientra in tale contesto, con sei giornalisti uccisi mentre stavano realizzando i loro servizi sul posto. In un *report* della Federazione internazionale dei giornalisti il 2014 viene definito l'anno più nefasto da secoli per i giornalisti in Europa.

Il crescente tasso di mortalità è la manifestazione più estrema di un ambiente di lavoro sempre più ostico per i giornalisti, il quale contempla anche attacchi fisici, atti intimidatori, querele giudiziarie, incarcerazioni, leggi bavaglio, calunnie e ritorsioni economiche.

Le indagini sui crimini commessi contro i giornalisti spesso si protraggono per anni. Nel migliore dei casi riescono ad individuare e a consegnare alla giustizia l'esecutore materiale, ma solo in rari casi il mandante. La libertà dei media è anche vittima delle tensioni politiche e dei conflitti armati, con i canali mediatici costretti a fungere da strumenti propagandistici oppure messi al bando. Le nuove leggi antiterrorismo attualmente in discussione in numerosi Paesi europei rischiano di aumentare la vulnerabilità dei media, ponendoli sotto il controllo governativo, nonché la pressione dei giornalisti, costringendoli a rivelare le loro fonti.

Una delle minacce più comuni contro la libertà di stampa che ho incontrato consiste nella violenza adottata dalle forze di polizia contro i giornalisti che tentano di seguire le manifestazioni. Inoltre, troppo spesso le aule giudiziarie vengono utilizzate per mettere un bavaglio ai giornalisti. Nella maggior parte dei Paesi europei, la diffamazione e l'ingiuria fanno ancora parte del diritto penale e le inadeguate leggi sulla stampa vengono utilizzate per soffocare il dissenso. In tutta Europa, molti giornalisti vengono imprigionati a causa della loro attività giornalistica. Secondo il Comitato per la protezione dei giornalisti, al 1 dicembre 2014, vi sono nove giornalisti

detenuti in Azerbaigian, sette in Turchia, uno nella Federazione Russa ed uno nell'Ex Repubblica Jugoslava di Macedonia¹.

Ma i guai non finiscono qui. Una minaccia più sottile deriva da potenti multinazionali o oligarchi che mettono a repentaglio la varietà di stampa ed il pluralismo così come l'indipendenza degli editori concentrando il potere mediatico. Strutture giuridiche inadeguate così come una tassazione sugli introiti pubblicitari iniqua danneggiano altrettanto il pluralismo mediatico e vengono utilizzati in modo selettivo per soffocare le voci dissidenti.

Inoltre, le emittenti di pubblico servizio in Europa hanno subito tagli alla spesa e pressioni politiche eccessive. Si tratta di un fenomeno particolarmente preoccupante, in quanto la riduzione dei contributi pubblici ed un'autentica manipolazione dell'informazione pubblica comportano serie conseguenze in termini di varietà e di qualità dei contenuti offerti al pubblico.

Si tratta, insomma, di segnali evidenti che richiedono azioni concrete. Due passi fondamentali da compiere consistono nel rilascio dei giornalisti incarcerati per i reati di opinione e nel contrasto dell'impunità, indagando in tutti i casi di violenza contro i giornalisti, inclusi quelli in cui sono coinvolti attori statali quali pubblici ufficiali. Misure del genere andrebbero sostenute grazie ad istruzioni e momenti di formazione mirati per le forze di polizia, atti a favorire la protezione dei giornalisti. Inoltre, devono cambiare le leggi: la diffamazione e la calunnia vanno depenalizzate *in toto* e perseguite con sanzioni civili appropriate. Infine, vanno adottate misure più efficaci per garantire la diversità mediatica ed il pluralismo. Ciò significa stanziare fondi pubblici sufficienti per sostenere i canali di stampa senza compromettere l'indipendenza editoriale nonché rafforzare le leggi ed i regolamenti sulla trasparenza che disciplinano le proprietà sui media.

Difendendo la libertà dei giornalisti e preservando una stampa libera e plurale rafforziamo la democrazia.

1 Dal 2019 Macedonia del Nord (*nota del traduttore*).

Gli obblighi positivi riguardanti la libertà di espressioni: un mero potenziale o un potere reale?

Tarlach McGonagle¹

*Tutto può accadere. Sai che Giove
attenderà che le nuvole si accumulino
prima di lanciare il fulmine? Beh, proprio ora,
sul suo carro di fuoco, ha appena attraversato, galoppando,
un cielo limpido e azzurro. La terra ha tremato ...²*

(Seamus Heaney)

INTRODUZIONE

Non c'erano fulmini, né tuoni, né un Re degli Dei ad annunciare l'occasione. Al contrario, la Corte europea dei diritti dell'uomo (la Corte) ha annunciato in modo molto sfortunato la propria pronuncia più ampia per statuire gli obblighi positivi degli Stati membri del Consiglio d'Europa volti a garantire la libertà di parola. La Corte ha affermato che gli Stati membri sono essenzialmente tenuti a facilitare un dibattito pubblico inclusivo e pluralistico. La formulazione più ampia ed estesa si trova nel paragrafo 137 della sentenza *Dink c. Turchia*:

Gli Stati sono tenuti a predisporre un sistema di protezione efficace per autori e giornalisti, in quanto tale adempimento è parte del loro obbligo di creare un ambiente favorevole per la partecipazione di tutti

-
- 1 Ricercatore senior presso l'Istituto di diritto dell'informazione (IViR) della Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Amsterdam e portavoce del Comitato di esperti del Consiglio d'Europa per la protezione del giornalismo e della sicurezza dei giornalisti (MSI-JO). Anche se questo articolo è stato scritto a titolo personale, l'autore vorrebbe far sapere con immensa gratitudine che la sezione "I limiti della libertà di espressione" ha beneficiato sia di una collaborazione relativa a temi importanti con MSI-JO, sia di una collaborazione continua con Onur Andreotti.
 - 2 Seamus Heaney, "Anything can happen", secondo Orazio, Odi I, 34, in Heaney S. (2004:11).

al dibattito pubblico e di consentire l'espressione di opinioni e idee senza timore, anche quando esse contrastano con quelle sostenute dalle autorità o di una parte importante dell'opinione pubblica nonché quando creano fastidio o scandalo a queste ultime.³

Nonostante tale annuncio sia stato proclamato in sordina, vi è una crescente consapevolezza circa il suo enorme potenziale e del suo carattere potenzialmente innovativo.

Il presente capitolo si propone di analizzare le basi teoriche e normative della dottrina degli obblighi positivi e, in seguito, di ripercorrerne l'evoluzione nella giurisprudenza della Corte. In seguito, si dimostrerà come la Corte man mano ha preso maggiore confidenza con la dottrina, diventando più propensa ad applicarla nei casi che hanno per oggetto la libertà di espressione, fino alla sentenza *Dink*. L'argomento guida del capitolo consiste nella convinzione che la teoria degli obblighi positivi possiede enormi potenzialità nell'affermazione della libertà di parola e che la Corte è ora chiamata a sceglierne le implicazioni nei casi concreti in maniera molto scrupolosa, se vuole effettivamente realizzare il potenziale di detta teoria.

La questione verrà approfondita dando uno sguardo ai vari obblighi positivi riassunti nel paragrafo 137 della sentenza *Dink*. Per ragioni di chiarezza organizzativa e di convenienza, i titoli scelti corrispondono ai punti centrali del paragrafo 137: un ambiente favorevole per la partecipazione di tutti al dibattito pubblico; l'espressione di opinioni e idee senza paure, e opinioni e idee che offendono, scandalizzano o creano disturbo.

BASI NORMATIVE E TEORICHE

Tutti i trattati internazionali sui diritti umani condividono l'obiettivo comune di assicurare che i diritti enunciati in essi vengano resi effettivi in pratica. Vi è, inoltre, una tendenza predominante nella disciplina normativa dei trattati internazionali di garantire ai singoli individui rimedi efficaci quando i loro diritti umani sono stati violati. Al fine di raggiungere tali

3 Testo originale in lingua francese di *Dink c. Turchia*, paragrafo 137: "...les Etats sont tenus de créer, tout en établissant un système efficace de protection des auteurs ou journalistes, un environnement favorable à la participation aux débats publics de toutes les personnes concernées, leur permettant d'exprimer sans crainte leurs opinions et idées, même si celles-ci vont à l'encontre de celles défendues par les autorités officielles ou par une partie importante de l'opinion publique, voire même sont irritantes ou choquantes pour ces dernières".

obiettivi, sia congiuntamente che separatamente, non sempre è sufficiente che gli Stati si astengano dall'interferire nei diritti umani dei singoli individui: è altrettanto richiesto un intervento positivo o affermativo. È quindi importante riconoscere la coesistenza di obblighi positivi e negativi degli Stati per la salvaguardia dei diritti umani. Nonostante tale punto di vista sia ampiamente condiviso al giorno d'oggi, in passato ha incontrato forti resistenze. La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU oppure la Convenzione) ne è un caso tipico.

Dalla storia della CEDU emerge chiaramente che il suo principale obiettivo consistette nella stesura di una lista di diritti e libertà che sarebbero stati protetti attraverso il Consiglio d'Europa ed il suo sistema di imposizioni collettive. In seguito, il sistema di imposizioni collettive avrebbe "esteso solamente i diritti e le libertà, imponendo", *inter alia*, "agli Stati solamente obblighi 'di non fare', ovvero di omettere determinate azioni, la cui violazione sarebbe, di conseguenza, suscettibile di un'immediata sanzione da parte di una corte."⁴ Tali obblighi di astenersi dal compiere un determinato atto vengono comunemente definiti obblighi negativi. Ciononostante, nel testo di Convenzione adottato, vi sono vari articoli che prevedono espressamente una serie di obblighi positivi per gli Stati. L'articolo 6 (diritto a un equo processo) e l'articolo 13 (diritto a un ricorso effettivo), per esempio, presuppongono entrambi un'azione affermativa da parte dello Stato, affinché i diritti garantiti vengano effettivamente attuati.

Oltre a tali obblighi positivi espliciti sanciti dal testo della CEDU, la Corte ha identificato, nel corso degli anni, vari obblighi positivi impliciti nel testo. Alastair Mowbray ha identificato una serie di fasi nell'evoluzione della teoria degli obblighi positivi nella giurisprudenza della Corte.⁵ Inizialmente vi fu una prima giurisprudenza della Corte che si basò sugli obblighi positivi esplicitamente previsti dalla Convenzione. Seguì poi una fase compresa tra la fine degli anni 70 e l'inizio degli anni 90 nella quale la Corte sviluppò una serie di obblighi positivi basandosi sulla necessità sancita dall'art. 8, comma primo di "rispettare" la vita familiare e privata. Gli anni 90 furono poi caratterizzati dallo sviluppo di obblighi positivi richiamando gli articoli 2 (diritto alla vita), 3 (proibizione della tortura) e 5 (diritto alla libertà e alla sicurezza). In seguito, la Corte ha ampliato il novero degli obblighi positivi creandone di nuovi.⁶ Il presente capitolo vuole infi-

4 Teitgen P.-H. (1993:10).

5 Mowbray A. (2004:227).

6 Mowbray A. (2004:229).

ne evidenziare che la sentenza *Dink* potrebbe segnare l'inizio di una nuova fase nello sviluppo della teoria degli obblighi positivi, quantomeno in riferimento al diritto alla libertà di espressione.

Esistono visioni leggermente divergenti in merito a quando e in che modo la Corte abbia iniziato a sviluppare la propria teoria degli obblighi positivi. Per inciso, l'attuale Presidente della Corte, Dean Spielmann, ritiene che il *Caso linguistico belga*⁷ sia la sentenza con la quale la Corte ha "inaugurato" tale teoria⁸, mentre altri considerano la sentenza *Marckx*⁹ il punto di partenza rilevante.¹⁰ Entrambi i modi di vedere la questione sono, a loro modo, precisi e conciliabili, considerando che il riferimento agli obblighi positivi nel *Caso linguistico belga* avviene in maniera indiretta, mentre nella sentenza *Marckx* esso è più diretto. Nel *Caso linguistico belga* la Corte ha ritenuto che "non si può concludere che lo Stato non abbia obblighi positivi per assicurare il rispetto di un diritto quale quello protetto dall'articolo 2, protocollo 1 della CEDU (diritto all'istruzione).¹¹ D'altro canto, la sentenza rispecchia il pensiero giurisprudenziale tipico dell'epoca, ovvero che la maggior parte degli obblighi derivanti dalla Convenzione per gli stati sono "essenzialmente" di carattere negativo.

Nella sentenza *Marckx*, invece, la Corte ha affermato, in riferimento al *Caso linguistico belga*, che, nonostante l'oggetto dell'articolo 8 consista "essenzialmente" nella protezione dell'individuo da un intervento arbitrario da parte di pubbliche autorità, "ciò non obblighi lo stato solamente ad astenersi da una tale interferenza: oltre a tale impegno primario di carattere negativo, possono sussistere obblighi positivi inerenti ad un 'rispetto' effettivo della vita familiare"¹². La sentenza *Airey* seguì poco dopo, offrendo alla Corte la possibilità di raffinare tale formulazione e di estenderne l'oggetto menzionando sia la vita privata che quella familiare.¹³

Indipendentemente dalle sue fondamenta storiche, la base normativa della teoria è chiara. L'articolo 1 della CEDU obbliga gli Stati membri della Convenzione a riconoscere "a ogni persona sottoposta alla loro giurisdizione i diritti e le libertà" enunciati nella Convenzione. L'obbligo di "riconoscere" tali diritti è inequivocabile e comporta necessariamente che i di-

7 *Belgian linguistic case*.

8 Spielmann D. (2007:434).

9 *Marckx c. Belgio*.

10 Per esempio, Dijk P. (van) (1998:18).

11 *Belgian linguistic case*, par. 27; § 3.

12 *Marckx c. Belgio*, § 31.

13 *Airey c. Irlanda*. Vedi, in particolare, § 32.

ritti in questione non siano “teorici o illusori”, ma “pratici ed effettivi”¹⁴. Contro uno scenario simile e sulla base dell’analisi della giurisprudenza della Corte, è stato osservato che “varie forme di obblighi positivi sono state imposte a diversi corpi governativi al fine di assicurare una garanzia realistica dei diritti e delle libertà sanciti dalla Convenzioni”¹⁵. L’esatto significato di una “garanzia realistica” va determinato caso per caso, nonostante, secondo certi orientamenti, si possa tentare di formulare un’identificazione per ogni articolo della Convenzione¹⁶. Gli esempi precedentemente trattati sono stati scelti sulla base della loro importanza per gli obblighi positivi degli Stati enunciati nel paragrafo 137 della sentenza *Dink*.

Inizialmente, la Corte esitò a fare propria tale teoria. Si è ripetutamente rifiutata di “sviluppare una teoria generale degli obblighi positivi che potesse derivare dalla Convenzione”¹⁷, preferendo, invece, determinare l’esistenza e lo scopo degli obblighi positivi caso per caso¹⁸. Essendo le sentenze della Corte “essenzialmente declaratorie”, la Corte “rimette agli Stati la decisione circa i mezzi da utilizzare all’interno dei propri ordinamenti per far fronte ai propri obblighi *ex art. 53*”¹⁹, assumendo, ovviamente, che le circostanze consentano una scelta del genere²⁰. Gli Stati sono comunque obbligati ad intraprendere “misure ragionevoli ed appropriate” per assicurare i diritti e le libertà previsti dalla Convenzione.²¹ Ciò comporta spesso “l’obbligo di utilizzare determinate misure e non di raggiungere un determinato scopo”.²² Gli Stati godono di un certo margine di apprezzamento in tale ambito. Tale margine può essere ampio, specialmente quando si tratta di obblighi positivi, per esempio in riferimento all’articolo 8, la cui “nozione di ‘rispetto’ [per la vita familiare] non è univoca” e, “tenendo conto della diversità dei metodi utilizzati e delle situazioni presenti nei sin-

14 *Ibid.*, § 24.

15 Mowbray A. (2005:78).

16 Vedi in generale: Mowbray A. (2004).

17 *Plattform “Ärzte für das Leben” c. Austria*.

18 *Rees c. Regno Unito*.

19 *Marckx c. Belgio*, § 58.

20 Vedi (in ottemperanza ai rimedi per adempiere gli obblighi dello) *Youth Initiative for Human Rights c. Serbia*, § 31. La Corte sostenne che “la violazione rilevata in questo caso non lascia, alla luce della sua natura, alcuna scelta relativa alle misure necessarie per provi rimedio”.

21 *Plattform “Ärzte für das Leben” c. Austria*, § 34.

22 *Ibid.*

goli Stati membri, i requisiti della nozione varieranno in modo considerabile da caso a caso”.²³

Al momento, i criteri utilizzati dalla Corte per determinare se uno Stato abbia onorato o meno uno specifico obbligo positivo restano in parte poco chiari, nonostante il seguente passaggio fornisca qualche indicazione:

il confine tra gli obblighi positivi e negativi degli Stati sanciti dalla Convenzione non è facile da tracciare. Nondimeno, i principi da applicare sono simili. Sia che il caso viene analizzato in termini di obblighi positivi per lo Stato, sia che esso comporti un’interferenza da parte di una pubblica autorità che deve essere giustificata, i criteri da applicare non si differenziano nella sostanza. In entrambi contesti bisogna bilanciare i diversi interessi in gioco.²⁴

La Corte ha ritenuto che i legittimi scopi di restringere, per esempio, il diritto alla *privacy* e alla libertà di espressione (sanciti dagli articoli 8, co. 2 e 10, co. 2) possono essere rilevanti per stabilire se gli Stati abbiano onorato o meno gli obblighi positivi in causa.²⁵ La Corte ha altresì ritenuto che il margine di apprezzamento è, in sostanza, il medesimo per gli articoli 8 e 10 della CEDU.²⁶ In tutti i casi nei quali sono coinvolti diritti sanciti dalla Convenzione in conflitto fra loro, è necessario trovare un giusto equilibrio tra gli stessi, a seconda delle particolari circostanze del caso.²⁷

Dopo aver illustrato alcune considerazioni generali riguardanti la teoria degli obblighi positivi, appare chiaro che lo sviluppo di tale teoria è una delle ragioni principali per le quali si può ritenere che la CEDU sia “parte di un progetto in costruzione, non meramente un’operazione antincendio”.²⁸ Il suo scopo consiste “nella costruzione di una struttura giuridica migliore, non solo nella prevenzione della distruzione di un’ossatura preesistente”.²⁹ Di seguito, l’attenzione si sposterà dalle considerazioni di tipo generali ad un aspetto specifico della teoria che ha generato contenziosi in

23 *Abdulaziz, Cabales e Balkandali c. Regno Unito*. Vedi anche *Rees c. Regno Unito*, §§ 35–37 e *Plattform “Ärzte für das Leben” c. Austria*, § 34.

24 *VgT Verein gegen Tierfabriken c. Svizzera* (n. 2), §§ 82. Vedi anche *Von Hannover c. Germania* (n. 2), § 99.

25 *Rees c. Regno Unito*, *Von Hannover c. Germania* (n. 2).

26 *Von Hannover c. Germania* (n. 2), § 106.

27 Per un’analisi dettagliata e critica dell’attuale approccio della Corte all’applicazione degli obblighi positivi, vedi: Lavrysen L.(2013).

28 Dickson B. (2010:204).

29 *Ibid.*

passato: la misura in cui gli obblighi positivi degli Stati incidono nella sfera privata e nelle relazioni tra individui privati.

Gli obblighi positivi degli Stati e i soggetti privati

La CEDU, così come l'intero sistema giuridico internazionale finalizzato alla protezione dei diritti umani, si basa su un rapporto lineare tra gli individui (detentori di diritti) e gli Stati (portatori di doveri). La cognizione che vari tipi di attori non statali/privati possano (esplicitamente) ricoprire un ruolo nel suddetto sistema è sorta in modo graduale e non privo di attriti. Tale riluttante riconoscimento è, inoltre, stata raggiunta tramite un'interpretazione dinamica delle norme esistenti e la reciproca influenza tra le norme stesse e l'attività di "policy-making".

Non è facile stabilire se e come i trattati internazionali sui diritti umani proteggano gli individui contro altri soggetti privati. Un manuale guida sulla CEDU ne coglie le relative difficoltà concettuali mettendo in guardia dal descrivere tale protezione (nell'ambito della CEDU) come *Drittwirkung*, una teoria secondo la quale "un individuo potrebbe invocare una dichiarazione di diritto nazionale per citare in giudizio un privato cittadino colpevole di aver violato i diritti sanciti appunto da tale dichiarazione".³⁰ Una tale "applicazione orizzontale del diritto ... non può trovare applicazione in riferimento alla Convenzione a livello internazionale, in quanto la Convenzione è un trattato che impone una serie di obblighi soltanto nei riguardi degli Stati."³¹ Prosegue poi affermando che "la Convenzione incide sul comportamento dei privati cittadini soltanto in via indiretta tramite gli obblighi positivi imposti agli Stati".³²

Il punto di svolta per il riconoscimento dell'applicabilità indiretta orizzontale di certe previsioni della CEDU avvenne con la sentenza *Young, James e Webster* nel 1981. In tale caso, la Corte ritenne che se la violazione di uno dei diritti sanciti dalla CEDU "è il risultato del mancato rispetto di un obbligo [da parte dello Stato, art. 1, CEDU] per mezzo della propria attività legislativa, è accertata la corresponsabilità dello Stato per tale violazio-

30 Harris D.J et al. (2014:23). Per un'analisi dettagliata di *Drittwirkung* nel contesto della CED vedi Clapham A. (1993). Per un'analisi comparativa dei contenuti di varie dichiarazioni di diritti in riferimento ad azioni legali contro terze parti che violano i diritti umani vedi *Oliver D. e Fedtke J.* (2007).

31 *Ibid.*

32 *Ibid.*

ne”.³³ Tale riferimento alla corresponsabilità dello Stato ha avuto portata generale; tuttavia, nella giurisprudenza a seguire, la Corte lo ha progressivamente esteso ad altri articoli della Convenzione.

Così, nella sentenza *Airey*, la Corte ha stabilito che “nonostante l’obiettivo dell’art. 8 consista, essenzialmente, nella protezione degli individui dalle interferenze arbitrarie delle pubbliche autorità, esso non impone allo Stato solamente di astenersi da tali ingerenze: oltre agli obblighi primari di natura negativa, vi possono essere, in aggiunta, obblighi positivi inerenti ad un effettivo rispetto della vita privata o familiare”.³⁴ Più tardi, nella sentenza *X. e Y. c. Olanda*, la Corte ha completato tale discorso ammettendo che tali “obblighi possono comportare l’adozione di misure finalizzate ad assicurare il rispetto della vita privata anche nella sfera delle relazioni interpersonali degli individui”.³⁵ Si tratta di un’importante estensione del principio già enunciato nella casistica anteriore, confermando un livello di applicabilità orizzontale dei diritti rilevanti. Inoltre, la Corte “non considera auspicabile, né tantomeno necessario, elaborare una teoria generale concernente l’estensione massima delle garanzie della Corte alle relazioni intersogettive dei privati cittadini”.³⁶

Seguendo l’esposizione di alcune delle caratteristiche più generali della teoria degli obblighi positivi, il prossimo capitolo sarà dedicato agli obblighi positivi relativi, nello specifico, alla libertà di espressione, i quali sono enunciati nel paragrafo 137 della sentenza *Dink*.

UN AMBIENTE FAVOREVOLE PER LA PARTECIPAZIONE DI TUTTI AL DIBATTITO PUBBLICO

Il fulcro degli obblighi positivi enunciati nel paragrafo 137 della sentenza *Dink* consiste nell’obbligo, per gli Stati, di creare un ambiente favorevole per il pubblico dibattito al quale tutti possano partecipare. In altre parole, gli Stati sono tenuti a creare un ambiente che renda possibile un dibattito pubblico inclusivo e pluralistico. Il concetto di “ambiente aperto” alla libertà di espressione e/o ai media, sviluppato in vari modi dalla letteratura accademica e dagli studi di “*policy-making*”,³⁷ può essere molto utile per

33 *Young, James e Webster c. Regno Unito*, § 49.

34 *Airey c. Irlanda*, § 32.

35 *X e Y c. Olanda*, § 23.

36 *VgT Verein gegen Tierfabriken c. Svizzera (n. 1)*, § 46.

37 Per un’analisi completa di tale concetto vedi Krug P. e Price M. E. (2002), più recente e conciso Price M. e Krug P. (2007).

esplorare la serie di obblighi (positivi) degli Stati ravvisati dalla Corte. Un ambiente aperto alla libertà di espressione comporta, tipicamente, un contesto giuridico e politico favorevole nonché un clima politico, socio-economico e culturale riconducibili ad una democrazia plurale e ad un panorama mediatico pluralistico. Ciò avviene, come evidenziato da Monroe Prince e Peter Krug, poiché “vi è una forte interazione tra ciò che si può definire legale-istituzionale e l’aspetto socio-culturale, l’interazione tra il diritto e come lo si interpreta e lo si applica, tra come viene rispettato e recepito”.³⁸

Un ambiente favorevole – o aperto – alla la libertà di espressione è un prerequisito per un ambiente favorevole per la partecipazione di tutti al pubblico dibattito. Al fine di garantire la libertà di espressione, bisogna innanzitutto assicurare la sicurezza e l’incolumità di tutti coloro i quali desiderano avvalersi di suddetto diritto. La sicurezza e l’incolumità dei soggetti che intervengono nel pubblico dibattito va, di conseguenza, considerata prioritaria (ma, da sola, insufficiente) per consentire un dibattito pubblico inclusivo e pluralistico. Numerosi obblighi (positivi) riguardano la sicurezza e l’incolumità di coloro che vogliono partecipare a tale dibattito. Questi ultimi verranno ora presi in esame prima di rivolgere lo sguardo agli obblighi (positivi) degli Stati che riguardano il dibattito pubblico in modo più specifico.

I limiti della libertà di espressione

Come già menzionato, la terza fase nello sviluppo della teoria degli obblighi positivi da parte della Corte secondo Mowbray, avvenuta negli/a partire dagli anni 1990, concerné l’identificazione e l’elaborazione di vari obblighi positivi riconducibili agli articoli 2 (diritto alla vita), 3 (proibizione della tortura) e 5 (diritto alla libertà e alla sicurezza).³⁹ Questi obblighi positivi assumono dimensioni sia sostanziali che procedurali, come si vedrà di seguito.

L’articolo 2 prevede che lo Stato debba garantire la sicurezza e l’integrità fisica di tutti all’interno della propria giurisdizione. Ciò attiene non soltanto all’obbligo negativo di astenersi dal sottrarre in maniera intenzionale e illecita il bene della vita, bensì anche all’obbligo positivo di adottare le misure adeguate per salvaguardare la vita di coloro che sono soggetti alla pro-

38 Price M. e Krug P. (2007:96).

39 Per un’analisi dettagliata vedi Mowbray A.(2004), Capitoli 2–4. Vedi anche, in relazione a questo punto, Leach P. (2013:8–11).

pria giurisdizione.⁴⁰ Ciò include necessariamente la salvaguardia delle vite di coloro che desiderano partecipare al pubblico dibattito. Nonostante il suo contenuto principale sia incentrato sulla tortura, l'articolo 3 impone agli Stati di assicurare che “nessuno sia soggetto alla pratica della tortura o ad un trattamento disumano, umiliante o punitivo”. L'articolo 5 prevede che lo Stato abbia l'obbligo di garantire la libertà sostanziale di tutti all'interno della propria giurisdizione e che debba, a tal fine, assicurare che tutti, inclusi i giornalisti e tutti coloro che partecipano al pubblico dibattito, non siano soggetti ad arresti arbitrari, detenzione illegittima o scomparsa forzata. Adempiendo a tali obblighi, lo Stato protegge la libertà di espressione fino ai suoi limiti e crea ed assicura, in contemporanea, lo spazio necessario per il pubblico dibattito.

Nella sentenza *Gongadze c. Ucraina* la Corte ha chiarito la natura degli obblighi (positivi) degli Stati in riferimento alla protezione del diritto alla vita, stabilendo che:

Ciò comporta un obbligo primario per lo Stato di assicurare il diritto alla vita mettendo in campo adeguati mezzi di prevenzione all'interno della legislazione penale che fungano da deterrente alla commissione di offese contro le persone, sostenute da un sistema di *law-enforcement* finalizzato alla prevenzione, soppressione e punizione dei reati. Ciò comporta anche, nelle circostanze adeguate, un obbligo positivo per le autorità di proteggere un individuo o individui le cui vite sono a rischio a causa di atti criminali di un altro individuo.⁴¹

Tale affermazione può, tuttavia, essere interpretata in diversi modi, come ripete la Corte nella giurisprudenza rilevante:

Considerando le difficoltà che la polizia incontra nell'espletare tali funzioni all'interno delle società moderne, l'imprevedibilità del comportamento umano e le scelte operative da prendere in termini di priorità e risorse, l'obbligo positivo deve essere interpretato in modo tale da non imporre alle autorità un onere impossibile o sproporzionato. Di conseguenza, la presenza di un qualsiasi ipotetico rischio alla vita non può automaticamente significare per le autorità un obbligo convenzionale di intraprendere le misure operative all'uopo affinché tale rischio non si concretizzi. Affinché nasca un obbligo positivo, va dimostrato che le autorità conoscevano o avrebbero dovuto conoscere al tempo l'esistenza di un rischio reale e immediato per la vita di un sog-

40 *Gongadze c. Ucraina*, § 164.

41 *Ibid.*

getto identificato o di soggetti indeterminati per mezzo dell'azione criminale di un terzo, e che esse non sono state in grado di assumere le misure necessarie in relazione allo scopo dei loro poteri che, secondo una valutazione ragionevole, ci si sarebbe aspettati per evitare tale rischio.⁴²

È importante ricordare che gli obblighi positivi degli Stati sono rivolti a tutte le autorità pubbliche e che sono tenuti ad adempierli gli organi esecutivi, legislativi e giudiziari, così come tutte le altre autorità statali, incluse le agenzie incaricate di far rispettare l'ordine pubblico e la sicurezza nazionale, a tutti i livelli – federale, nazionale, regionale e locale. Possono comportare implicazioni diverse per le varie strutture pubbliche, considerando la particolarità delle situazioni. Le operazioni di polizia, incluse quelle che riguardano le manifestazioni pubbliche, sono un esempio utile e interessante per la prospettiva del pubblico dibattito. Nella sentenza *Makaratzis c. Grecia*, la Corte ha ritenuto che:

Un'azione priva di regole ed arbitraria da parte degli agenti dello Stato è incompatibile con un effettivo rispetto dei diritti umani. Ciò significa che le operazioni di polizia, nonostante siano autorizzate da parte della legislazione nazionale, debbano anche essere sufficientemente regolate dalla stessa, all'interno di una cornice di salvaguardia adeguata ed effettiva contro l'arbitrarietà e l'abuso della forza..., ed anche contro gli incidenti che possono essere evitati.⁴³

Ciò implica che si debbano tenere in considerazione “non soltanto le azioni degli agenti dello Stato che amministrano le forze armate, ma anche le circostanze, incluse le attività quali la pianificazione e il controllo delle azioni esaminate”.⁴⁴ Inoltre, “una cornice giuridica e amministrativa dovrebbe definire le circostanze limitate nelle quali i pubblici ufficiali sono autorizzati ad usare la forza e le armi da fuoco”, alla luce degli standard internazionali sviluppati in materia.⁴⁵ Di conseguenza, è richiesta una chiara catena di comando in combinazione con direttive e criteri chiari;⁴⁶ una formazione specifica (in relazione ai diritti umani) può essere utile per formulare tali direttive e criteri. In ogni caso, le “innegabili difficoltà inerenti alla lotta contro il crimine non possono giustificare limiti alla protezione da of-

42 *Ibid.*, § 165; *Kılıç c. Turchia*, §§ 62–63; *Osman c. Regno Unito*, § 116.

43 *Makaratzis c. Grecia*.

44 *Ibid.*, § 59.

45 *Ibid.*

46 *Ibid.*, § 70.

frirne nel rispetto dell'integrità fisica degli individui".⁴⁷ Inoltre, l'articolo 3 della CEDU "non consente una valutazione comparativa tra l'integrità fisica di un individuo e l'obiettivo di preservare l'ordine pubblico."⁴⁸

Come appena accennato, gli obblighi positivi degli Stati sanciti dagli articoli 2, 3 e 5 assumono anche dimensioni procedurali. Nel primo caso, la dimensione procedurale comporta un obbligo positivo per lo Stato di svolgere investigazioni effettive, indipendenti e veloci in caso di omicidi o maltrattamenti, indipendentemente dal fatto che essi siano stati commessi da soggetti pubblici o no, con l'obiettivo di processare gli autori di tali crimini, consegnandoli alla giustizia. La Corte ha fornito una guida dettagliata sui criteri da soddisfare affinché una tale investigazione possa ritenersi effettiva. Un'investigazione deve, per esempio, essere "in grado di condurre alla ricostruzione dei fatti rilevanti e alla loro identificazione e, se è il caso, alla punizione dei responsabili".⁴⁹ Inoltre, le autorità "devono aver intrapreso tutte le misure a loro disposizione per assicurare tutte le prove riguardanti il fatto" e le conclusioni dell'investigazione "devono fondarsi sull'analisi completa, oggettiva e imparziale di tutti gli elementi rilevanti".⁵⁰

Gli Stati sono tenuti ad intraprendere tutti i passi necessari per consegnare alla giustizia gli autori di reati di tale tipo. Le investigazioni ed i procedimenti giudiziari dovrebbero tenere in considerazione tutti i vari (potenziali) ruoli in tali crimini, quali gli autori, gli istigatori, i materiali esecutori e i complici, nonché la predisposizione al crimine che scaturisce da ciascuno di questi ruoli.⁵¹ Allo stesso modo, le autorità sono tenute ad investigare "l'esistenza di un possibile collegamento tra un atteggiamento razzista ed un atto di violenza".⁵² Dovrebbero altresì porre attenzione alla posizione vulnerabile, nella quale si pone nei confronti di coloro che detengono il potere un giornalista che affronta tematiche politicamente sensibili.⁵³ I procedimenti non devono, tuttavia, concludersi con sentenze di condanna e con il, altrimenti il loro contenuto sarebbe già predeterminato prima ancora che la giustizia possa prendere il suo corso. In tale merito, la Corte ha statuito che:

47 *Izci c. Turchia*, § 55.

48 *Ibid.*, § 56.

49 *Enukidze e Girgoliani c. Georgia*, § 242.

50 *Ibid.*

51 Vedi, inoltre, *ibid.*, §§ 254 e 255.

52 *Nachova et al. c. Bulgaria*, § 161. Vedi anche *Dink c. Turchia*, § 81.

53 *Gongadze c. Ucraina*, § 168.

Mentre non sussiste alcun obbligo, per tutti i procedimenti, di concludersi con una sentenza di condanna oppure con una sentenza particolare, qualsiasi difetto nelle investigazioni che comporti l'impossibilità di conoscere le circostanze del caso o la persona responsabile può compromettere l'intero procedimento in termini di livello di effettività. I tribunali nazionali non dovrebbero in alcun caso essere pronti a lasciare impuniti gli atti di offesa alla vita.⁵⁴

La Corte ha poi chiarito che, affinché un'investigazione possa essere considerata effettiva, "la persona incaricata del suo svolgimento deve essere terza e imparziale, sia dal punto di vista del giuridico che dal punto di vista pratico."⁵⁵ Ciò implica "non soltanto la mancanza di legami gerarchici o istituzionali con i soggetti coinvolti, "ma anche un'indipendenza dal punto di vista pratico".⁵⁶ La Corte ha anche spiegato i motivi, per i quali dà molta importanza all'effettività delle investigazioni, ovvero perché servono "a mantenere la fiducia dell'opinione pubblica nel fatto che le autorità rispettino il loro ruolo di garanti dello Stato di diritto, a prevenire qualsiasi apparenza di collusione o tolleranza nei confronti di comportamenti illegittimi e, nei casi in cui sono coinvolti attori o enti pubblici, ad assicurarne l'imputabilità per le morti avvenute sotto la loro responsabilità".⁵⁷ Per tali motivi, le investigazioni andrebbero sottoposte al controllo pubblico e "in ogni caso, i parenti più stretti della vittima vanno coinvolti nel procedimento nella misura necessaria a garantirne il loro interesse legittimo".⁵⁸

L'art. 13 della CEDU richiede, inoltre, agli Stati di assicurare un ricorso effettivo qualora sia stato violato un diritto sostanziale sancito dalla Convenzione.⁵⁹ Un ricorso effettivo deve essere procurato "dinanzi un'autorità statale" e, soprattutto per quanto concerne il diritto alla vita e alla libertà, "sebbene la violazione sia stata commessa da un soggetto in veste ufficiale".⁶⁰ La Corte ha spiegato che tale requisito significa che "se un individuo lamenta di essere vittima della violazione di un diritto sancito dalla Convenzione, dovrebbe ottenere la possibilità di ricorrere dinanzi ad un'auto-

54 *Enukidze e Girgoliani c. Georgia*, § 242.

55 *Ibid.*, § 243.

56 *Ibid.*

57 *Ibid.*

58 *Ibid.*

59 Per un'analisi approfondita relativa alle modalità di sviluppo degli obblighi positivi da parte della Corte, vedi Mowbray a. (2004), Capitolo 8.

60 Articolo 13, CEDU.

rità nazionale, affinché essa decida sull'istanza ed il soggetto ottenga, se appropriato nel caso, un risarcimento".⁶¹

I ricorsi dovrebbero essere effettivi e appropriati ed accessibili alle vittime e, qualora risultasse rilevante, alle loro famiglie. L'assenza di tali misure effettive fa sorgere l'esistenza di una cultura dell'impunità, che conduce alla tolleranza degli abusi e dei crimini contro i giornalisti ed altri soggetti mediatici. Quando non vi è nessuna o soltanto una minima prospettiva di persecuzione, gli autori di tali abusi e crimini non temono la pena. Ciò infligge sofferenze ulteriori alle vittime e può portare alla ripetizione degli stessi abusi e crimini.

Come già accennato, assicurare i limiti della libertà di espressione è il primo passo verso la creazione di un ambiente favorevole per un dibattito pubblico inclusivo e pluralistico. Il presente capitolo ha dimostrato che la Corte non solo identifica gli obblighi positivi in riferimento agli articoli 2, 3 e 5, ma ha anche fornito una guida dettagliata per la loro messa in pratica o realizzazione. Il prossimo capitolo sarà dedicato al concetto di dibattito pubblico per come lo intende la Corte. Si vedrà che l'articolato livello di guida giurisprudenziale riguardante gli obblighi positivi ed i limiti della libertà di espressione non è ancora stato raggiunto nel campo degli obblighi positivi e del pubblico dibattito.

Il dibattito pubblico

Il presente capitolo si occuperà *in primis* dell'evoluzione del concetto di dibattito pubblico e dell'importanza di un dibattito pubblico florido per una società democratica. Verranno poi presi in esame i vari obblighi positivi per gli stati affermati dalla Corte in quanto importanti per la protezione ed il rafforzamento del dibattito stesso.

*La reinterpretazione del dibattito pubblico*⁶²

La Corte ha ripetutamente sottolineato l'importanza strumentale del giornalismo e dei media per accrescere il dibattito pubblico in una società democratica. I media possono fornire contributi importanti per il dibattito pubblico trasmettendo (su larga scala) informazioni ed idee, e, al contem-

61 *Silver ed altri c. Regno Unito*, § 113.

62 Questa sezione è una versione aggiornata e riadattata di McGonagle T. (2013).

po, contribuendo alla formazione delle opinioni all'interno della società. Come costantemente riconosciuto dalla Corte, tale affermazione riguarda in particolare in media audiovisivi, a causa della loro ampia raggiungibilità e del loro "impatto immediato e potente".⁶³ La Corte ha tradizionalmente considerato i media audiovisivi più persuasivi della carta stampata ed ora considera internet un mezzo "non meno potente e d'effetto della carta stampata".⁶⁴

I giornalisti e i media contribuiscono anche al pubblico dibattito tramite il ruolo di "guardiani pubblici" che viene loro spesso riconosciuto in una società democratica.⁶⁵ In altre parole, dovrebbero monitorare le attività delle autorità governative (e di altre forze che detengono il potere) vigilando e rivelando qualsiasi illecito commesso dalle stesse. Nel rispetto dell'informazione sulle attività governative, ma anche in un discorso più ampio che riguarda l'interesse pubblico in generale, la Corte ha più volte ribadito che: "i media non hanno solo il compito di impartire tali informazioni e idee: il pubblico ha anche il diritto di riceverle".⁶⁶

I media possono dunque offrire contributi importanti al dibattito pubblico fungendo da *forum* di discussioni e dibattiti.⁶⁷ Tale connotazione è propria soprattutto delle nuove tecnologie, che hanno un potenziale considerevole per un alto livello di partecipazione degli individui e dei gruppi di persone alla società. Nella sentenza *Ahmet Yildirim c. Turchia*, la Corte ha riconosciuto in modo molto schietto l'importanza di internet sul panorama delle comunicazioni contemporanee, in quanto offre "gli strumenti essenziali per la partecipazione ad attività e dibattiti relativi a questioni di politica o pubblico interesse".⁶⁸ Di conseguenza, il crescente carattere interattivo dei media digitali permette un pubblico dibattito e lo rende accessibile ad un numero di partecipanti più ampio rispetto ai soli giornalisti e ai media. L'apprezzamento della Corte nei confronti dei contributi degli individui al dibattito pubblico è riconoscibile nella sentenza *Steel e Morris c. Regno Unito*, quanto essa statuisce che:

In una società democratica anche le campagne di informazione piccole ed informali ... devono essere in grado di svolgere le loro attività in modo effettivo e ... esiste un forte interesse pubblico nel consentire a

63 *Animale Defenders International c. Regno Unito*, § 119.

64 *Fatullayev c. Azerbaijan*, § 95.

65 *Barthold c. Germania*, § 58; *Goodwin c. Regno Unito*, § 39.

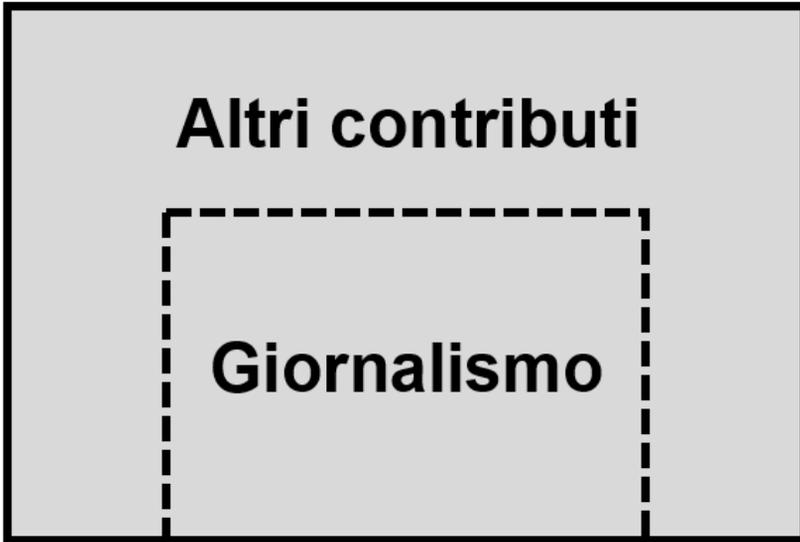
66 *The Sunday Times c. Regno Unito (n. 1)*, § 65.

67 *Társaság a Szabadságjogokért c. Ungheria*, § 27.

68 *Ahmet Yildirim c. Turchia*, § 54.

tali gruppi ed individui al di fuori della maggioranza di contribuire al pubblico dibattito diffondendo informazioni e idee su temi che concernono l'interesse pubblico generale ...⁶⁹

Grafico 1: la reinterpretazione del dibattito pubblico



Il grafico 1 vuole illustrare i vari modi in cui il pubblico interesse è stato reinterpretato da parte dello sviluppo tecnologico. Fermo restando il mantenimento del giornalismo professionale e dei media “istituzionali”, il pubblico dibattito è oggi più accessibile ad ampi settori del pubblico.⁷⁰ Ciò ha portato alla partecipazione di una diversità più ampia di attori al pubblico dibattito e ad una più ampia diversità nei tipi di contributi. La varietà crescente offre fonti alternative degne di nota per quanto concerne le informazioni e le idee alle strutture e ai processi giornalistico-mediatici istituzionalizzati che furono tradizionalmente determinanti per la caratterizzazione dei contorni e dei contenuti del pubblico dibattito. I giornalisti professionisti ed i canali informativi istituzionali rimangono ancora i *player* dominanti nel campo del dibattito pubblico, ma non ne sono più i guardiani o i moderatori di fatto che furono in passato. Il loro rapporto

69 *Steel e Morris c. Regno Unito.*

70 Vedi in generale: Jakubowicz K. (2009).

con gli altri, i nuovi attori sta diventando più complesso e permeabile.⁷¹ Tale rapporto è caratterizzato dalla competizione reciproca, dalla complementarietà e dalla collaborazione. Ciò è raffigurato dalla linea tratteggiata – in opposizione alla linea continua – che demarca la relazione tra i due tipi di attori che contribuiscono al dibattito pubblico come evidenziato nel grafico 1.

Nell'ambito di tale reinterpretazione del pubblico dibattito, sono emerse nuove tipologie di attori, la cui influenza continua a crescere. Si tratta, per inciso, di organizzazioni non governative (ONG), *whistleblower* e *blokker*.⁷²

In tempi recenti, la Corte ha ripetutamente riconosciuto che “quando un'organizzazione non governativa è coinvolta in questioni di pubblico interesse ... sta esercitando il ruolo di guardiano pubblico di rilevanza paragonabile a quello della stampa”⁷³, riconoscendole, allo stesso tempo, “una protezione convenzionale simile a quella accordata alla stampa”.⁷⁴ La Corte ha anche introdotto il concetto di “guardiano sociale” (“*social watchdog*”)⁷⁵; rimane da vedere se tale mutamento terminologico acquisterà anche un significato sostanziale nella giurisprudenza futura. Il fatto che la Corte abbia riconosciuto il valore del contributo delle ONG al dibattito pubblico e la loro abilità di assumere il ruolo di guardiano pubblico o sociale non sorprende.⁷⁶ Vi sono numerosi punti in comune tra le ONG ed i giornalisti o media, in fondo. Le ONG, specialmente quelle che dispongono di risorse economiche maggiori, investono in crescenti strategie professionali informative e mediatiche, spesso arruolando (ex) giornalisti a tale scopo. Le ONG sui diritti umani, in particolare, spesso svolgono missioni investigative simili a quelle proprie del giornalismo, pubblicandone poi i risultati.⁷⁷

I *whistleblower* – individui che, agendo in buona fede e per ragioni di principio e/o di coscienza, rivelano (illegalmente) informazioni confidenziali a causa della loro particolare rilevanza per l'interesse pubblico – sono

71 Schudson M. (2013).

72 Vedi inoltre: Traimer M. (2012).

73 *Animal Defenders International c. Regno Unito*, § 103; *Youth Initiative for Human Rights c. Serbia*, § 20.

74 *Társaság a Szabadságjogokért c. Ungheria*, § 27; *Youth Initiative for Human Rights c. Serbia*, § 20.

75 *Társaság a Szabadságjogokért c. Ungheria*, § 36.

76 *Vides Aizsardzibas Klubs c. Lettonia*; *Társaság a Szabadságjogokért c. Ungheria*; *Kenedi c. Ungheria*.

77 Fenton N. (2010).

guardiani pubblici per antonomasia. L'importanza dei loro contributi per il dibattito pubblico è stata ampiamente dimostrata dalle rivelazioni di Edward Snowden in materia di sorveglianza di massa segreta. Il c.d. "effetto Snowden" ha inserito la tutela della privacy sui siti internet nelle agende politiche internazionali e nazionali ed innescato un dibattito pubblico su tali temi di dimensioni senza precedenti. I siti di *whistle-blowing* – il più famoso è *WikiLeaks*, ma ne esistono anche altri – facilitano la pratica del *whistle-blowing* in modo sicuro ed anonimo. L'importanza dei contributi dei *whistleblower* per il dibattito pubblico è già stata riconosciuta dalla Corte⁷⁸ ed anche in altri modi dal Consiglio d'Europa.⁷⁹ È probabile che in futuro tale ruolo verrà riconosciuto ancora di più.⁸⁰

Una "blogosfera" crescente è oggi giorno fonte di una miriade di contributi per il dibattito pubblico. Certamente, non tutti i blog hanno l'obiettivo di contribuirvi. Molti blog sono di carattere personale e, in quanto tali, puntano a *network* personali e a comunità legate da un interesse particolare. È tuttavia importante evitare di fare di tuttata l'erba un fascio senza fare distinzioni tra i singoli *blog*. Anche all'interno della rosa di *blog* che effettivamente contribuiscono al dibattito pubblico, possono risultare utili tipologie più specifiche al fine di identificare la natura dei contributi informativi, per esempio, la distinzione tra *blog* mediatici, *blog* giornalistici, *blog* di *audience* e *blog* creati da privati cittadini.⁸¹ La sottocategoria "*blog* da guardiano pubblico" ("*public watchblog*") è stata proposta per sottolineare che i *blog* possono assumere il ruolo di guardiani pubblici.⁸² Nonostante la Corte non abbia ancora esplicitamente riconosciuto il valore dei contributi dei *blogger* per il dibattito pubblico (inclusi quelli di *micro-blogger* quali gli utenti di Twitter), un tale passo sarebbe in linea con la posizione espressa dalla Corte nella sentenza *Steal e Morris* (precedentemente citata).

Il risultato di tale sviluppo consiste, da un lato, in una considerevole apertura del concetto di dibattito pubblico. Inoltre, la giurisprudenza della Corte riconosce chiaramente l'importanza cruciale di un dibattito pubblico inclusivo e pluralistico in una società democratica. Dall'altro lato, i pa-

78 Vedi, per esempio: *Guja c. Moldavia*; *Heinisch c. Germania*, *Matúz c. Ungheria*.

79 Raccomandazione CM/Rec(2014)7 sulla protezione dei "*whistleblower*"; Raccomandazione dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa 1916 (2010) e Risoluzione dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa 1729 (2010) sulla protezione dei "*whistleblower*".

80 Vedi inoltre: Austin A. (2012) e, inoltre, Benkler Y. (2011).

81 Domingo D. e Heinonen A. (2008:7). Per un'analisi più approfondita vedi Jakubowicz K. (2009:21).

82 Oosterveld M. ed Oostveen M. (2013).

rametri del pubblico dibattito vengono plasmati da soggetti privati, in particolare da intermediari digitali. La definizione di “nuovi guardiani”, talvolta utilizzata in riferimento ai predetti soggetti, non coglie interamente la complessa rosa di modi in cui essi controllano l’accesso all’informazione, ai dati e alle comunicazioni nell’ambiente digitale contemporaneo. Il loro controllo operativo di *forum* privati che ha scopi informativi e comunicativi quasi pubblici significa che le loro azioni e omissioni possono influenzare il diritto dei singoli alla libertà di parola in modi diversi. La posizione dominante di cui godono vari intermediari quali Google, Facebook, Microsoft, Twitter, ecc. intensifica l’impatto che le attività di tali soggetti possono avere sulla libertà di espressione degli utenti – in meglio così come in peggio. Come il presente capitolo ha già mostrato, rilevanti obblighi per gli Stati potrebbero, in determinate circostanze, essere estesi per coprire le attività dei soggetti privati menzionati, nonostante la loro natura inter- e multinazionale. Una spiegazione dettagliata di tali circostanze va, tuttavia, al di là degli scopi del presente capitolo.

Gli obblighi positivi per gli Stati e il dibattito pubblico

Nella sentenza *Informationsverein Lentia*, la Corte ha affermato che lo Stato è il garante supremo del pluralismo, specialmente nel settore dei media audiovisivi.⁸³ La Corte ha nuovamente enfatizzato la propria giurisprudenza precedente sul “ruolo fondamentale della libertà di parola in una società democratica, in particolare quando, tramite la stampa, serve ad impartire informazioni ed idee di interesse generale, che il pubblico ha diritto a ricevere”.⁸⁴ Ha poi immediatamente aggiunto che:

Un tale impegno non può essere adempiuto con successo se non si basa sul principio del pluralismo, del quale lo Stato è il garante supremo. Tale osservazione vale specialmente in riferimento ai media audiovisivi, i cui programmi vengono spesso trasmessi su scala molto ampia.⁸⁵

È importante sottolineare l’esplicito collegamento fatto dalla Corte tra la libertà di espressione, la società democratica, il pluralismo e “specialmente” i media audiovisivi, “i cui programmi vengono spesso trasmessi su scala molto ampia”. Se il motivo per sottolineare l’importanza dei media audio-

83 *Informationsverein Lentia and others c. Austria*, § 38.

84 *Ibid.*

85 *Ibid.*

visivi consiste nell'ampia diffusione dei loro programmi, lo stesso discorso lo si può fare, *mutatis mutandis*, per internet. La Corte mantiene tuttavia (per ora) un atteggiamento riluttante nell'accogliere e promuovere tale ragionamento, in quanto:

Nonostante lo sviluppo significativo di internet e dei *social media* negli ultimi anni, non vi sono prove a sufficienza per dimostrare un mutamento tale delle rispettive influenze dei nuovi e dei vecchi media da giustificare la necessità di adottare misure speciali per questi ultimi.⁸⁶

Il caso *Informationsverein Lentia* riguardava la minaccia al pluralismo nel settore audiovisivo da parte del monopolio statale sulle trasmissioni. Nella sentenza *Verein gegen Tierfabriken*, la Corte ha posto l'accento sui pericoli per la libertà di espressione e per il pluralismo quando:

gruppi finanziari potenti possono ottenere vantaggi competitivi nell'ambito della pubblicità commerciale e potrebbero esercitare pressioni, ed eventualmente ridurre la libertà di azione, sulle stazioni radio e TV che trasmettono gli spot pubblicitari.⁸⁷

In entrambi i casi, la posizione della Corte è stata chiara: il ruolo riconosciuto alla stampa in una società democratica può essere svolto soltanto in un clima contrassegnato dal pluralismo.

Tutto ciò avvenne anni prima che la Corte si ritenesse pronta a riconoscere le implicazioni degli obblighi positivi che aveva riconosciuto nella sentenza *Informationsverein Lentia*, tuttavia ora ha cominciato a fare ciò, specialmente nelle sentenze *Manole ed altri c. Moldavia*⁸⁸ e *Centro Europa 7 S.r.l e Di Stefano c. Italia*.⁸⁹ Nella sentenza *Manola*, la Corte ha spiegato gli obblighi positivi dello Stato quale garante supremo del pluralismo, il che richiede di:

assicurare, tramite il diritto e in pratica, che il pubblico abbia accesso tramite la televisione e la radio ad un'informazione imparziale ed accurata e ad una serie di opinioni e commenti, i quali riflettono nel complesso la diversità di visioni politiche esistenti all'interno del Paese e che ai giornalisti e agli altri professionisti che operano nel settore mediatico non venga impedito di diffondere tale informazione ed i relativi commenti. Se lo Stato decide di creare un sistema di trasmissioni

86 *Animale Defenders International c. Regno Unito*, § 119.

87 *Vgt Verein gegen Tierfabrik c. Svizzera*, § 73.

88 *Manole et al. C. Moldavia*. Vedi, in particolare, §§ 98 e 107.

89 *Centro Europa 7 S.r.l. e Di Stefano c. Italia*.

pubblico, la legge e la pratica devono garantire che il sistema offra un servizio audiovisivo plurale.⁹⁰

Nella sentenza *Centro Europa 7 S.r.l. e Di Stefano*, la Corte ha osservato che:

in un settore talmente sensibile come quello dei media audiovisivi, lo Stato ha, in aggiunta all'obbligo negativo di non interferire, l'obbligo positivo di mettere in campo una cornice legislativa ed amministrativa adeguata per garantire un pluralismo effettivo.⁹¹

Inoltre, la Corte ha riconosciuto che per assicurare un pluralismo "effettivo" o "vero" nel settore audiovisivo, in una società democratica:

non è sufficiente provvedere all'esistenza di numerosi canali o alla possibilità teorica di accedere al mercato audiovisivo per i potenziali operatori. È inoltre necessario consentire un accesso effettivo al mercato in modo da garantire la diversità dei contenuti dei programmi nel complesso, riflettendo per quanto possibile la varietà di opinioni presenti nella società a cui i programmi sono destinati.⁹²

In altri casi giurisprudenziali che non riguardano i media audiovisivi, la Corte si è mostrata particolarmente sensibile nei confronti della necessità di essere in grado di accedere all'informazione nonché molto diffidente nei confronti del "potere di censura di un monopolio dell'informazione".⁹³ Ciò ha portato la Corte a ritenere, all'interno della sentenza *Társaság a Szabadságjogokért c. Ungheria*, che gli obblighi degli Stati in materia di libertà di stampa includono "l'eliminazione delle barriere all'esercizio delle funzioni della stampa quando, in materie di pubblico interesse, tali barriere esistono solamente a causa di un monopolio dell'informazione detenuto dalle autorità".⁹⁴

Senza mettere in dubbio il potenziale del ruolo dello Stato quale garante supremo del pluralismo in una società democratica, l'obbligo positivo che deriva da tale ruolo non si intende tale da garantire una "libertà di scelta del luogo"⁹⁵ o l'accesso ad un particolare mezzo o servizio.⁹⁶ Nella sentenza *Appleby ed altri c. Regno Unito*, i ricorrenti argomentavano che il cen-

90 *Manole ed altri c. Moldavia*, §§ 107.

91 *Centro Europa 7 S.r.l. e Di Stefano c. Italia*, § 134.

92 *Ibid.*

93 *Társaság a Szabadságjogokért c. Ungheria*, § 36.

94 *Ibid.*

95 *Appleby ed altri c. Regno Unito*, § 47.

96 *Haider c. Austria; United Christian Broadcasters Ltd. c. Regno Unito, Demuth c. Svizzera; VgT Verein gegen Tierfabriken c. Svizzera*.

tro commerciale al quale chiedevano accesso dovrebbe essere considerato uno spazio “quasi-pubblico”, in quanto, di fatto, un forum comunicativo. La Corte ha ritenuto che:

[Art. 10 CEDU] Nonostante l’asserita importanza della libertà di espressione, non sussiste alcuna libertà di scelta del luogo per l’esercizio di tale diritto. Mentre è vero che gli sviluppi demografici, sociali, economici e tecnologici stanno cambiando i modi in cui le persone si muovono e interagiscono tra di loro, la Corte non ritiene che ciò richieda la creazione automatica del diritto di entrare nella proprietà privata o addirittura, necessariamente, a tutta la proprietà pubblica (uffici governativi e ministeri, per esempio). Laddove comunque la negazione dell’accesso alla proprietà ha l’effetto di prevenire un qualsiasi effettivo esercizio della libertà di espressione oppure si possa dire che l’essenza del diritto è andata distrutta, la Corte non escluderebbe la nascita di un obbligo positivo per lo Stato al fine di difendere il godimento dei diritti sanciti dalla Convenzione, regolando il diritto di proprietà.⁹⁷

La Corte tende invece a sottolineare l’esistenza di altre strade percorribili in alternativa a quella appena negata. Nel determinare le opportunità di espressione alternative nelle circostanze del caso, è importante tenere a mente la sentenza della Corte *Kurshid Mustafa e Tarzibachi*,⁹⁸ nella quale essa correttamente rifiuta l’assunto che i vari media siano funzionalmente equivalenti. I diversi media perseguono fini diversi e vengono usati in maniera diversa dai vari individui e gruppi nella società: non sono necessariamente interscambiabili.⁹⁹ Ciò spiega il motivo per il quale i diversi media sono soggetti a regimi regolatori differenti.¹⁰⁰

Alla luce della sentenza *Kurshid Mustafa e Tarzibachi*, la Corte tende a considerare se il blocco dell’accesso ad un mezzo di stampa o ad un luogo particolare abbia o meno l’effetto di privare qualcuno di una fonte informativa maggiore e, al contempo, della possibilità di rendersi partecipe al dibattito pubblico.¹⁰¹ La Corte non ha quindi accolto il diritto dei ricorrenti alla libertà di espressione nella sentenza *Akdeniz c. Turchia*, dopo che era stato bloccato l’accesso a due siti internet nei quali venivano diffusi in *streaming* brani musicali per violazione del diritto di *copyright*. La ragione consisteva nel fatto che il ricorrente del caso avrebbe potuto “agevolmente

97 *Appleby ed altri c. Regno Unito*, § 47.

98 *Khurshid Mustafa e Tarzibachi c. Svezia*, § 45.

99 Per ulteriori approfondimenti, vedi McGonagle T. (2012: 118–124).

100 Vedi, per quanto riguarda internet, *Węgrzynowski e Smolczewski c. Polonia*.

101 *Akdeniz c. Turchia*.

avere accesso ad una serie di brani musicali tramite numerosi mezzi senza infrangere il diritto al *copyright*.¹⁰² Di nuovo, la disponibilità di modalità di espressione alternative (oppure, nel caso concreto, di alternative praticabili per ottenere informazioni) ricoprì un ruolo centrale nelle considerazioni della Corte. Si trattava di un caso diverso da quello della sentenza *Ahmet Yildirim c. Turchia* in quanto erano coinvolti il *copyright* e contenuti commerciali, in opposizione ai contenuti politici (largamente definiti) e alla possibilità di partecipare al dibattito pubblico. Gli Stati membri godono di un margine di apprezzamento più ampio per i contenuti commerciali rispetto ai contenuti politici.

Nella sezione precedente del presente capitolo, è stato dimostrato che la Corte ha sviluppato la giurisprudenza rilevante *ex art. 8* sul modo in cui gli obblighi positivi degli Stati possano estendersi alla violazione dei diritti umani da parte di soggetti privati, assicurando, al contempo, un livello di effetto orizzontale indiretto per la Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Nell'elaborazione di tale giurisprudenza, la Corte ha adottato un ragionamento simile in riferimento al diritto alla libertà di riunione; ha ritenuto infatti che "la libertà reale ed effettiva di riunirsi pacificamente" non possa:

essere ridotta ad un mero obbligo, per lo Stato, di non interferire: una concezione meramente negativa sarebbe incompatibile con l'oggetto e con l'obiettivo dell'art. 11. Così come l'art. 8, l'art. 11 richiede talvolta che siano intraprese misure positive, anche nella sfera di relazioni tra individui, se necessario ...¹⁰³

Il riconoscimento del fatto che gli obblighi positivi per gli Stati sono talvolta necessari al fine di rendere i diritti effettivi può anche essere desunto dal rispetto del diritto alla libertà di espressione. Obblighi positivi per gli Stati del genere contengono, infatti, sia aspetti sostanziali che procedurali.

La Corte ha accettato, in principio, che possano essere necessarie, da parte degli Stati, misure positive al fine di dare effettività al diritto alla libertà di espressione (come stabilito dagli artt. 8 e 11, inclusa la protezione del diritto nella sfera delle relazioni tra individui¹⁰⁴), ma ha già analizzato gli aspetti pratici del principio. Per esempio, nella sentenza *Özgür Gündem c. Turchia*, – da considerare un punto di partenza –, si legge che "l'import-

102 *Ibid.*

103 *Plattform "Ärzte für das Leben" c. Austria*, § 32.

104 *Vedi, ex multis, Fuentes Bobo c. Spagna*, § 38.

tanza chiave della libertà di espressione come una delle precondizione per una democrazia funzionante”. La Corte ha affermato che:

Un reale ed effettivo esercizio di questa libertà non dipende meramente dall’obbligo, per lo Stato, di non interferire, bensì richiede anche misure positive di protezione, anche nella sfera delle relazioni tra individui ... Nel determinare l’esistenza o meno di un obbligo positivo, bisogna tenere presente l’equo bilanciamento da mantenere tra l’interesse generale della comunità e l’interesse dell’individuo, e la ricerca dello stesso è uno degli scopi collegati alla Convenzione.¹⁰⁵

Tale riconoscimento corrisponde all’importante affermazione di un principio, seppure la Corte prosegue sostenendo che:

L’estensione di quest’obbligo inevitabilmente varierà, tenendo conto della diversità di situazioni che si vengono a creare negli Stati membri, delle difficoltà che emergono nel governare una società moderna e delle scelte da prendere in termini di priorità e risorse. Inoltre, un obbligo del genere non va interpretato in modo tale da imporre alle autorità un onere impossibile o sproporzionato.¹⁰⁶

Tenendo conto della diversità delle situazioni all’interno del Consiglio d’Europa, gli Stati membri della Corte Europea dei diritti dell’uomo “godono di un ampio margine di apprezzamento nel determinare i passi da compiere per assicurare la compatibilità con la Convenzione”, soggetti ad una teoria pratica ed effettiva.¹⁰⁷

Per quanto riguarda gli aspetti procedurali, la Corte ha ritenuto che, quando le campagne d’informazione dotate di scarsi finanziamenti che puntano ad influenzare il dibattito su argomenti di pubblico interesse si scontrano con le risorse finanziarie ampiamente maggiori di società multinazionali, l’equità richiede che venga cercata un’approssimativa parità d’armi. La Corte ha stabilito che:

Se, tuttavia, uno Stato decide di provvedere ad un rimedio del genere [contro la diffamazione] per una società commerciale, è essenziale, al fine di salvaguardare il relativo interesse alla libertà di espressione e ad un dibattito aperto, che si provveda ad adottare misure di equità procedurale e di parità d’armi.¹⁰⁸

105 *Özgür Gündem c. Turchia*, § 43.

106 *Ibid.* Vedi anche *VgT Verein gegen Tierfabriken c. Svizzera (n. 2)*, §§ 81 e 82.

107 *Węgrzynowski e Smolczewski c. Polonia*, § 55.

108 *Steel e Morris c. Regno Unito*, § 95.

Nonostante la Corte non spieghi le implicazioni di tale sentenza, sembra logico che sia lo Stato a dover garantire le misure richieste per assicurare l'equità procedurale e la parità d'armi.

Per riprendere ciò che è stato affermato precedentemente, si può osservare come il riconoscimento, da parte della Corte, degli obblighi positivi nel rispetto del dibattito pubblico è ai primordi e frammentario, ma costante. Il processo di affermazione continuerà ad essere guidato dalla dottrina dello "strumento vivente" e dalla dottrina pratica ed effettiva. Sarà inoltre guidato dal graduale ma crescente apprezzamento della Corte per le specificità dell'ambiente delle comunicazioni digitali.

L'ESPRESSIONE DI OPINIONI E IDEE SENZA TIMORE

Un altro aspetto chiave di un ambiente favorevole per la libertà di espressione e per la partecipazione al dibattito pubblico concerne la possibilità, per tutti, di esprimere le loro opinioni e idee senza timore. Franklin Delano Roosevelt diede prova della propria consapevolezza del legame tra la libertà dal timore e la libertà di espressione nella sua celebre *'Four Freedoms' State of the Union address* del 1941. In quello storico discorso, Roosevelt volse lo sguardo verso "un mondo fondato sulle quattro libertà essenziali dell'uomo": la libertà di parola e di espressione, la libertà di culto, la libertà dal bisogno e la libertà dal timore.¹⁰⁹ Le quattro libertà influenzarono poi in maniera tangibile il Preambolo della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, il quale influenzò, a sua volta, la redazione della CEDU.

È innegabile che l'esercizio effettivo del diritto alla libertà di espressione debba implicare l'assenza di timore. Laddove è presente il timore, esso può avere un effetto deleterio sul comportamento o sulle espressioni individuali. L'automoderazione o l'autocensura influenzano, come è facile immaginare, negativamente l'effettività con la quale il diritto alla libertà di espressione va esercitato. In questo senso, esiste un collegamento logico tra la libertà dal timore e la libertà di espressione. La Corte ha posto la propria attenzione sulla minaccia alla libertà di parola posta in essere dal timore, prendendo atto del fatto che i manifestanti che temono atti di violenza fisica da parte dei loro oppositori "sarebbero disposti ad evitare che associazioni o altri gruppi che sostengono idee o interessi comuni esprimano le loro

109 Roosevelt F.D. (1941).

posizioni su temi altamente controversi che riguardano la comunità”.¹¹⁰ Il pericolo può quindi condurre anche ad un impoverimento del dibattito pubblico.

Va ricordato che le attitudini pregiudizievoli, discriminatorie e colme di odio verso particolari gruppi della società e l’accumularsi di pratiche istituzionali e sociali che riflettono tali posizioni possono scalfire l’autostima dei membri dei gruppi coinvolti, con conseguente riduzione della loro capacità espressiva.¹¹¹ In un ambiente sociale nel quale prevale la discriminazione, i punti di vista dei membri di determinati gruppi minoritari sono considerati di minor valore all’interno dei processi deliberativi. Tale limitazione può riguardare, come è noto, tra gli altri, donne, appartenenti a minoranze (etniche, religiose, culturali o linguistiche), appartenenti alla comunità LGBT oppure persone con disabilità.

Quando vengono usate da parte di pubblici ufficiali, figure pubbliche e da appartenenti a gruppi sociali dominanti, le diverse tipologie di espressioni possono zittire gli appartenenti alle minoranze con vari livelli di intensità. Gli stereotipi, per esempio, possono “servire a mantenere i rapporti di potere esistenti” e possono essere utilizzati come “meccanismi di controllo”.¹¹² Gli stereotipi (negativi) possono portare al “mancato riconoscimento” e alla “subordinazione sociale”¹¹³, nel senso che ai destinatari viene “negato lo *status* di membro a pieno titolo nell’interazione sociale, come conseguenza di modelli istituzionalizzati di valori culturali che considerano una persona relativamente indegna di rispetto e stima”.¹¹⁴ Nella sentenza *Aksu c. Turchia*, la Corte ha mostrato di condividere tale prospettiva.¹¹⁵ Ha inoltre rivolto la propria attenzione al modo in cui (gli appartenenti alle) minoranze o di gruppi posti ai margini della società sono:

soggetti al pericolo fisico che accompagna il loro *status* di emarginati, includendo non soltanto le brutalità messe in atto dalle forze di pulizia, ma anche la mancanza di protezione da parte delle forze dell’ordine contro gli attacchi privati; inoltre, essi sono soggetti ad una conti-

110 *Plattform “Ärzte für das Leben” c. Austria*, § 32.

111 Vedi in generale: Matsuda M. J. et al. (1993); Delgado R. e Stefancic J. (a cura di) (2000); Delgado R. e Stefancic J. (2004).

112 Timmer A. (2011:715).

113 *Ibid.*

114 *Ibid.*, citando Fraser N. (2000), “Rethinking Recognition” (maggio-giugno 2000) *New Left Review* 107, 113–114.

115 *Aksu c. Turchia*, § 58.

nua stigmatizzazione in modo tale da renderli nemici, alieni, o peggio.¹¹⁶

Anche l'odio verbale può divenire uno strumento di degradazione e subordinazione, non semplicemente in quanto nasce in un clima discriminatorio, bensì, in realtà, in quanto contribuisce alla creazione dello stesso.

Oltre ad essere uno stato emotivo soggettivo causato da stimoli più o meno oggettivi, il timore può anche essere coltivato o plasmato tramite ciò che talvolta viene definita la politica del terrore. Questo tipo di politica punta alla creazione e alla diffusione del timore nella società al fine di tentare di legittimare la promozione di agende politiche particolari (p.es. la sicurezza nazionale), spesso minacciando le garanzie poste dai diritti umani nel corso del procedimento. Conor Gearty puntualizza la questione quando parla di un "super-virus" che sta infettando il movimento internazionale dei diritti dell'uomo.¹¹⁷ Il virus lavora in maniera paragonabile a quella di un troiano standard: è penetrato nel sistema e sta lavorando dall'interno. Come molti virus che colpiscono i computer, è meglio conosciuto con il suo acronimo: GWOT. Questo virus "fa sì che l'idea dei diritti umani si manifesti attraverso gravi violazioni e vergognosi abusi, che non si presentano come incompatibili, ma come necessari per i diritti umani".¹¹⁸ GWOT significa "*Global War on Terror*" (ovvero guerra mondiale contro il terrorismo): la ragione emotiva fornita ripetutamente da parte di molte autorità statali per giustificare il loro smantellamento dell'architettura dei diritti umani nei tempi recenti. L'ostentazione di poteri e pratiche di sorveglianza, il potere di detenere e di interrogare coloro che sono sospettati di attività terroristiche, ecc. sono alcuni esempi di uno smantellamento del genere.

OPINIONI E IDEE CHE OFFENDONO, SCANDALIZZANO O CREANO DISTURBO

L'ultimo elemento del prospettato ambiente favorevole per la libertà di partecipare al dibattito pubblico di cui al paragrafo 137 della sentenza *Dink* concerne la protezione delle opinioni e delle idee contrarie alla corrente di pensiero ufficiale o di *mainstream*. Tale componente è direttamen-

116 Levy J. T. (2000:45).

117 Gearty C. (2004). Per maggiori informazioni relative alle osservazioni di Gearty sui temi citati vedi: Gearty C. (2006).

118 *Ibid.*, al p. 7 della trascrizione della lezione.

te rintracciabile nelle opinioni semifinali nel caso *Handyside*, nonostante, nel paragrafo 137 della *Dink*,¹¹⁹ non si faccia riferimento esplicito a tale caso. Il caso contiene restrizioni al diritto alla libertà di espressione al fine di proteggere la moralità pubblica. La sentenza della Corte ha affermato che la libertà di espressione “non è applicabile soltanto alle ‘informazioni’ o ‘idee’ viste con favore o ritenute inoffensive o oggetto di indifferenza, bensì anche a quelle che offendono, scandalizzano o creano disturbo allo Stato o a qualsiasi parte di popolazione. Si tratta di esigenze di quel pluralismo, quella tolleranza e di quell’apertura mentale senza i quali non esisterebbe alcuna società democratica”.¹²⁰

Tale ampio principio non significa, tuttavia, che la CEDU prevede un diritto ad offendere in quanto tale. Nella sentenza *Otto-Preminger-Institut*, la Corte ritenne che i doveri e le responsabilità che governano l’esercizio del diritto alla libertà di espressione includano (“nell’ambito di opinioni e credenze religiose”) l’obbligo:

di evitare, nella misura del possibile, espressioni che costituiscono offese gratuite nei confronti di qualcun altro e, contemporaneamente, un’alterazione dei loro diritti, e che, di conseguenza, non contribuiscono ad alcuna forma di dibattito pubblico suscettibile di prosecuzione negli ambiti che attengono alla vita umana.¹²¹

Né la giurisprudenza della Corte sostiene un diritto di non essere offesi. Nella stessa sentenza *Otto-Preminger-Institut*, la Corte ha inoltre chiarito che:

Coloro che decidono di esercitare la libertà di manifestare la loro religione, indipendentemente dal fatto che facciano parte di un gruppo religioso maggioritario o minoritario, non possono ragionevolmente aspettarsi di essere esenti da qualsiasi forma di critica. Devono tollerare e accettare il rifiuto dei loro convincimenti religiosi da parte di terzi ed addirittura la diffusione, da parte di altri soggetti, di dottrine ostili al loro credo. ...¹²²

Inoltre, la sentenza *Handyside* riconosce che in una società democratica è necessario creare e sostenere lo spazio necessario per un confronto ed un dibattito pubblico. La società democratica non esiste senza i suoi contorni

119 *Handyside* viene riportato a pag § 123 di *Dink*, dove vengono richiamati i principi generali della Corte in materia di libertà di espressione.

120 *Handyside c. Regno Unito*, § 49.

121 *Otto-Preminger-Institut c. Austria*, § 49.

122 *Ibid*, § 47.

più ruvidi ed un dibattito pubblico pluralistico comporta necessariamente momenti di disaccordo e di confronto tra punti di vista opposti. Tale disaccordo e confronto – anche quando vengono espressi con toni forti – di regola sottostanno agli scopi di protezione offerti dall’articolo 10. Ciò in quanto l’art. 10 protegge non solo la sostanza delle informazioni e delle idee, ma anche la forma in cui esse vengono espresse. Il riferimento allo “Stato o a qualsiasi altra fetta di popolazione” nella sentenza *Handyside* rende anche chiaro che la misura di protezione giuridica accordata ai discorsi critici non dovrebbe, di conseguenza, “essere stabilita sulla base dell’ortodossia dominante contestata, altrimenti la protezione della libertà di espressione si ridurrebbe alle idee veicolate dai pregiudizi delle maggioranze dominanti”.¹²³

La questione *de qua* riguarda la necessità di salvaguardare la società democratica da ciò che è stato definito la “tirannia della maggioranza”,¹²⁴ p.es. tendenze e preferenze maggioritarie prive di (sufficienti) controlli, le quali tendono a sopraffare i valori ed interessi delle minoranze. Di nuovo, la Corte ha sottolineato l’importanza di un approccio del genere, evidenziando nella sentenza *Young, James e Webster* che:

nonostante gli interessi individuali debbano occasionalmente essere subordinati a quelli del gruppo, la democrazia non significa semplicemente che i punti di vista della maggioranza debbano sempre prevalere: bisogna raggiungere un giusto equilibrio che assicuri un trattamento equo ed appropriato delle minoranze e che eviti qualsiasi abuso di posizione dominante.¹²⁵

Dal punto di vista morale, la legittimazione di una regola di maggioranza è contingente all’esistenza di meccanismi che consentano la partecipazione effettiva delle minoranze ai procedimenti deliberativi della politica. Soltanto una pratica partecipatoria inclusiva può procurare “la base morale per vincolare ciascuno alla regola infine adottata”.¹²⁶ Tale punto può essere facilmente esteso al processo decisionale ed applicato anche alla legittimazione delle idee in generale per mezzo di un’effettiva partecipazione al dibattito pubblico. La considerazione chiave risiede nel fatto che alle idee vada data l’opportunità “di diffondersi e di entrare nel possesso di una moltitu-

123 Richards D.A.J. (1999:197).

124 Tocqueville A. (de), nella sua opera in due volumi, *Democracy in America* (1835, 1840).

125 *Young, James e Webster c. Regno Unito*, § 63.

126 Schauer F. (1982:42).

dine di soggetti”.¹²⁷ Ciò rileva chiaramente per le informazioni concernenti i gruppi minoritari così come per i loro punti di vista e interessi.

CONCLUSIONI

Lo sviluppo, da parte della Corte, della teoria degli obblighi positivi nella propria giurisprudenza ha già attraversato molteplici fasi. Ciò che la Corte ha raggiunto finora è stato descritto come “apprezzabile”,¹²⁸ ma se la fase post-*Dink* raggiungerà il proprio potenziale, allora il culmine potrebbe essere ancora da raggiungere.¹²⁹ Realizzando tale potenziale, la Corte avrà certamente il proprio da fare. *In primis*, dovrà superare qualsiasi scetticismo ancora esistente sulla validità della propria interpretazione teleologica (o, come sostengono alcuni, attivistica) della Convenzione – la lettura di obblighi positivi impliciti all’interno della Convenzione. *In secundis*, come la Corte stessa già riconosce, le sentenze sono essenzialmente di carattere dichiarativo; spetta agli Stati stabilire i mezzi da impiegare all’interno del proprio ordinamento per ottemperare ai loro obblighi in conformità alla Convenzione. La terza sfida che riguarda la Corte è direttamente collegata alle prime due. Deve fornire una guida per gli Stati illustrando le implicazioni degli obblighi positivi da lei identificati nelle varie situazioni. Nel fare ciò deve agire con cautela al fine di evitare di oltrepassare i limiti del proprio ruolo, avanzando nell’ambito del *policy-making*.

Nonostante tali sfide ed il coraggio e la prudenza richieste per affrontarle, il paragrafo 137 della sentenza *Dink* racchiude in sé un grande potenziale. Grazie alle audaci pronunce della Corte, la teoria degli ‘obblighi positivi’ sembra costituita, quantomeno in relazione all’applicazione nel campo della libertà di espressione. L’obbligo essenziale per gli Stati di assicurare un ambiente favorevole per un dibattito inclusivo e pluralistico conferisce un significato nuovo ad una vasta serie di obblighi positivi identificati dalla Corte di volta in volta in passato dalla giurisprudenza. Il *focus* sull’ambiente favorevole integra gli obblighi positivi che disciplinano i limiti più estremi della libertà di espressione ed un solido pubblico dibattito ne costituisce l’apice. In questo modo, la Corte unisce i due punti e trasmette un significato forte di teoria degli obblighi positivi, più che un raggruppamento di singoli obblighi positivi.

127 Dewey J. (1954:208).

128 Mowbray A. (2004:231).

129 Vedi anche Dickson B. (2010:206, 208).

Conferisce, inoltre, un senso di obiettivo allo sviluppo futuro della teoria nel rispetto della libertà di parola. Se il fine ultimo consiste nell'assicurare un ambiente favorevole per un dibattito pubblico inclusivo e pluralistico, gli obblighi positivi esistenti possono essere ridefiniti con consapevolezza e se ne possono individuare di nuovi alla luce di tale scopo.

Infine, il *focus* sull'ambiente favorevole rafforza l'orientamento procedurale di alcuni obblighi: si tratta di obblighi di mezzi e non necessariamente di risultato. Assicurare un ambiente favorevole è per definizione uno scopo *in itinere*, così come lo è la protezione della libertà di parola. Si tratta di processi gradualmente e lenti. Forse è tale la ragione per la quale la Corte sceglie di non annunciare le proprie decisioni con fervore.

BIBLIOGRAFIA

Libri, capitoli ed articoli

- Austin A. (2012), "Whistleblowers: the new watchdogs?", in Casadevall J. *et al.* (a cura di), *Freedom of Expression: Essays in honour of Nicolas Bratza*, Wolf Legal Publishers, Oisterwijk, pp. 421–433.
- Benkler Y. (2011), "A Free Irresponsible Press: Wikileaks and the Battle over the Soul of the Networked Fourth Estate", in *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review* 46, pp 311–397.
- Clapham A. (1993), "The 'Drittwirkung' of the Convention", in St. John Macdonald R. *et al.* (a cura di), *The European System for the Protection of Human Rights*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, pp. 163–206.
- Delgado R. and Stefancic J. (a cura di) (2000), *Critical Race Theory: the cutting edge* (2a ed.), Temple University Press, Filadelfia.
- Delgado R. and Stefancic J. (2004), *Understanding Words That Wound*, Westview Press, Boulder.
- Dewey J. (1954), *The Public and its Problems*, The Swallow Press, Chicago.
- Dickson B. (2010), "Positive obligations and the European Court of Human Rights", in *Northern Ireland Legal Quarterly* 61(3), pp. 203–8.
- Dijk P. (van) (1998), "Positive Obligations' Implied in the European Convention on Human Rights: Are the States Still the 'Masters' of the Convention?", in Castermans M. *et al.* (a cura di) (1998), *The Role of the Nation-State in the 21st Century*, Kluwer Law International, L'Aia.
- Domingo D. and Heinonen A. (2008), "Weblogs and Journalism: A Typology to Explore the Blurring Boundaries", in *Nordicom Review* 29–1, pp. 3–15.
- Fenton N. (2010), "NGOs, New Media and the Mainstream News: News from Everywhere", in Fenton N. (ed.) (2010), *New Media, Old News: Journalism & Democracy in the Digital Age*, SAGE Publications, Londra, pp. 153–168.

- Fraser N. (2000), "Rethinking Recognition", in *New Left Review* May-June 2000, p. 107.
- Garty C. (2006), *Can Human Rights Survive?*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Harris D. J. et al. (2014), *Law of the European Convention on Human Rights* (3a ed.), Oxford University Press, Oxford.
- Heaney S. (2004), "Anything can happen", after Horace, Odes I, 34, in S. Heaney, *anything can happen: a poem and essay with translations in support of art for amnesty*, Townhouse, Dublino.
- Krug P. and Price M. E. (2002), "The Enabling Environment for Free and Independent Media: Contribution to Transparent and Accountable Governance", *The USAID Office of Democracy and Governance Occasional Paper Series*, gennaio 2002, Doc. No. PN-ACM-006.
- Lavrysen L. (2013), "The scope of rights and the scope of obligations: Positive obligations", in Brems E. and Gerards J. (a cura di) (2013), *Shaping Rights in the ECHR: The Role of the European Court of Human Rights in Determining the Scope of Human Rights*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 162–182.
- Levy J. T. (2000), *The Multiculturalism of Fear*, Oxford University Press, Oxford.
- Matsuda M. J. et al. (a cura di) (1993), *Words That Wound: Critical Race Theory, Assaultive Speech, and the First Amendment*, Westview Press, Boulder.
- McGonagle T. (2012), "The Council of Europe's standards on access to the media for minorities: A tale of near misses and staggered successes", in Amos M. et al. (a cura di) (2012), *Freedom of Expression and the Media*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, pp. 111–140.
- Mowbray A. (2004), *The Development of Positive Obligations under the European Convention on Human Rights by the European Court of Human Rights*, Hart Publishing, Oxford.
- Mowbray A. (2005), "The Creativity of the European Court of Human Rights", in *Human Rights Law Review* 5: 1, pp. 57–79.
- Price M. and Krug P. (2007), "The Enabling Environment For Free and Independent Media", in Harvey M. (a cura di), *Media Matters: Perspectives on Advancing Governance & Development from the Global Forum for Media Development*, Internews Europe, Pechino, pp. 94–101.
- Oliver D. and Fedtke J. (a cura di) (2007), *Human Rights and the Private Sphere: A Comparative Study*, Routledge, Londra e New York.
- Oosterveld M. and Oostveen M. (2013), "Van public watchdog naar public watchblog: het EHRM en journalistieke weblogs", in *Mediaforum* 2013–6, pp. 146–153.
- Richards D. A. J. (1999), *Free Speech and the Politics of Identity*, Oxford University Press, New York.
- Schauer F. (1982), *Free speech: a philosophical enquiry*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Schudson M. (2013), "Reluctant Stewards: Journalism in a Democratic Society", *Daedalus* 142(2) (Spring 2013), pp. 159–176.

- Spielmann D. (2007), “The European Convention on Human Rights The European Court of Human Rights”, in Oliver D. and Fedtke J. (a cura di) (2007), *Human Rights and the Private Sphere: A Comparative Study*, Routledge, London and New York.
- Teitgen P.-H. (1993), “Introduction to the European Convention on Human Rights”, in St. John Macdonald R. *et al.* (a cura di), *The European System for the Protection of Human Rights*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, pp. 3–14.
- Timmer A. (2011), “Toward an Anti-Stereotyping Approach for the European Court of Human Rights”, in *Human Rights Law Review* 11:4, pp. 707–738.

Saggi, report e studi

- Jakubowicz K. (2009), *A new notion of media? Media and media-like content and activities on new communications services*, Consiglio d'Europa, Strasburgo.
- Leach P. (2013), “The principles which can be drawn from the case-law of the European Court of Human Rights relating to the protection and safety of journalists and journalism”, MCM(2013)012 [CDMSI(2013)Misc3], disponibile su [www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Belgrade2013/MCM\(2013\)012_en_Leach_Protectionofjournalists.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Belgrade2013/MCM(2013)012_en_Leach_Protectionofjournalists.pdf), consultato il 22 luglio 2015.
- McGonagle T. (2013), *How to address current threats to journalism? The role of the Council of Europe in protecting journalists and other media actors*, Expert paper, Doc. No. MCM 2013(009), the Council of Europe Conference of Ministers responsible for Media and Information Society, ‘Freedom of Expression and Democracy in the Digital Age: Opportunities, Rights, Responsibilities’, Belgrado, 7–8 novembre 2013, pp. 22–27.
- Traimer M. (2012), *Discussion paper on possible modifications of the ‘public watchdog’ term in the new media environment*, Doc. No. CDMSI (2012)Misc1Rev, 30 gennaio 2012.

Discorsi e conferenze

- Gearty C. (2004), *Is the idea of human rights now doing more harm than good?*, Lecture at the Centre for the Study of Human Rights, London School of Economics, Londra, 12 ottobre 2004.
- Roosevelt F. D. (1941), *The Four Freedoms*, State of the Union Message, 6 gennaio 1941.

Corte europea dei diritti dell'uomo: giurisprudenza

- Abdulaziz, Cabales and Balkandali c. Regno Unito*, 28 maggio 1985, Serie A n. 94.
Ahmet Yildirim c. Turchia, Ricorso n. 3111/10, Corte EDU 2012.
Airey c. Irlanda, 9 ottobre 1979, Serie A n. 32.
Akdeniz c. Turchia (dec.), Ricorso n. 20877/10, 11 marzo 2014.
Aksu c. Turchia [GC], Nn. 4149/04 e 41029/04, Corte EDU 2012.
Animal Defenders International c. Regno Unito [GC], Ricorso n. 48876/08, 22 aprile 2013.
Appleby ed altri c. Regno Unito, Ricorso n. 44306/98, Corte EDU 2003-VI.
Barthold c. Germania, 25 marzo 1985, Serie A n. 90.
Belgian Linguistic case: "relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium" (merito), 23 luglio 1968, Serie A n. 6.
Centro Europa 7 S.r.l. e Di Stefano c. Italia [GC], Ricorso n. 38433/09, Corte EDU 2012.
Demuth c. Svizzera, Ricorso n. 38743/97, Corte EDU 2002-IX.
Dink c. Turchia, Nos. 2668/07, 6102/08, 30079/08, 7072/09 and 7124/09, 14 settembre 2010.
Enukidze e Girguliiani c. Georgia, Ricorso n. 25091/07, 26 aprile 2011.
Fatullayev c. Azerbaijan, Ricorso n. 40984/07, 22 aprile 2010.
Fuentes Bobo c. Spagna, Ricorso n. 39293/98, 29 febbraio 2000.
Gongadze c. Ucraina, Ricorso n. 34056/02, Corte EDU 2005-XI.
Goodwin c. Regno Unito, 27 marzo 1996, Reports of Judgments and Decisions 1996-II.
Guja c. Moldavia [GC], Ricorso n. 14277/04, Corte EDU 2008.
Haider c. Austria, Ricorso n. 25060/94, 18 ottobre 1995.
Handyside c. Regno Unito, 7 dicembre 1976, Serie A, n. 24.
Heinisch c. Germania, Ricorso n. 28274/08, Corte EDU 2011 (estratti).
Izci c. Turchia, Ricorso n. 42606/05, 23 luglio 2013.
Informationsverein Lentia ed altri c. Austria, 24 novembre 1993, Series A n. 276.
Khurshid Mustafa e Tarzibachi c. Svezia, Ricorso n. 23883/06, 16 dicembre 2008.
Kenedi c. Ungheria, Ricorso n. 31475/05, 26 maggio 2009.
Kilic c. Turchia, Ricorso n. 22492/93, Corte EDU 2000 III.
Makaratzis c. Grecia [GC], Ricorso n. 50385/99, Corte EDU 2004-XI.
Manole ed altri c. Moldavia, Ricorso n. 13936/02, Corte EDU 2009.
Marckx c. Belgio, 13 June 1979, Serie A n. 31.
Matuz c. Ungheria, Ricorso n. 73571/10, 21 ottobre 2014.
Nachova ed altri c. Bulgaria [GC], Nn. 43577/98 e 43579/98, Corte EDU 2005-VII.
Osman c. Regno Unito, 28 ottobre 1998, Reports of Judgments and Decisions 1998-III.

- Otto-Preminger-Institut c. Austria*, 20 settembre 1994, Serie A n. 295-A.
Özgür Gündem c. Turchia, Ricorso n. 23144/93, Corte EDU 2000-III.
Plattform "Ärzte für das Leben" c. Austria, 21 giugno 1988, Serie A n. 139.
Rees c. Regno Unito, 17 ottobre 1986, Serie A n. 106.
Silver ed altri c. Regno Unito, 25 marzo 1983, Serie A n. 61.
Steel e Morris c. Regno Unito, Ricorso n. 68416/01, Corte EDU 2005-II.
Tarsasag a Szabadságjogokért c. Ungheria, Ricorso n. 37374/05, 14 aprile 2009.
The Sunday Times c. Regno Unito (n. 1), 26 aprile 1979, Serie A n. 30.
United Christian Broadcasters Ltd. c. Regno Unito (dec.), Ricorso n. 44802/98, 7 novembre 2000.
VgT Verein gegen Tierfabriken c. Svizzera (n. 1), Ricorso n. 24699/94, Corte EDU 2001-VI.
VgT Verein gegen Tierfabriken c. Svizzera (n. 2) [GC], Ricorso n. 32772/02, Corte EDU 2009.
Vides Aizsardzības Klubs c. Lettonia, Ricorso n. 57829/00, 27 maggio 2004.
Von Hannover c. Germania (n. 2) [GC], Nos. 40660/08 e 60641/08, Corte EDU 2012.
Węgrzynowski e Smolczewski c. Polonia, Ricorso n. 33846/07, 16 luglio 2013.
X. and Y. c. Paesi Bassi, 26 marzo 1985, Serie A n. 91.
Young, James e Webster c. Regno Unito, 13 agosto 1981, Serie A, n. 44.
Youth Initiative for Human Rights c. Serbia, Ricorso n. 48135/06, 25 giugno 2013.

Atti del Consiglio d'Europa

Comitato dei Ministri

Raccomandazione CM/Rec(2014)7 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulla protezione dei *whistleblower*, 30 aprile 2014.

Assemblea parlamentare

Raccomandazione 1916 (2010), Protezione dei *'whistleblower'*, 29 aprile 2010.
Risoluzione 1729 (2010), Protezione dei *'whistleblower'*, 29 aprile 2010.

La protezione internazionale dei diritti umani dei giornalisti

Sejal Parmar¹

1. INTRODUZIONE

Il presente capitolo riassume il quadro giuridico, inclusa la c.d. *soft law*, internazionale e regionale dei diritti umani in riferimento alla protezione dei giornalisti.² Tramite l'analisi del diritto internazionale e regionale in materia di diritti umani, inclusa la giurisprudenza, si intende trarre un bilancio degli obblighi vigenti per gli Stati in tema di protezione dei giornalisti, una tematica che ha suscitato un interesse crescente negli ultimi anni.³ Il capitolo si concentrerà sulla protezione fisica dei giornalisti, tenendo presente che il termine “giornalista” viene interpretato in senso lato al fine di includere gli operatori mediatici, mentre con l'espressione “protezione” s'intende la prevenzione dagli attacchi fisici o aggressioni contro giornalisti, che possono (o meno) portare al decesso, ma non la tutela giuridica dei giornalisti in senso più ampio, affinché essi possano esercitare liberamente la loro professione. Per questo motivo, mentre il presente capitolo si rivolge a determinati argomenti che riguardano l'ambiente più ampio per la libertà di stampa, quali le leggi penali in materia di diffamazione e la protezione delle fonti giornalistiche, si astiene dall'analizzare in maniera più approfondita le sfide più importanti per la protezione dei giornalisti durante lo svolgimento della loro attività, p.es. le restrizioni all'accesso alle informazioni e alle scelte di sicurezza nazionale, incluse le misure di sorveglianza. Inoltre, il capitolo non si soffermerà sugli obblighi o sulle responsabi-

1 *Assistant Professor* di giurisprudenza, Central European University, Budapest.

2 Questo capitolo si basa su Sejal Parmar (2014), “The protection and safety of journalists: a review of international and regional human rights law”, il *paper* redatto per il Seminario e Il Dialogo Interregionale sulla protezione dei giornalisti; e su “Towards an effective framework of protection for the work of journalists and an end to impunity”, Corte europea dei diritti dell'uomo, Strasburgo, lunedì 3 novembre 2014. Vedi www.inter-justice.org per i *paper* le presentazioni utilizzate durante il seminario. L'autore è molto grato a Marina van Riel per i suoi preziosi commenti e la sua assistenza editoriale.

3 Per una selezione di articoli rilevanti pubblicati su riviste scientifiche, vedi Christof Heyns e Sharath Srinivasan (2013). Vedi anche i seguenti *paper*: Carmen Draghici e Lorna Woods (2011); Evie Browne ed altri (2012).

lità etiche in capo ai giornalisti.⁴ Per ragioni di spazio, non rientra inoltre tra gli scopi del presente capitolo chiarire il quadro giuridico internazionale in materia di leggi umanitarie, già affrontato in altra sede (Ben Saul 2008; Isabel Düsterhöft 2013). Basandosi su un'ampia gamma di fonti internazionali e regionali in materia di diritti umani, il capitolo punta ad identificare le componenti chiave che dovrebbero sostenere la creazione di una cornice legale e politica tollerante al fine di affrontare la sfida più urgente che i giornalisti e gli operatori mediatici si trovano ad affrontare, ovvero la violenza fisica o la minaccia della stessa.⁵ Il presente capitolo sottolinea l'urgenza della tematica quale questione di rilevanza globale posta tra gli organi intergovernativi che si occupano di diritti umani e le organizzazioni non governative (ONG) negli anni recenti (punto 2) ed alcune tematiche preliminari chiave nel riconoscere che la protezione dei giornalisti è una questione inerente ai diritti umani (punto 3). L'analisi si concentrerà poi sull'applicazione degli obblighi degli Stati che variano dalla cornice giuridica internazionale e locale alla protezione dei giornalisti e degli operatori mediatici.

2. UNA QUESTIONE DI RILEVANZA GLOBALE

Sembra che l'anno 2014 sia stato particolarmente funesto per i giornalisti e degli operatori mediatici, mentre i tre anni che precedettero il dicembre del 2014 vennero definiti dal Comitato per la protezione dei giornalisti il "periodo più letale" dall'inizio delle rilevazioni nel 1992.⁶ Il 2014 è stato

4 Queste problematiche sono state analizzate approfonditamente dalla prospettiva della giurisprudenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo da Philip Leach (2013). Vedi anche Tarlach McGonagle (2013).

5 Come è stato sottolineato dal Relatore speciale OSA, "per l'esistenza di un dibattito libero, solido e illimitatamente democratico, la violenza contro i giornalisti deve essere combattuta attraverso politiche globali di prevenzione, protezione e acquisizione di giustizia" (Commissione interamericana dei diritti umani 2013:22).

6 Il 2 aprile 2015 l'organizzazione contò 1121 giornalisti uccisi a partire dal 1992; segnalando i seguenti 10 come i paesi più pericolosi: Iraq (166), Siria (80), Filippine (77), Algeria (60), Somalia (56), Russia (56), Pakistan (56), Colombia (46), India (34) and Mexico (32). L'organizzazione riportò che il Medio Oriente e il Nord Africa erano risultate come le regioni più pericolose per i giornalisti e, mentre aumentava drasticamente il numero di giornalisti internazionali uccisi sul lavoro nel 2014, molti di questi erano giornalisti locali (Committee to Protect Journalists 2014b). Vedi le statistiche fornite da Committee to Protect Journalist www.cpj.org/killed/ and www.cpj.org/killed/impunity.php, consultato il 13 luglio 2015.

segnato, in particolare, dalle orribili decapitazioni in video dei due giornalisti *freelance* americani rapiti in Siria nel 2012 e nel 2013, James Foley e Steven Sotloff, per mano di un militante del c.d. “Stato Islamico” (o ISIS), senza considerare l’assassinio dei restanti almeno 15 giornalisti durante la guerra in Siria nel 2014, l’assassinio di almeno 17 giornalisti ed operatori mediatici nel conflitto nella Striscia di Gaza, l’arresto, la detenzione e l’aggressione nei confronti dei giornalisti durante le proteste a Ferguson, in Missouri, negli Stati Uniti e le percosse che hanno fatto svenire Ilgar Nasibov nell’ambito del giro di vite contro i media in Azerbaijan mentre il Paese presiedeva il Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa.⁷ Inoltre, va menzionato l’assassinio di otto giornalisti e vignettisti negli uffici della rivista *Charlie Hebdo* a Parigi il 7 gennaio 2015, il che evidenziò più di qualsiasi altro evento il fatto che gli attacchi al giornalismo sono di rilevanza mondiale. Si tratta infatti di una problematica che affligge non solo i Paesi in conflitto o governati da regimi repressivi, ma anche gli Stati considerati liberi, le roccaforti tradizionali della libertà di parola (Parmar 2015). La protezione dei giornalisti è diventata, di conseguenza, una tematica di importanza mondiale, in quanto riguarda gli Stati di tutti i continenti, sia le democrazie che i regimi più autoritari.

Anche prima dei drammatici eventi a danno dei giornalisti avvenuti nel 2014 e all’inizio del 2015 vi fu, per qualche anno, una crescente consapevolezza mondiale circa le sfide messe in capo da tali attacchi, grazie a mezzi di difesa più efficaci e ricerche in tema. Come ribadisce il rapporto UNESCO del 2014 “*World trends in freedom of expression and media development*”, gli “ultimi sei anni hanno visto sia un aumento degli assassini contro i giornalisti sia un aumento della consapevolezza internazionale sul tema” (UNESCO 2014: 11, 84–95). Come parte delle loro strategie di difesa, le ONG che si impegnano a proteggere i giornalisti in quanto tali (per esempio, il Comitato per la protezione dei giornalisti), la libertà di espressione in senso più ampio (per esempio, Article 19) ed i diritti umani in generale (per esempio, Human Rights Watch) hanno stilato relazioni, monitorando ed analizzando gli sviluppi ed elaborando raccomandazioni per una vasta gamma di soggetti, tra i quali i governi, nonché i giornalisti stessi. Il rapporto del Comitato per la protezione dei giornalisti “*The road to justice; breaking the cycle of impunity*”, pubblicato in occasione della prima Giornata

7 Vedi Ravi Somaiya and Christine Haughney (2014). Per i rapporti pubblicati in merito a questi vari incidenti vedi: Rukmini Callimachi (2014); Max Fisher (2014); Raziye Akkoc (2014); IMEMC News & Agencies (2014); Radio Free Europe/Radio Liberty Azerbaijani Service (2014).

ta mondiale per mettere fine all'impunità per i crimini contro i giornalisti celebrata il 2 novembre 2014, è uno di tali rapporti (Comitato per la protezione dei giornalisti 2014a). Nel corso degli anni, alcune organizzazioni hanno anche sviluppato degli strumenti per consentire ai giornalisti e agli operatori mediatici di difendersi autonomamente dagli attacchi, per esempio dei manuali di autoprotezione.⁸ Il 12 febbraio 2015, in risposta agli attacchi ai giornalisti, una coalizione globale di organizzazioni ha adottato i "Global safety principles and practices" per le organizzazioni mediatiche internazionali ed i giornalisti *freelance* (Dart Centre for Journalism and Trauma 2015). Il Comitato internazionale della Croce Rossa (CICR) ha anche mantenuto un numero verde, esistente da tempo, per i giornalisti che svolgono incarichi pericolosi.⁹

Alla emergente consapevolezza globale corrisponde l'impegno crescente di organi internazionali nel campo dei diritti umani per la protezione e la sicurezza dei giornalisti, i quali intervengono presso gli Stati per rispondere alla sfida degli attacchi ai giornalisti. Segnalando un senso di grande urgenza, il 1 settembre 2014 i quattro esperti intergovernativi che si occupano della libertà di espressione (ovvero, il Relatore speciale delle Nazioni Unite sulla promozione e la protezione della libertà di opinione e di espressione, David Kaye; il Rappresentante dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) per la libertà dei media, Dunja Mijatović, il Relatore speciale dell'Organizzazione degli Stati Americani (OSA) per la libertà di espressione, Catalina Botero Marino, e il Relatore speciale della Commissione Africana dei diritti dell'uomo e dei popoli sulla libertà di espressione e sull'accesso all'informazione, Faith Pansy Tlaku-la) hanno elaborato una presa di posizione comune nella quale si richiede una protezione più forte per i giornalisti che operano nelle zone di conflitto, con riferimento ai contesti specifici di Siria, Ucraina, Iraq e Gaza (Alto commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani 2014).

Una serie di istituzioni intergovernative hanno già affrontato il tema della protezione dei giornalisti per diversi anni a seguito dell'adozione della storica Risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite 1738 nel 2006 relativa agli attacchi perpetrati contro i giornalisti nelle zone di conflitto (Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite 2016). L'attenzione ri-

8 Vedi i seguenti esempi di manuali di autodifesa: Article 19 (2013); Comitato per la protezione dei giornalisti (2012); Reporter senza frontiere (2006); Reporter senza frontiere (2002).

9 Il Comitato internazionale per la Croce Rossa stabilì nel 1985, a seguito di una richiesta avanzata dai 16 maggiori emittenti, una linea rossa. Vedi Comitato internazionale per la Croce Rossa (2012).

volta alle istituzioni che si occupano di diritti umani, incrementata presso l'ONU a partire dal 2012, comprende: l'adozione delle Risoluzioni del Consiglio sui Diritti Umani 21/12 del 27 settembre 2012 (Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite 2012a) e 27/5 del 25 settembre 2014 (Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite 2014a) sulla sicurezza dei giornalisti, e la Decisione del Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite 24/116 del 26 settembre 2013 su una discussione in materia (Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite 2013a);¹⁰ l'adozione della Risoluzione dell'Assemblea Generale 68/163 del 18 dicembre 2013 sulla sicurezza dei giornalisti e sul tema dell'impunità che ha dichiarato il 2 novembre la Giornata internazionale per il fine dell'impunità per i crimini commessi contro i giornalisti (Assemblea Generale delle Nazioni Unite 2013); lo sviluppo e la presentazione dei rapporti di due incaricati dell'ONU sul diritto alla libertà di opinione e di espressione (Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite 2012b) e sulle esecuzioni extragiudiziali, sommarie o arbitrarie con al centro dell'attenzione la protezione dei giornalisti (Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite 2012c) e la ventunesima sessione del Consiglio sui Diritti Umani nel giugno del 2012; il rapporto del Segretario generale sulla protezione dei civili nei conflitti a fuoco del maggio del 2012 che evidenzia gli attacchi ai giornalisti (Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite 2012: paragrafi 5, 14 e 15); una serie di discussioni informali del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite sulla protezione dei giornalisti nel corso del 2013 (UN News Centre 2013a, 2013b); il sostegno del Piano di azione delle Nazioni Unite sulla sicurezza dei giornalisti e sul problema dell'impunità da parte del Consiglio dei direttori esecutivi degli organismi delle Nazioni Unite per il coordinamento del 12 aprile 2012 e lo sviluppo di indicatori di sicurezza per valutare i passi intrapresi verso l'implementazione del piano di azione ONU sulla sicurezza dei giornalisti e sul problema dell'impunità (il "Piano di azione ONU") (UNESCO 2012, 2013a, 2013b, 2013c); e rilevanti dichiarazioni e decisioni dell'UNESCO nel 2012 e nel 2013.¹¹ Nel giugno del 2012 i quattro meccanismi internazionali per la promozione della libertà di espressione hanno adottato una

10 Vedi anche il riassunto della discussione sulla sicurezza dei giornalisti del Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite (Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite 2014b); Risoluzione del Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite 27/5, 2 ottobre 2014 A/HRC/RES/27/5.

11 Vedi le dichiarazioni in occasione della Giornata mondiale della libertà di stampa, con particolare attenzione alla Dichiarazione di Cartagine 3 maggio 2012 (a supporto del piano di azione ONU sulla sicurezza dei giornalisti e la questione dell'impunità) e la Dichiarazione di San Jose, 4 maggio 2013. Vedi anche UNE-

Dichiarazione comune sui crimini contro la libertà di espressione (la “Dichiarazione comune del 2012”), la quale definisce espressamente i giornalisti e gli altri attori mediatici le vittime più esposte a tali crimini.¹² Questa dichiarazione abbastanza recente dei quattro esperti intergovernativi sulla libertà di espressione viene ritenuta un punto di riferimento chiave per identificare gli standard più specifici applicabili agli Stati nel rispetto della protezione della sicurezza dei giornalisti, nonostante non abbia carattere vincolante.

Nelle Americhe, il Relatore speciale delle Nazioni Unite sulla libertà di opinione e di espressione e il Relatore speciale per la libertà di espressione della Commissione interamericana OSA sui diritti umani (IACHR) hanno pubblicato una presa di posizione comune sulla “violenza contro i giornalisti e gli operatori mediatici nel contesto delle proteste” nel settembre del 2013 (ONU e OSA 2013). L’Ufficio del Relatore speciale sulla libertà di espressione della Commissione ha inoltre pubblicato una relazione analitica significativa, *“Violence against journalists and media workers: Inter-American standards and national practices on prevention, protection and prosecution of perpetrators”* alla fine del 2013 (Commissione interamericana dei diritti umani 2013, 2014), sebbene l’ufficio condanni regolarmente gli attacchi contro i giornalisti nella regione.¹³ Nel marzo del 2014, la Commissione interamericana dei diritti umani ha tenuto un’udienza sull’”Impunità per le violazioni dei diritti alla libertà di espressione nelle Americhe” (Commissione interamericana dei diritti umani 2014b).

SCO General Conference Resolution 29 sulla condanna della violenza contro i giornalisti, 12 novembre 1997; Dichiarazione di Belgrado a supporto degli emittenti media in paesi caratterizzati da conflitti violenti e da periodi di transizione governativa, 3 maggio 2004; Dichiarazione di Medellin sulla sicurezza dei giornalisti e l’opposizione all’impunità, 4 maggio 2007; e le decisioni del programma internazionale per lo sviluppo delle comunicazioni (IPDC) relative alla sicurezza dei giornalisti e l’impunità del 27 marzo 2008, 10 marzo 2010 e 23 marzo 2012.

- 12 La Dichiarazione congiunta indica che i crimini contro la libertà d’espressione includono: “omicidi, minacce di morte, sparizioni, sequestri di persona, prese in ostaggio, arresti arbitrari, persecuzioni e imprigionamenti, torture e trattamenti inumani o degradanti, molestie, intimidazioni, deportazione e confisca di o danneggiamento ad equipaggiamenti e proprietà.” Vedi Ufficio dell’Alto commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani (2012).
- 13 Per esempi relativi a dichiarazioni dell’Ufficio del Relatore speciale sulla libertà d’espressione in agosto 2014, vedi OSA IACHR, Ufficio del Relatore speciale sulla libertà d’espressione, documento 89/14, 21 agosto 2014 (sulla morte di un giornalista in Honduras); 87/14, 16 agosto 2014 (sulla morte di un giornalista in Messico); 85/14, 4 agosto 2014 (sull’uccisione di un giornalista in Colombia); 83/14, 6 agosto 2014 (sull’attacco a un giornalista e l’uccisione di suo figlio in Messico).

A livello regionale europeo le istituzioni del Consiglio d'Europa hanno manifestato particolare interesse per la protezione dei diritti umani nel corso degli anni tramite una serie di iniziative rilevanti, dichiarazioni, risoluzioni, raccomandazioni ed altre iniziative.¹⁴ Nell'aprile del 2015, il Consiglio d'Europa ha lanciato in stretta cooperazione con cinque organizzazioni partner la "Piattaforma per proteggere il giornalismo e promuovere la sicurezza dei giornalisti", la quale mira a fornire informazioni alle istituzioni del Consiglio d'Europa sulle minacce fisiche rivolte contro i giornalisti e gli operatori mediatici.¹⁵ Nell'aprile del 2014, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha adottato una dichiarazione sulla "protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti ed altri operatori mediatici" (Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa 2013b) verso la fine della presidenza austriaca del Comitato, la quale considerava la sicurezza dei giornalisti una priorità strategica,¹⁶ e, nel novembre del 2013, la Conferenza dei Ministri del Consiglio d'Europa responsabili dei media e della società dell'informazione (2013) ha adottato una risoluzione sulla sicurezza dei giornalisti nell'ambito di una conferenza tenutasi a Belgrado. Vi sono stati inoltre dibattiti tematici del Comitato dei Ministri sulla sicurezza dei giornalisti fin dal 2012 (Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa 2012, 2013a, 2014a), la prima riunione del neocostituito Comitato di esperti sulla protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti nel marzo del 2014, così come la tavola rotonda per la promozione del dialogo tra le istituzioni internazionali tenutasi a Strasburgo nel maggio del 2014.¹⁷ Fin dal 2011, l'Assemblea parlamentare ha adottato una risoluzione sulla "condizione della libertà mediatica in Europa" (Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa 2013) evidenziando gli obblighi degli Stati "per proteggere

-
- 14 Per un elenco di iniziative iniziate da organi del Consiglio d'Europa, vedi www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/roundtable-en.asp, consultato il 14 luglio 2015.
- 15 Vedi www.coe.int/en/web/media-freedom, consultato il 14 luglio 2015. Le 5 organizzazioni partner sono: Article 19, Associazione europea dei giornalisti, Federazione europea dei giornalisti, Federazione internazionale dei giornalisti e reporter senza frontiere.
- 16 La presidenza austriaca affermò: "La libertà d'espressione e la sicurezza dei giornalisti saranno i principali punti d'azione degli sforzi austriaci". Consultare Priorità della Presidenza austriaca del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (14 novembre 2013–14 maggio 2014), 5 novembre 2013 CM/Inf (2013) 32.
- 17 Comitati di esperti del Consiglio d'Europa sulla protezione e sicurezza dei giornalisti (MSJ-JO), primo incontro 3–4 marzo 2014, 10 marzo 2014, MSJ-JO (2014)3; Tavola rotonda sulla sicurezza dei giornalisti: impegno all'azione, 19 maggio 2014 Strasburgo.

i giornalisti contro gli attacchi alle loro vite e la libertà di espressione, e prevenire l'impunità degli autori", così come una raccomandazione sulla protezione delle fonti giornalistiche (Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa 2011). La "protezione dei giornalisti dalla violenza" è stato il soggetto di un *paper* di discussione in materia prodotto dal Commissario per i diritti umani nel 2011 (Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa 2011), così come alcune pubbliche dichiarazioni.¹⁸ È interessante notare che "combattere la violenza, la persecuzione, le molestie e le intimidazioni degli individui, inclusi i giornalisti ed altri attori mediatici ... e ... l'impunità di tali crimini" sono state ritenute aree di azione prioritarie del Consiglio d'Europa nelle "Linee guida UE sulla libertà di espressione *online* e *offline*" (Consiglio dell'Unione Europea 2014).

Nella più vasta regione dell'OSCE, il Rappresentante per la libertà dei media ha adottato insieme al presidente lituano dell'organizzazione nel giugno del 2011 la "Raccomandazione di Vilnius sulla sicurezza dei giornalisti" (OSCE 2011), una serie di linee guida per i governi nazionali, i legislatori, le agenzie di *law-enforcement* e i media finalizzate a garantire ai giornalisti condizioni di lavoro sicure. Nel 2013 l'Ufficio del Rappresentante per la libertà dei media ha lanciato la campagna "End impunity" per mettere in luce le minacce contro i giornalisti nella regione (OSCE 2013) e, nel 2014, ha pubblicato la seconda edizione del "*Safety for journalists guidebook*" (OSCE 2014a). L'Ufficio del Rappresentante per la libertà dei media sembra essere un meccanismo internazionale particolarmente prolifico per la promozione della libertà di espressione, in quanto ritiene i casi di attacchi individuali contro i giornalisti e gli operatori mediatici le minacce maggiori alla libertà dei media nella regione (OSCE 2014b).¹⁹ Il Rappresentante Dunja Mijatović ha recentemente condannato gli attacchi ai giornalisti in Paesi quali la Russia, l'Ucraina e gli Stati Uniti.²⁰ È un precursore nel campo dei meccanismi intergovernativi sul particolare, ma crescente problema delle minacce *online* alle giornaliste donne (OSCE 2015).

18 Vedi anche Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa (2012, 2014). www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Round%20table%20outline_en.pdf, ultimo accesso: 14 luglio 2015.

19 Vedi anche Dunja Mijatović (2011).

20 Vedi, per esempio, OSCE (2014c, 2014d, 2014e, 2014f).

3. I DIRITTI UMANI E LA PROTEZIONE DEI GIORNALISTI: QUESTIONI PRELIMINARI

3.1. Tutela dei diritti

I giornalisti e gli operatori mediatici possono subire attacchi di vario genere che spaziano dalla violenza fisica e dalle aggressioni, dai sequestri di persona e dalle scomparse, alle minacce, intimidazioni e molestie. Le giornaliste donna sono particolarmente esposte agli abusi sessuali, alle aggressioni e alle violenze, così come agli attacchi *online*.²¹ I giornalisti in generale possono sentirsi minacciati o costretti da misure adottate contro di loro in quanto giornalisti da parte di autorità statali, per esempio la restrizione della libertà di movimento, il sequestro e la confisca dei beni di loro proprietà (p.es. appunti, memorie esterne, foto- e videocamere, *hard drives*) e sanzioni a seguito del rifiuto di rilevare le proprie fonti, o tramite un clima ostile ai media in generale, tramite forme di censura esplicita (p.es. vietando o bloccando un sito internet), la penalizzazione della diffamazione, regimi autorizzativi, o l'autorizzazione, le leggi nazionali in materia di sicurezza e programmi di sorveglianza.²² Questa serie di attacchi contro i giornalisti durante l'esecuzione delle loro mansioni lavorative comporta conseguenze di vario genere: i morti vengono silenziati per l'eternità; chi sopravvive agli attacchi e chi subisce minacce tende a non proseguire il proprio lavoro, optando, nella maggior parte dei casi, per l'autocensura; altri operatori mediatici, spaventati da ciò che vedono, scelgono la stessa strada; al pubblico è preclusa la possibilità di cercare e di ottenere informazioni libere quale risultato dell'"effetto dissuasivo" che nasce, in particolare, nei giornalisti stessi; l'impunità che quasi sempre segue un omicidio o un attacco rende eventuali futuri omicidi o attacchi semplicemente più probabili, e le opportunità di un dibattito democratico nonché il controllo e la responsabilità delle istituzioni dello Stato e dei soggetti privati che detengono il potere diminuiscono.

21 Per uno studio interessante sugli attacchi alle donne giornaliste e ai giornalisti in prima linea vedi Alana Barton e Hannah Storm (2014). Vedi anche Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite (2012b: paragrafi: 52, 94); Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite (2012c: paragrafo 107); e Jennifer R Henrichsen, Michelle Betz e Joanne M. Lisosky (2015: 43–62).

22 Vedi Ufficio dell'Alto commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani (2012).

Casi di attacchi e minacce contro i giornalisti sono collegati ad una serie di strumenti previsti dal diritto internazionale e regionale in materia di diritti umani, in particolare:

- A. il diritto alla vita *ex art. 3* della Dichiarazione universale dei diritti umani, art. 6 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, art. 2 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, art. 4 della Convenzione americana sui diritti umani e art. 4 della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli;
- B. il diritto alla libertà di opinione e di espressione *ex art. 19* della Dichiarazione universale dei diritti umani, art. 19 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, art. 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, art. 14 della Convenzione americana sui diritti umani e art. 9 della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli.

Mentre il diritto alla vita e alla libertà di espressione furono i diritti chiave nella giurisprudenza rilevante e nelle considerazioni autoritative sugli attacchi ai giornalisti, possono essere coinvolti anche altri diritti umani, in particolare (Leach 2013):

- A. il divieto di tortura e di trattamenti o punizioni crudeli, disumani o degradanti *ex art. 5* della Dichiarazione universale dei diritti umani, art. 7 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, art. 5 della Convenzione americana sui diritti umani e art. 5 della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli;
- B. il diritto alla libertà e alla sicurezza *ex art. 3* della Dichiarazione universale dei diritti umani, art. 9 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, art. 5 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, art. 7 della Convenzione americana sui diritti umani e art. 6 della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli;
- C. il diritto al giusto processo *ex art. 10* della Dichiarazione universale dei diritti umani, art. 14 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, art. 8 della Convenzione americana sui diritti umani e art. 7 della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli;
- D. il diritto alla libertà di pensiero, coscienza e religione *ex art. 18* della Dichiarazione universale dei diritti umani, art. 18 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, art. 9 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, art. 12 della Convenzione americana sui diritti umani e art. 8 della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli;

- E. il diritto alla *privacy*, alla famiglia, alla casa o corrispondenza *ex art.* 12 della Dichiarazione universale dei diritti umani, art. 17 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e art. 11 della Convenzione americana sui diritti umani;
- F. il diritto alla libertà di riunione e associazione *ex art.* 20 della Dichiarazione universale dei diritti umani, artt. 21 e 22 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, art. 11 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, artt. 15 e 16 della Convenzione americana sui diritti umani e artt. 10 e 11 della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli;
- G. il diritto ad un rimedio effettivo o alla tutela giudiziaria *ex art.* 8 della Dichiarazione universale dei diritti umani, art. 2 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, art. 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e art. 25 della Convenzione americana sui diritti umani;
- H. il diritto alla proprietà *ex art.* 17 della Dichiarazione universale dei diritti umani, art. 1 del Protocollo num. 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, art. 21 della Convenzione americana sui diritti umani e art. 14 della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli;

I seguenti capitoli si concentrano sull'interpretazione delle previsioni chiave internazionali e regionali in materia di diritto alla vita e alla libertà di espressione. Le previsioni chiave sul diritto alla vita sono le seguenti:²³

Art. 3 della Dichiarazione universale dei diritti umani

Ogni individuo ha diritto alla vita, alla libertà ed alla sicurezza della propria persona.

Art. 6 del Patto internazionale sui diritti civili e politici

Il diritto alla vita è inerente alla persona umana. Questo diritto deve essere protetto dalla legge. Nessuno può essere arbitrariamente privato della vita.

Art. 2 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo

1. Il diritto alla vita di ogni persona è protetto dalla legge. Nessuno può essere intenzionalmente privato della vita, salvo che in esecuzione di una sentenza capitale pronunciata da un tribunale, nel caso in cui il reato sia punito dalla legge con tale pena.

23 Le disposizioni sulla pena di morte sono state escluse.

2. La morte non si considera cagionata in violazione del presente articolo se è il risultato di un ricorso alla forza resosi assolutamente necessario:
 - (a) per garantire la difesa di ogni persona contro la violenza illegale;
 - (b) per eseguire un arresto regolare o per impedire l'evasione di una persona regolarmente detenuta;
 - (c) per reprimere, in modo conforme alla legge, una sommossa o un'insurrezione.

Art. 4 della Convenzione americana sui diritti umani

1. Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita. Tale diritto è protetto dalla legge e, in generale, dal momento del concepimento. Nessuno sarà arbitrariamente privato della vita.

Art. 4 della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli

La persona umana è inviolabile. Ogni essere umano ha diritto al rispetto della sua vita e all'integrità fisica e morale della sua persona. Nessuno può essere arbitrariamente privato di questo diritto.

Il diritto alla libertà di espressione – una “condizione indispensabile per il pieno sviluppo della persona”, “essenziale per qualsiasi società” e “la pietra fondatrice per ogni società libera e democratica” secondo il Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite (2011: paragrafo 2) – è tutelato tramite le seguenti previsioni del diritto internazionale e regionale:

Art. 19 della Dichiarazione universale dei diritti umani

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 barriere di frontiere.

Art. 19 del Patto internazionale sui diritti civili e politici

1. Ogni individuo ha diritto a non essere molestato per le proprie opinioni.
2. Ogni individuo ha il diritto alla libertà di espressione; tale diritto comprende la libertà di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee di ogni genere, senza barriere di frontiere, oralmente, per iscritto, attraverso la stampa, in forma artistica o attraverso qualsiasi altro mezzo di sua scelta.
3. L'esercizio delle libertà previste al paragrafo 2 del presente articolo comporta doveri e responsabilità speciali. Esso può essere pertanto

sottoposto a talune restrizioni che però devono essere espressamente stabilite dalla legge ed essere necessarie:

- a) al rispetto dei diritti o della reputazione altrui;
- b) alla salvaguardia della sicurezza nazionale, dell'ordine pubblico, della sanità o della morale pubblica.

Art. 20 del Patto internazionale sui diritti civili e politici

1. Qualsiasi propaganda a favore della guerra deve essere vietata dalla legge.
2. Qualsiasi appello all'odio nazionale, razziale o religioso che costituisce incitamento alla discriminazione, all'ostilità o alla violenza deve essere vietato dalla legge.

Art. 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo

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.

Art. 13 della Convenzione americana sui diritti umani

1. Ognuno ha il diritto alla libertà di pensiero e di espressione. Tale diritto include la libertà di ricercare, ricevere e trasmettere informazioni e idee di ogni tipo, senza barriere di frontiera, oralmente o per iscritto, attraverso la stampa, in forma artistica o attraverso qualunque altro medium di propria scelta.
2. L'esercizio del diritto di cui al paragrafo precedente non sarà 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 di altri;
 - b) la protezione della sicurezza nazionale, dell'ordine pubblico o della salute o della morale pubblica.
3. 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.
 4. Nonostante quanto previsto nel paragrafo 2, gli spettacoli pubblici possono essere sottoposti da parte della legge a forme di censura preventiva al solo scopo di regolarne l'accesso per proteggere la morale dell'infanzia e dell'adolescenza.
 5. Qualunque propaganda in favore della guerra e qualunque richiamo all'odio nazionale, razziale o religioso che costituisca incitamento alla violenza illegale o ad ogni altra azione simile contro qualunque persona o gruppo di persone per qualsiasi ragione, compresi motivi di razza, colore, religione, lingua o origine nazionale o sociale, deve essere considerato dalla legge come reato.

Art. 9 della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli

1. Ogni persona ha diritto all'informazione.
2. Ogni persona ha il diritto di esprimere e diffondere le proprie opinioni nel quadro delle leggi e dei regolamenti.

Eventuali restrizioni alla libertà di espressione, inclusa la libertà dei giornalisti e degli operatori mediatici, possono essere imposte in circostanze specifiche. Qualsiasi restrizione alla libertà di espressione deve, *in primis*, essere prescritta o prevista dalla legge, *in secundis*, perseguire uno scopo legittimo, ovvero il rispetto dei diritti o della reputazione di altri, la protezione della sicurezza nazionale, dell'ordine pubblico, della salute o morale pubblica, nonché, *in tertiis*, essere necessaria per perseguire uno dei suddetti scopi legittimo e soddisfare il criterio di proporzionalità. Questo criterio si trova in tutti i trattati regionali in materia di diritti umani (come indicato precedentemente) e viene applicato dalle istituzioni internazionali e regionali che si occupano degli stessi.

3.2. Definizione di “giornalista”

Nonostante i principali trattati internazionali e regionali in materia di diritti umani non considerino i giornalisti quale categoria di persone protette (a differenza del Protocollo aggiuntivo alla Convenzione di Ginevra del 12 agosto 1949 con riferimento alla protezione delle vittime di conflitti armati internazionali), le autorità internazionali regionali competenti tengono regolarmente conto della condizione di un individuo, per esempio quella di giornalista, nel determinare lo scopo e la natura degli obblighi dello Stato in relazione a tale persona derivanti dal diritto internazionale e regionale. La questione di “chi può essere considerato un giornalista?” è importante non solo in quanto determinati diritti e privilegi discendono dal titolo di “giornalista”, bensì anche perché certi individui possono essere presi di mira o identificati in quanto svolgono tale ruolo (Heyns e Srinivasan 2013: 307). Rispondere oggi a tale domanda appare comunque difficile in considerazione dei cambiamenti in cui incorre il panorama mediatico. L’ascesa di internet negli ultimi due decenni ha radicalmente trasformato i media e la prassi giornalistica. I media dell’informazione si concentrano, infatti, più sulla promozione della loro pagina web che sul cartaceo, includendo i commenti e i contributi degli utenti ai testi dei giornalisti professionisti. Nuovi siti internet, bacheche informative *online*, *blog* e *social network* sono arrivati a dominare la divulgazione dell’informazione. In un clima del genere una crescente comunità di *blogger* e di c.d. “cittadini giornalisti” sono in grado di generare contenuti.²⁴

In mancanza di una norma pattizia che definisca direttamente chi è un giornalista, le istituzioni internazionali e regionali in materia di diritti umani hanno adottato un approccio largamente funzionale, ma non identico, alla nozione. Nel suo rapporto del giugno 2012, il Rappresentante speciale per la libertà di opinione ed espressione, Frank La Rue, definisce i giornalisti utilizzando una nozione ampia, in relazione alla “loro funzione ed al loro servizio” in modo da includere “tutti gli operatori mediatici e lo staff di supporto, così come gli operatori mediatici della comunità e i c.d. ‘cittadini giornalisti’ quando svolgono momentaneamente tale funzione” (Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite 2012b). Il Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite ha preferito focalizzarsi sulla prassi giornalistica piuttosto che sul ruolo del giornalista. Nel Commento generale n.

24 In relazione ai principali andamenti globali e alle sfide relative a internet e alla libertà d’espressione, vedi: Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite (2011); Assemblea generale delle Nazioni Unite (2011).

34 che interpreta gli obblighi degli Stati in base all'art. 19 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, il Comitato asserisce che il giornalismo è “una funzione condivisa da una vasta gamma di soggetti, inclusi reporter professionisti a tempo pieno ed analisti, così come *blogger* ed altri che realizzano il loro impegno tramite forme di autopubblicazione a mezzo stampa, su internet o altrove ...” (Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite 2011: paragrafo 44).²⁵ L'approccio del Comitato nei confronti del giornalismo è notevolmente più ampio dell'influente definizione di “giornalista” contenuta in una raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nel 2000, la quale definisce un giornalista “qualsiasi persona fisica o giuridica che lavora regolarmente o a titolo professionale nella raccolta e nella diffusione di informazioni al pubblico tramite qualsiasi mezzo di comunicazione di massa” (Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa 2000). È comunque interessante notare che nel 2011 il Comitato dei Ministri ha pubblicato una raccomandazione nella quale si invitano gli Stati membri “ad adottare una nuova, ampia nozione di media” per riconoscere che “il campo dei soggetti mediatici si è allargato come risultato dell'avvento delle nuove forme mediatiche nell'era digitale”. Esso potrebbe includere i *blogger* a condizione che soddisfino determinati criteri.²⁶

A dispetto delle differenze e delle sovrapposizioni tra i vari significati attribuiti ai termini “giornalista”, “giornalismo” e “media”, vi è una forte convinzione che la protezione garantita dalle norme internazionali e regionali in materia di diritti umani ai giornalisti che sono oggetto di attacchi o minacce vada applicata anche agli operatori mediatici in senso più generale, in particolare a coloro che rivestono il ruolo di “guardiano pubblico” e che contribuiscono al pubblico dibattito o forniscono informazioni ad esso. A tal proposito, la “Dichiarazione sulla protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti ed altri attori mediatici” del 2014 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa tratta i giornalisti ed altri attori mediatici allo stesso modo (Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa 2014b: paragrafo 2).

In questa prospettiva, la dichiarazione si rifa alla posizione espressa dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza *Táraság a Szabadságjogokért c. Ungheria*, nella quale la Corte riconosce che il ruolo di “guardiano pubblico” viene ricoperto anche da altre figure nella società, oltre che dai

25 Per i commenti sui commenti generali, vedi Michael O'Flaherty (2012).

26 Vedi Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (2011), in particolar modo il paragrafo 7. Vedi anche Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (2014b).

media.²⁷ In questo caso, la Corte ha riconosciuto che è stato necessario applicare “la valutazione più prudente possibile [delle] misure adottate dall’ autorità nazionale in grado di scoraggiare la partecipazione al pubblico dibattito in questioni di legittima rilevanza pubblica”.²⁸ Riconoscendo il “contributo importante della società civile alla discussione di pubblici affari”, un’ organizzazione non-governativa coinvolta in, per inciso, contenziosi che attengono ai diritti umani, potrebbe servire ad informare il pubblico dibattito e costituire un “guardiano pubblico”.²⁹ La Corte ha ritenuto che qualsiasi limitazione all’ accesso a informazioni di pubblico interesse potrebbe dissuadere i giornalisti e gli operatori mediatici, ma anche coloro che “lavorano in campi collegati”, dal continuare le proprie investigazioni e, di conseguenza, negare “il loro ruolo vitale di ‘guardiani pubblici’”.³⁰ Il principio secondo il quale “un’ organizzazione non-governativa coinvolta in questioni di pubblico interesse sta esercitando un ruolo di guardiano pubblico di importanza simile a quello della stampa” è stato ripetuto nei casi successivi *Animal Defenders International c. Regno Unito* e *Youth Initiative for Human Rights c. Serbia*.³¹ Oltre alle ONG, il Comitato per i diritti umani ha identificato altri soggetti che affrontano rischi simili a quelli dei giornalisti, in particolare coloro i quali “si impegnano nella raccolta e nell’ analisi di informazioni sulle condizioni dei diritti umani e che pubblicano report legati agli stessi, inclusi i giudici e gli avvocati” (Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite 2011: paragrafo 23).

27 Corte Europea dei diritti dell’ uomo, *Társaság a Szabadságjogokért c. Ungheria*, Ricorso n. 37374/05, Sentenza del 14 aprile 2009.

28 *Ibid.*, paragrafi 26 e 27. Vedi anche Corte europea dei diritti dell’ uomo, *Bladet Tromsø and Stensaas c. Norvegia*, Domanda N. 21980/83, Sentenza del 20 maggio 1999 (Grande camera), paragrafi 64; e Corte europea dei diritti dell’ uomo, *Jersild c. Danimarca*, Ricorso N. 15890/89, 23 settembre 1994, paragrafo 35.

29 *Ibid.*, paragrafo 27. Consultare anche Corte europea dei diritti dell’ uomo, *Steel and Morris c. Regno Unito*, Ricorso n. 68416/01, Sentenza del 15 febbraio 2005 al paragrafo 89.

30 *Ibid.* Paragraph 38.

31 Corte europea dei diritti dell’ uomo, *Animal Defenders International c. Regno Unito*, Ricorso n. 48876/06, Sentenza del 25 giugno 2013 al paragrafo 103; Corte europea dei diritti dell’ uomo, *Youth Initiative for Human Rights c. Serbia*, Ricorso n. 48105/08, Sentenza della Grande Camera del 22 aprile 2013 al paragrafo 20.

3.3. L'importanza dei giornalisti per una società democratica

Il nesso fondamentale tra la libertà di espressione, da un lato, e i valori democratici, dall'altro, è stato evidenziato in più occasioni da parte delle autorità per i diritti umani a livello internazionale e regionale. Il Comitato per i diritti umani ha espresso nel Commento generale n. 34 la propria visione secondo la quale la libertà di opinione e di espressione non sono solo "condizioni indispensabili per il pieno sviluppo della persona", bensì "essenziali per qualsiasi società" e "costituiscono il fondamento per qualsiasi società libera e democratica".³² Inoltre, secondo il Comitato, la libertà di espressione "è una condizione necessaria per la realizzazione dei principi di trasparenza e responsabilità che sono, a propria volta, essenziali per la promozione e la protezione dei diritti umani".³³ Come statuito dalla Corte europea dei diritti dell'Uomo nel fondamentale caso *Handyside c. Regno Unito* nel 2016, "la libertà di espressione costituisce uno dei fondamenti essenziali per ... una società, una delle condizioni di base per il suo progresso e per lo sviluppo di ogni uomo".³⁴ Dal canto suo la Corte interamericana dei diritti umani ha ripreso tale posizione nella propria *Advisory Opinion* del 1985 riguardante "L'iscrizione obbligatoria ad un'associazione prescritta dalla legge per la pratica del giornalismo", statuendo che la libertà di espressione è la "pietra miliare sulla quale si posa l'esistenza stessa di una società democratica" e che "è indispensabile per la formazione dell'opinione pubblica" (Corte interamericana dei diritti umani 1985: paragrafo 70). Di conseguenza "si può affermare che una società non adeguatamente informata non è una società veramente libera" (*ibid.*: paragrafo 70).³⁵

Le autorità internazionali e regionali in materia di diritti umani hanno inoltre enfatizzato l'importanza della libertà di espressione per i media in numerose occasioni. Il Commento generale del Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite sottolinea l'importanza dei media, specialmente in riferimento alla cronaca politica. Il Comitato ha statuito che "una stampa libera [deve essere] in grado di commentare le tematiche pubbliche senza censure o restrizioni e di informare l'opinione pubblica" collegandola col

32 *Ibid.*, paragrafo 2.

33 *Ibid.*, paragrafo 3.

34 Corte europea dei diritti dell'uomo, *Handyside c. Regno Unito*, Ricorso n. 5493/72, Sentenza del 7 dicembre 1976 al paragrafo 49.

35 Vedi anche Corte interamericana dei diritti dell'uomo, *Case of "The Last Temptation of Christ" (Olmedo Bustos ed altri) c. Chile*, Sentenza del 5 febbraio 2001, paragrafo 68.

“diritto correlato [del pubblico] di ottenere un *output* mediatico” (Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite 2011: paragrafo 13). La Corte interamericana dei diritti umani ha poi enfatizzato tale posizione asserendo che “i giornalisti che lavorano nel settore mediatico dovrebbero godere della necessaria protezione e indipendenza in modo tale da poter esercitare appieno le loro funzioni, in quanto sono loro a tenere la società informata, un requisito indispensabile per consentire alla società di godere della piena libertà e affinché il pubblico discorso si rafforzi”.³⁶

Gli attacchi a singoli giornalisti e operatori mediatici costituiscono, di conseguenza, attacchi alla funzione del giornalismo e quindi affievoliscono le possibilità di un pubblico dibattito in democrazia. Come statuito dalla Corte interamericana dei diritti umani nel caso *Veléz Restrepo e famiglia c. Colombia*, “il giornalismo può essere praticato liberamente soltanto quando coloro che esercitano tale mestiere non sono vittime di minacce o di attacchi fisici, psichici o morali o di altri atti di molestia”.³⁷ Mentre tali attacchi costituiscono anche la violazione dei loro diritti individuali alla libertà di espressione, interferiscono allo stesso tempo nel diritto degli altri individui nella società di ricercare e ottenere tutti i tipi di informazioni e idee (Commissione interamericana dei diritti umani 2008a: paragrafo 9). Asserito l’importante “ruolo sociale” di giornalisti e operatori mediatici, qualsiasi attacco contro di loro può essere ritenuto un attacco “alle fondamenta del progetto dei diritti umani e alla società informata per intero”, come indicato dal Relatore speciale delle Nazioni unite sulle esecuzioni extragiudiziali, sommarie o arbitrarie, Cristof Heyns (Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite 2012c: paragrafo 24; Heyns e Srinivasan 2013: 306).

Non sorprende forse che la giurisprudenza delle corti regionali dei diritti umani si sia fino adesso focalizzata sull’importanza particolare dei media cartacei, essendo i media digitali un fenomeno relativamente recente. La Corte europea dei diritti dell’uomo ha parlato in numerose occasioni del “ruolo preminente della stampa in un Paese in cui vige lo stato di diritto” o in una società democratica nello specifico.³⁸ Nella sentenza *Jersild c. Danimarca*, la Corte ha inoltre affermato che i media audiovisivi svolgono il

36 Corte interamericana dei diritti dell’uomo *Il caso di Iucher Bronstein c. Peru*, Sentenza del 6 febbraio 2001, Serie C N. 74, paragrafo 150; Corte interamericana *Il Caso di Herrera, Ulloa c. Costa Rica*, Sentenza del 2 luglio 2004, Serie C N. 107, paragrafo 119.

37 Corte interamericana dei diritti dell’uomo, *Vélez Restrepo e Famiglia c. Colombia*, Sentenza del 3 settembre 2012, paragrafo 209.

38 Vedi per esempio, Corte europea dei diritti dell’uomo, *MGN c. Regno Unito*, Ricorso n. 39401/04, Sentenza del 18 gennaio 2001 al paragrafo 141; Corte europea

ruolo di “guardiano pubblico’ vitale” e che hanno “un effetto molto più immediato e potente della carta stampata”.³⁹ Già da diversi anni la Corte ha riconosciuto che internet offre uno spazio per un dibattito aperto ai semplici cittadini così come ai giornalisti e “che nei tempi moderni sortisce effetti meno potenti dei media cartacei”.⁴⁰ Inoltre, nella sentenza *Yildirim c. Turchia*, la Corte europea dei diritti dell’uomo ha asserito che “internet è ora diventato uno dei principali mezzi tramite i quali gli individui esercitano il loro diritto alla libertà di parola e di informazione”.⁴¹

3.4. Gli obblighi positivi di protezione dei giornalisti

Tutti i poteri dello Stato – esecutivo, legislativo e giudiziario – devono, a tutti i livelli – nazionale, regionale o locale –, adempiere a determinati obblighi al fine di assicurare il rispetto dei diritti umani all’interno della giurisdizione dello Stato.⁴² Le autorità dello Stato devono proteggere i diritti degli individui dall’interferenza arbitraria da parte di pubbliche autorità: uno Stato è responsabile di tutte le azioni e omissioni dei propri agenti nell’esercizio delle loro funzioni, a dispetto delle intenzioni degli agenti statali coinvolti.⁴³ Vista in modo differente, uno Stato è responsabile delle violazioni attive e intenzionali dei diritti da parte di pubbliche autorità, così come del “sostegno o della tolleranza [delle violazioni] da parte delle pub-

dei diritti dell’uomo, *Flux c. Moldavia*, Ricorso n. 28702/03, Sentenza del 12 novembre 2007 al paragrafo 43; Corte europea dei diritti dell’uomo, *Castells c. Spagna*, Ricorso n. 11798/85, Sentenza del 23 aprile 1992 al paragrafo 43; Corte europea dei diritti dell’uomo, *Thorgeir Thorgeirson c. Islanda*, Ricorso n. 13778/88, Sentenza del 25 giugno 1992 al paragrafo 63.

39 Corte europea dei diritti dell’uomo, *Jersild c. Danimarca*, Ricorso n. 15890/8, Sentenza del 23 settembre 1994, paragrafo 31; Corte europea dei diritti dell’uomo, *Observer and Guardian c. Regno Unito*, Ricorso n. 13585/88, Sentenza del 26 novembre 1991, paragrafo 59; Corte europea dei diritti dell’uomo, *The Sunday Times c. Regno Unito (n.2)*, Ricorso n. 13166/87, Sentenza del 26 novembre 1991, al paragrafo 50.

40 Corte europea dei diritti dell’uomo, *Fatullayev c. Azerbaijan*, Ricorso n. 40984/05, Sentenza del 22 aprile 2010 al paragrafo 95.

41 Corte europea dei diritti dell’uomo, *Yildirim c. Turchia*, Ricorso n. 3111/10, Sentenza del 18 dicembre 2012 al paragrafo 54.

42 In relazione alla libertà di espressione, consultare Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite (2011), paragrafo 7.

43 Vedi in generale Corte europea dei diritti dell’uomo, *research division* (2011), nell’ambito della Convezione europea dei diritti dell’uomo.

bliche autorità”.⁴⁴ In relazione del diritto alla vita ciò significa che la legge deve, come minimo, “controllare severamente e limitare le circostanze nelle quali una persona potrebbe essere privata della propria vita da parte di tali autorità” (Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite 2003: paragrafo 3).

È, in ogni modo, fondamentale che gli Stati debbano anche intraprendere i passi necessari per assicurare la protezione effettiva dei diritti umani fra individui, includendo la prevenzione da interferenze nei diritti degli individui da parte di soggetti privati o non statali (Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite 2011: paragrafo 7; Commissione interamericana dei diritti umani 2013: 22). Di conseguenza, gli Stati possono “essere ritenuti responsabili di atti di individui privati” nel compimento dei loro obblighi internazionali legati ai diritti umani.⁴⁵ La Corte europea dei diritti dell’uomo ha riconosciuto che uno Stato può essere legato a obblighi positivi *ex art. 2* della CEDU in modo da proteggere il diritto alla vita. Nella sentenza *McCann ed altri c. Regno Unito*, la Corte ha ritenuto che un divieto generale di omicidi arbitrari per gli agenti statali si è rivelato insufficiente per assicurare la protezione del diritto alla vita; gli obblighi che sorgono dalla CEDU richiedono anche “alcune forme di investigazioni ufficiali effettive quando individui sono stati uccisi conseguentemente all’uso della forza da parte di, *inter alia*, agenti dello Stato”.⁴⁶ Nella sentenza *Osman c. Regno Unito*, la Corte ha anche ritenuto che uno Stato è, come risultato dall’art. 2 della CEDU, tenuto a “intraprendere i passi opportuni in modo tale da salvaguardare le vite di coloro che si trovano all’interno della sua giurisdizione” mettendo in campo una struttura giudiziaria penale adeguata, incluse previsioni normative e “mezzi esecutivi per la prevenzione, la soppressione e la sanzione nel caso tali previsioni vengano infrante”.⁴⁷ Di conseguenza, il diritto alla vita implicherebbe “un obbligo positivo per le auto-

44 Corte interamericana dei diritti dell’uomo, *Case of the “Mapiripán Massacre” c. Colombia*, Sentenza del 15 settembre 2005, Serie C N. 134, paragrafi 108–111; Corte interamericana dei diritti dell’uomo, *Case of the “Pueblo Bello Massacre” c. Colombia*, Sentenza del 31 gennaio 2006, Serie C n. 140, paragrafo 111.

45 Corte interamericana dei diritti dell’uomo, *Case of the “Mapiripán Massacre” c. Colombia*, Sentenza del 15 settembre 2005, Serie C n. 134, paragrafo 111–112; Corte interamericana dei diritti dell’uomo, *Case of the “Pueblo Bello Massacre” c. Colombia*, Sentenza del 31 gennaio 2006, Serie C N. 140, paragrafo 111. Vedi anche Corte interamericana dei diritti dell’uomo (2003: paragrafo 140).

46 Corte europea dei diritti dell’uomo, *McCann ed altri c. Regno Unito*, Ricorso n. 18984/91, Sentenza del 27 settembre 1995 (Grande Camera) al paragrafo 161.

47 Corte europea dei diritti dell’uomo, *Osman c. Regno Unito*, Ricorso n. 23452/94, Sentenza del 28 ottobre 1998 (Grand Chamber) al paragrafo 115.

rità di intraprendere le misure operative di prevenzione per proteggere un individuo la cui vita è a rischio a causa degli atti criminosi di un altro individuo”.⁴⁸

Nella sentenza *Özgür Gündem c. Turchia*, un caso che riguarda giornalisti e operatori mediatici schierati a favore del PKK, i quali sono stati l’obiettivo di una campagna di violenze e intimidazioni, la Corte europea dei diritti dell’uomo ha evidenziato l’importanza di misure positive per l’esercizio “reale” ed “effettivo” della libertà di espressione, così come considerazioni che attengono allo scopo di tali obblighi positivi per lo Stato.⁴⁹ Gli obblighi positivi per lo Stato verranno discussi più avanti, specialmente in riferimento all’obbligo di protezione e prevenzione.

3.5. *Il riconoscimento degli effetti dell’impunità*

I Relatori speciali sulle esecuzioni extragiudiziali, sommarie e arbitrarie e sulla libertà di opinione ed espressione hanno evidenziato gli effetti dannosi che si producono quando si consente che gli attacchi ai giornalisti e agli operatori mediatici continuino in modo impunito, senza chiederne conto ai colpevoli. Il Relatore speciale sulle esecuzioni extragiudiziali, sommarie e arbitrarie, Christof Heyns, ha affermato che l’impunità è “ampiamente riconosciuta come una delle cause principali delle continue uccisioni di giornalisti” (Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite 2012c: paragrafo 43). Il Relatore speciale per la promozione e la protezione del diritto alla libertà di opinione e di espressione, Frank La Rue, ha rilevato che l’impunità “incoraggia i perpetratori così come i potenziali aggressori ad attaccare i giornalisti senza alcuna conseguenza giuridica” e che essa rappresenta “una delle cause, se non la causa principale del numero inaccettabilmente alto di giornalisti attaccati o uccisi ogni anno” e che, così facendo, “genera ancora più violenza creando un circolo vizioso” (Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite 2012b: paragrafo 65).

L’impunità è stata definita dalla Corte interamericana dei diritti umani “l’assoluta carenza di investigazioni, ritrovamento, cattura, persecuzione e condanna dei responsabili della violazione dei diritti protetti dalla Con-

48 *Ibid.*, paragrafo 115.

49 Corte europea dei diritti dell’uomo, *Özgür Gündem c. Turchia*, Ricorso n. 23144/93, Sentenza del 16 marzo 2000 al paragrafo 43.

venzione americana”.⁵⁰ L’impunità quale conseguenza della “assenza di un’indagine completa che porta alla condanna penale di tutti coloro che sono responsabili della morte di un giornalista” può, di per sé, anche essere considerata una violazione del diritto alla libertà di espressione “a causa dell’effetto intimidatorio che produce sull’impunità dei cittadini”.⁵¹ Nel caso *Vélez Restrepo e famiglia c. Colombia*, la Corte interamericana dei diritti umani, seguendo la decisione della Commissione Interamericana, ha evidenziato che l’attacco contro il sig. Restrepo “da parte di soldati mentre stava riportando una manifestazione, nonché l’ampia diffusione della notizia nei media colombiani, ebbe un impatto negativo su altri giornalisti che stavano riportando eventi dello stesso tipo, i quali potrebbero temere simili atti di violenza”.⁵² Oltre a sortire un “effetto paralizzante” su altri giornalisti, i fatti hanno altresì intimidito altri giornalisti dissuadendoli dall’esprimersi ed impedendo il libero flusso di informazioni riguardanti le forze armate che controllavano la manifestazione, le quali non poterono raggiungere i possibili destinatari, ovvero il pubblico. La Corte interamericana dei diritti umani ha ravvisato la violazione dell’art. 13 della Convenzione americana sui diritti umani in merito alla libertà di espressione. La violazione è dovuta, in parte, all’incapacità dimostrata dalle autorità statali colombiane nell’investigare in maniera effettiva gli atti di violenza commessi in precedenza contro il giornalista, ai quali si sono susseguite minacce e intimidazioni contro lo stesso.⁵³

Adottando misure per “prevenire, investigare, identificare e punire” gli autori di violazioni dei diritti umani, gli Stati dovrebbero assicurare che vi siano adeguati ed effettivi meccanismi di trasparenza al fine di rompere un tale “circolo vizioso” di atti di violenza e combattere la cultura di impunità che circonda le violenze commesse contro i giornalisti.⁵⁴ Secondo la Corte interamericana dei diritti umani, una rapida azione mirata alla punizione

-
- 50 Corte interamericana dei diritti dell’uomo, *Constitutional Court c. Peru*, 31 gennaio 2001, Serie C n. 71, paragrafo 123; Corte interamericana dei diritti dell’uomo, *Bámaca Velásquez c. Guatemala*, 25 novembre 2000, Serie C, n. 70, paragrafo 211.
- 51 Commissione interamericana dei diritti umani, *Luis Gonzalo “Richard” Vélez Restrepo e famiglia c. Colombia*, 23 ottobre 2010, paragrafo 136.
- 52 Corte interamericana dei diritti umani, *Vélez Restrepo e famiglia c. Colombia*, Sentenza del 3 settembre 2012, paragrafo 148. Vedi anche Commissione interamericana dei diritti umani, *Luis Gonzalo “Richard” Vélez Restrepo e famiglia c. Colombia*, paragrafo 136.
- 53 Corte interamericana dei diritti umani, *Vélez Restrepo e famiglia c. Colombia*, paragrafo 215.
- 54 Corte interamericana dei diritti umani, *Ivcher-Bronstein c. Perú*, Sentenza del 6 febbraio 2001, Serie C n. 74, paragrafo 186.

di tutti gli autori è il modo in cui uno Stato può mandare “un segnale forte alla società che non vi sarà alcuna forma di tolleranza nei confronti di coloro che commettono una violazione del diritto alla libertà di espressione di tale gravità”.⁵⁵

Il resto del presente capitolo tratta la natura degli obblighi degli Stati in relazione dei diritti umani al fine di rispondere agli attacchi ai giornalisti e agli operatori mediatici.

4. UN RIEPILOGO DEGLI OBBLIGHI DEGLI STATI

Gli Stati sono vincolati da una serie di obblighi di svolgere investigazioni, perseguire e punire nonché proteggere e prevenire gli attacchi ai giornalisti e agli operatori mediatici.

4.1. *L'obbligo di svolgere investigazioni, perseguire e punire*

4.1.1. *L'obbligo di svolgere investigazioni*

Considerazioni generali

Sulla base dell'art. 19 del Patto internazionale sui diritti civili e politici sulla libertà di espressione, nessun attacco alla persona, ivi inclusi l'arresto arbitrario, la tortura, minacce alla vita e uccisioni, può essere giustificato sulla base dell'esercizio, da parte della persona coinvolta, della propria libertà di espressione (Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite 2011: paragrafo 23). Quando tali attacchi si verificano, gli Stati hanno l'obbligo di “svolgere investigazioni in modo vigoroso in un lasso di tempo breve” tutti gli attacchi del genere commessi contro giornalisti ed operatori mediatici e di assicurare che “gli autori vengano processati, e che le vittime o, nel caso di uccisioni, i loro rappresentanti ricevano adeguate forme di ristoro”, secondo il Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite nel Commento

55 Commissione interamericana dei diritti umani, *Luis Gonzalo “Richard” Vélez Restrepo e famiglia c. Colombia*, 23 ottobre 2010, paragrafo 136. Vedi anche Commissione interamericana dei diritti umani, Report n. 50/99. Caso 11.739, *Héctor Félix Miranda c. Messico*, 13 aprile 1999, paragrafo 52; Commissione interamericana dei diritti umani, Report n. 130/99, Caso n. 11.740, *Victor Manuel Oropeza c. Messico*, 19 novembre 1999, paragrafo 58.

generale n. 34 (*ibid.*).⁵⁶ Il Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite ha anche lanciato un appello agli “Stati affinché assicurino la trasparenza conducendo investigazioni imparziali, veloci ed effettive in tutti i presunti casi di violenza contro giornalisti e operatori mediatici che ricadono nella loro giurisdizione, consegnino alla giustizia gli autori dei fatti inclusi, *inter alia*, coloro che ordinano, pianificano, aiutano o coprono tali crimini alla giustizia ed assicurino che le vittime e le loro famiglie abbiano accesso a rimedi adeguati” (Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite 2012a: paragrafo 4; 2014a: paragrafo 7).

Queste affermazioni, che colgono i principi fondamentali che disciplinano gli obblighi degli Stati di svolgere investigazioni in caso di attacchi ai giornalisti e agli operatori mediatici, discendono dal diritto internazionale e regionale, inclusa la giurisprudenza, che riguarda i c.d. “aspetti procedurali” del diritto alla vita così come il divieto di tortura e di trattamenti umilianti o disumani.⁵⁷ Molti di questi principi sono ancorati nei “Principi sull’effettiva prevenzione ed investigazione di esecuzioni extralegali, arbitrarie o sommarie” raccomandati dal Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite nel 1989 (Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite 1989). Tali principi prevedono che le investigazioni di uccisioni extragiudiziali debbano essere “accurate, immediate e imparziali” e che siano condotte da soggetti indipendenti (*ibid.*, nei principi 7 e 9). I procuratori dovrebbero agire in modo indipendente, imparziale e rapido (*ibid.*, nel principio 5) ed altre autorità statali dovrebbero consentire ai procuratori di agire in modo indipendente e senza interferenza garantendo anche, qualora risultasse necessario, la loro sicurezza (*ibid.*, nei principi 12 e 13).

Le autorità statali non dovrebbero attendere che la famiglia di un giornalista assassinato sporga denuncia prima di iniziare le investigazioni. Dovrebbero cominciare ad investigare d’ufficio non appena sono state informate dell’uccisione, in quanto tale compito rientra nei loro obblighi relativi al diritto alla vita.⁵⁸ Inoltre, la responsabilità delle istituzioni di investigare in maniera completa ed accurata qualsiasi attacco contro un giornalista e di processare il responsabile dello stesso non dovrebbe essere negato dal fatto che in molti casi, se non nella maggior parte di essi, “la provenien-

56 Vedi anche Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite(2003); Ufficio dell’Alto Commissariato per i diritti dell’uomo delle Nazioni Unite (1989).

57 Gli Stati dovrebbero inoltre investigare sui casi di sparizione di giornalisti e lavoratori per i canali media che potrebbero comportare una violazione del loro diritto alla vita (Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite1982, paragrafo 4).

58 Corte europea dei diritti dell’uomo, *Yaşa c. Turchia*, Ricorso n. 22395/93, Sentenza del 2 settembre 1998 al paragrafo 100.

za dell'atto di violenza potrebbe essere ignoto" e che potrebbe anche coinvolgere un soggetto privato, come evidenziato dal Relatore speciale delle Nazioni Unite sulla promozione e la protezione della libertà di opinione e di espressione nel 2012 (Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite 2012b: paragrafo 56). La Corte interamericana dei diritti umani ha similmente notato che tale obbligo persiste per chiunque sia il presunto autore "in quanto, se sulle loro azioni non sono state svolte investigazioni in modo autentico, verrebbero, in un certo senso, aiutati dalle pubbliche autorità, il che implicherebbe la sussistenza di una responsabilità internazionale dello Stato".⁵⁹

La parte che segue contiene alcuni dei principi chiave che riguardano l'obbligo di svolgere investigazioni con riferimento specifico ai casi che riguardano gli attacchi ai giornalisti e agli operatori mediatici. Essi si verificano ogniqualvolta un giornalista o un operatore mediatico è stato ucciso oppure ha sofferto un maltrattamento quale risultato di un attacco commesso in violazione delle previsioni in materia di diritto alla vita *ex art. 2* della CEDU o *art. 4* della Convenzione americana sui diritti umani, o in violazione del divieto di tortura e di trattamenti disumani o umilianti o sanzioni, *ex art. 3* della CEDU o *art. 5* della Convenzione americana sui diritti umani, nel contesto del sistema dei diritti umani europeo o interamericano.⁶⁰ In tale contesto, la Corte ha ritenuto che il divieto di applicare trattamenti disumani o umilianti è stato violato nel caso di *Tekin c. Turchia*, nel quale un giornalista tenuto bendato in una cella fredda e buia è stato interrogato con la forza in modo tale da rilasciare ferite e lividi sul suo corpo.⁶¹

Indipendenza

Le autorità statali coinvolte nell'investigazione di attacchi ai giornalisti e nel procedimento contro gli autori dovrebbero essere autonome e indipendenti. In circostanze nelle quali sussiste il rischio di "influenza esagerata" da parte di altre autorità statali, incluso il governo, le investigazioni andrebbero "trasferite ad un'autorità differente al di fuori della loro giurisdizione".

59 Corte europea dei diritti dell'uomo, *Yaşa c. Turchia*, Ricorso n. 22395/93, Sentenza del 2 settembre 1998 al paragrafo 100.

60 Corte europea dei diritti dell'uomo, *Najafli c. Azerbaijan*, Ricorso n. 2594/07, Sentenza del 2 ottobre 2012 al paragrafo 35.

61 Corte europea dei diritti dell'uomo, *Tekin c. Turchia*, Ricorso n. 22496/93, Sentenza del 9 giugno 1998 ai paragrafi 49–54.

zione o sfera di influenza (per esempio, in casi adeguati, al livello federali in opposizione al livello statale” (Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite 2012c: paragrafo 113). Nella Dichiarazione congiunta del 2012 si sottolinea che l’indipendenza significa “sia indipendenza gerarchica sia indipendenza istituzionale, così come le misure pratiche al fine di assicurare la stessa”, un’affermazione che discende chiaramente dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo (Ufficio dell’Alto commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, 2012).⁶²

La sicurezza nazionale e i processi e le corti militari non soddisfano il criterio di indipendenza quando includono la “presenza di un giudice militare la cui partecipazione dà luogo al timore legittimo che la corte potrebbe essere influenzata oltre misura per mezzo di considerazioni che nulla hanno a che vedere con la natura del caso”, come ritenuto dalla Corte europea dei diritti dell’uomo nel già menzionato caso *Kilic c. Turchia*.⁶³ In tale caso, la Corte ritenne che si trattò di “difetti [che] hanno indebolito l’effettività della protezione riconosciuta [al giornalista] dal diritto penale” e che “hanno incoraggiato la mancanza di responsabilità dei membri delle forze di sicurezza per le loro azioni, il che ... fu incompatibile con lo Stato di diritto in una società democratica che rispetta i diritti e le libertà garantiti dalla Convenzione”.⁶⁴ Similmente, la Corte interamericana dei diritti umani ha ribadito nel caso *Vélez Restrepo e Famiglia c. Colombia* la propria precedente giurisprudenza, dichiarando che il sistema di giustizia militare “non era il sistema competente per l’investigazione per il processo e la punizione degli autori delle violazioni dei diritti umani e soltanto i soldati in servizio attivo che hanno commesso crimini o reati minori che, in base alla loro natura, ledono beni giuridici di natura militare, possono essere processati dal sistema giudiziario militare”.⁶⁵

Le investigazioni di attacchi ai giornalisti da parte di agenti dello Stato (quali la polizia o altre forze di sicurezza dello Stato) devono essere svolte da parte di agenti dello Stato che operano per conto di un’altra pubblica autorità. Nel caso *Najafli c. Azerbaijan*, la Corte europea dei diritti dell’uo-

62 Vedi Corte europea dei diritti dell’uomo, *Adali c. Turchia*, Ricorso n. 38187/97, Sentenza del 31 marzo 2005, paragrafo 222; Corte europea dei diritti dell’uomo, *Ergi c. Turchia*, Ricorso n. 23818/94, Sentenza del 28 giugno 1998, paragrafi 83–84.

63 Corte europea dei diritti dell’uomo, *Kılıç c. Turchia*, Ricorso n. 22492/93, Sentenza del 28 marzo 2000, paragrafo 74.

64 *Ibid.*, al paragrafo 75.

65 Corte interamericana dei diritti umani *Vélez Restrepo e famiglia c. Colombia*, questioni preliminari, merito, riparazioni e costi, Sentenza del 3 settembre 2012, Serie C n. 248, paragrafo 240.

mo ha rilevato la violazione dell'art. 3 in merito al diritto di non essere oggetti ad un trattamento disumano o umiliante e dell'art. 10 in merito alla libertà di espressione. Si trattava del caso di un giornalista che stava riportando una manifestazione non autorizzata organizzata dall'opposizione a Baku. Nonostante il giornalista non stesse indossando il giubbotto blu che lo identifica come appartenente alla stampa, stava comunque portando un tesserino che accertava la sua condizione di giornalista. Inoltre, ha più volte ripetuto ai propri aggressori poliziotti di essere un giornalista.⁶⁶ Riaffermando il ruolo dei media, la Corte ha anche ritenuto che "riferire di assemblee e di manifestazioni dell'opposizione" è "essenziale per lo sviluppo di qualsiasi società democratica".⁶⁷ Senza la possibilità di riportare tali eventi, "la stampa non sarebbe in grado di esercitare il proprio ruolo vitale di 'pubblico guardiano'".⁶⁸ In relazione agli obblighi procedurali dello Stato in base all'art. 3 CEDU, la Corte ha espressamente stabilito che "un'indagine condotta dalla polizia su accuse di cattiva condotta rivolte contro i suoi stessi ufficiali non è da considerarsi indipendente nel presente caso".⁶⁹

Celerità

Come statuito nella Dichiarazione congiunta del 2012, le autorità dello Stato dovrebbero "intraprendere tutti gli accorgimenti necessari per velocizzare le investigazioni, incluso quello di agire non appena sono disponibili una denuncia ufficiale oppure prove affidabili in merito a un attacco contro la libertà di espressione" (Ufficio dell'Alto commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, 2012). Il Rappresentante speciale per le esecuzioni extragiudiziali, sommarie o arbitrarie ha promosso "I principi sull'effettiva prevenzione ed investigazione di esecuzioni extragiudiziarie, arbitrarie o sommarie" nel proprio rapporto del 2012 e sollecitato gli Stati ad adempiere il loro "obbligo di condurre investigazioni celeri ed esaustive in tutti i casi in cui si sospetta la violazione del diritto alla vita di giornalisti e di identificare e di consegnare alla giustizia i responsabili" (Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite 2012c: paragrafi 44, 111).

66 Corte europea dei diritti dell'uomo, *Najfli c. Azerbaijan*, Ricorso n. 2594/07, Sentenza del 2 ottobre 2012, ai paragrafi 64–65.

67 *Ibid.*, al paragrafo 66.

68 *Ibid.*, al paragrafo 66.

69 *Ibid.*, al paragrafo 52.

Un periodo di tre mesi intercorso tra la violazione e l'avvio dei passi iniziali procedurali rilevanti ha spinto la Corte europea dei diritti dell'uomo a ritenere che lo Stato avesse violato il proprio obbligo di svolgere un'investigazione effettiva seguendo gli aspetti procedurali dell'art. 3 della CEDU nel caso *Najafli c. Azerbaijan*.⁷⁰ Nel caso *Héctor Félix Miranda c. Messico* la Commissione interamericana dei diritti umani ha deciso che uno Stato aveva violato il proprio obbligo di condurre un'investigazione effettiva in quanto era passato più di un decennio senza che il mandante del reato fosse identificato e processato.⁷¹ Inoltre, non sussistevano giustificazioni per tale "durata prolungata senza ragioni dell'investigazione": la Commissione ha evidenziato che l'uccisione del giornalista Héctor Félix Miranda non fu "un caso estremamente complicato", dato che gli esecutori materiali vennero rapidamente processati e condannati e che vi furono prove univoche che rimandavano ad una mente potenziale.⁷² Nel caso *Vélez Restrepo e Famiglia c. Colombia*, la Commissione interamericana ha osservato che erano passati 13 anni senza che lo Stato colombiano avesse identificato, processato o punito alcuno dei responsabili di una serie di minacce ed atti intimidatori nei confronti del giornalista Richard Velez ed i suoi familiari, atti che li costrinsero a lasciare il Paese. La Commissione ritenne che le investigazioni non erano state svolte in modo ragionevole e rilevò la violazione, da parte della Colombia, degli obblighi sanciti dall'art. 8, par. 1 della Convenzione americana sui diritti umani in merito al diritto al giusto processo.⁷³ Le autorità dovrebbero svolgere le investigazioni rapidamente, evitando ritardi che potrebbero portare ad impunità e violare la protezione giudiziaria garantita dalla legge.⁷⁴

70 Corte europea dei diritti dell'uomo, *Najafli c. Azerbaijan*, Ricorso n. 2594/07, Sentenza del 2 ottobre 2012, ai paragrafi 64–65.

71 Commissione interamericana dei diritti umani, *Héctor Félix Miranda c. Messico*, 13 aprile 1999, paragrafi 11, 30, 32.

72 *Ibid.*, ai paragrafi 31 e 32.

73 Corte interamericana dei diritti umani, *Gomez Palomino c. Peru*, Sentenza del 22 novembre 2005, Serie C n. 136, paragrafo 85; Corte interamericana dei diritti umani, *Moiwana Community c. Suriname*, Sentenza del 15 giugno 2005, Serie C n. 124, paragrafo 160.

74 Corte interamericana dei diritti umani, *Case of Gomez Palomino c. Peru Case*. Merito, riparazioni e costi, Sentenza del 22 novembre 2005. Serie C n. 136, paragrafo 85.

Effettività

L'obbligo di svolgere investigazioni effettive significa che tali investigazioni debbano soddisfare determinati criteri, come indicato nella Dichiarazione congiunta del 2012 (Ufficio dell'Alto commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani 2012). I criteri chiave per un'investigazione effettiva verranno analizzati in seguito.

In primo luogo, le investigazioni e i processi efficaci in risposta ad attacchi a giornalisti ed operatori mediatici richiedono che gli Stati siano politicamente impegnati nel combattere l'impunità in relazione a tali attacchi. Di conseguenza, gli Stati dovrebbero predisporre sufficienti risorse umane e finanziarie per raccogliere e analizzare le informazioni al fine di stabilire quali siano le responsabilità e assicurare che ne venga chiesto conto ai colpevoli. Il Relatore speciale delle Nazioni Unite sulla promozione e la protezione della libertà di opinione e di espressione ha raccomandato che "vengano dedicate le risorse necessarie alla prevenzione e all'investigazione degli attacchi e per consegnare i responsabili alla giustizia" (Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite 2012b: paragrafo 102; 2012a: paragrafo 8(e)). Il Relatore speciale sulle esecuzioni extragiudiziali, sommarie o arbitrarie si è espresso in maniera più specifica, raccomandando che "nei Paesi in cui si registrano molti attacchi contro i giornalisti, le investigazioni dovrebbero essere svolte da parte di unità investigative speciali che dispongano di sufficienti risorse e che siano adeguatamente addestrate per operare in modo efficiente ed efficace" (Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite 2012c). La Dichiarazione congiunta nel 2012 evidenzia che "devono essere predisposte sufficienti risorse e possibilità di formazione al fine di assicurare che le investigazioni nei crimini contro la libertà di espressione siano accurate, rigorose ed effettive e che tutti gli aspetti di tali crimini vengano messi in luce in modo appropriato" (Ufficio dell'Alto commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani 2012). È inoltre compito degli Stati "creare (eventualmente) unità investigative specializzate e dedicate all'uso, con risorse a sufficienza ed una formazione adeguata al fine di operare in maniera efficiente ed efficace, per investigare sui crimini contro la libertà di espressione" (*ibid.*).

In secundis, qualsiasi investigazione di un attacco contro un giornalista che presenti limiti potrebbe essere ritenuta inefficace e di conseguenza suscettibile di violazione dei diritti umani. Nella sentenza *Kiliç c. Turchia*, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ritenuto che l'ambito limitato e la breve durata dell'investigazione dell'uccisione di un giornalista ha portato al fallimento dello svolgimento di un'investigazione, implicando la viola-

zione degli aspetti procedurali dell'art. 2 della CEDU.⁷⁵ La Corte ha affermato che vi furono una serie di inadeguatezze nell'investigazione, inclusa l'incapacità di chiarire se il giornalista fosse stato preso di mira mentre stava svolgendo il proprio lavoro per *Özgür Gündem* o circa la possibilità di "qualsiasi tipo di complicità con le forze di sicurezza nell'incidente".⁷⁶

Terzo, qualsiasi investigazione in riferimento ad un attacco ad un giornalista dovrebbe essere svolta in maniera diligente e accurata, e dovrebbe esaminare come minimo i motivi degli autori seguendo un filo conduttore logico nelle inchieste. Le autorità dello Stato dovrebbero indagare sui motivi che soggiacciono all'attacco in modo tale da determinare se esso era rivolto contro l'attività professionale del giornalista. Nella sentenza *Adali c. Turchia*, la Corte europea dei diritti dell'uomo non ha ritenuto "non plausibile" che l'assassinio del giornalista critico nei confronti del governo "fosse avvenuto in collegamento con la sua attività giornalistica".⁷⁷ La Corte ha comunque ritenuto che "le autorità non sono riuscite ad indagare sufficientemente sui motivi" che soggiacciono all'omicidio, inclusa l'incapacità di "investigare la possibilità che l'omicidio fosse avvenuto per ragioni politiche o collegato all'attività giornalistica".⁷⁸ Al contrario, sembrò che le "autorità responsabili avessero scartato tale ipotesi già in uno stadio precoce delle indagini e sulla base di prove insufficienti". Inoltre, "non furono condotte ricerche sugli scritti e su altri oggetti di proprietà del defunto al fine di trovare una qualsiasi prova che potesse fare luce sui motivi dell'assassinio".⁷⁹

La Corte interamericana dei diritti umani ha posto l'accento sull'importanza di seguire un filo logico conduttore nelle investigazioni, collegando l'attività professionale dei giornalisti alla loro condizione di vittime di attacchi violenti. La Corte interamericana ha affermato che le investigazioni svolte da parte delle autorità statali dovrebbero riflettere "la complessità dei fatti, il contesto in cui sono occorsi ed i motivi sistematici che spiegano il motivo per il quale gli eventi si sono verificati", assicurando che non vi siano "alcune omissioni nella ricerca delle prove o nello sviluppo di un filo

75 Corte europea dei diritti dell'uomo, *Kılıç c. Turchia*, Ricorso n. 22492/93, Sentenza del 28 marzo 2000, paragrafo 83.

76 *Ibid.*, al paragrafo 81-82.

77 Corte europea dei diritti dell'uomo, *Adali c. Turkey*, Ricorso n. 38187/97, Sentenza del 31 marzo 2005, al paragrafo 231.

78 *Ibid.*, al paragrafo 231.

79 *Ibid.*, al paragrafo 231.

conduttore logico delle indagini”.⁸⁰ Nel caso *Manuel Cepeda Vargas c. Colombia* la Corte interamericana dei diritti umani ha ritenuto che le autorità statali colombiane non erano riuscite a seguire un filo conduttore logico nelle investigazioni dell’omicidio di un giornalista e politico e che non erano state in grado di investigare le ipotesi e le schiacciante prove che rimandavano alla mente dell’operazione criminale.⁸¹ Nel caso *Vélez Restrepo e famiglia c. Colombia* la Corte ritenne, nel rilevare che le autorità statali non erano riuscite ad investigare seriamente sull’attacco contro un giornalista e le susseguenti minacce rivolte contro lo stesso e contro la sua famiglia, lo Stato avrebbe dovuto fare di più per prendere in considerazione “il ragionevole collegamento tra l’attacco, motivato dall’esercizio della libertà di espressione, ... e le susseguenti minacce e intimidazioni che si sono inasprite culminando in un tentativo di privazione della libertà”.⁸² È interessante notare che la Corte ha evidenziato che il sig. Vélez Restrepo è stato malmenato mentre stava svolgendo il proprio lavoro e a causa dello stesso, un elemento che un’indagine effettiva avrebbe senz’altro scoperto.⁸³

Quarto, gli Stati hanno l’obbligo di assicurare che le investigazioni a seguito di attacchi contro un giornalista siano effettive, ovvero che siano in grado di concludersi con una decisione che determini se l’uso della forza fosse giustificato o meno a seconda delle circostanze e che identifichi e sanzioni i responsabili.⁸⁴ Ciò richiede che le autorità statali intraprendano un’attività di raccolta delle prove esauriente. Nella sentenza *Gongadze c. Ucraina*, un caso che riguardava l’assassinio di un giornalista politico, la Corte europea di diritti dell’uomo ha stabilito che ciò significa che “le autorità debbano aver intrapreso tutti i passi ragionevoli per assicurare le prove collegate al fatto” e che “[qualsiasi] lacuna nelle investigazioni che comprometta la possibilità di stabilire le cause del decesso o le persone responsabili ... rischierà di violare tale *standard*”.⁸⁵

80 Corte interamericana dei diritti umani, *Rochela Massacre c. Colombia*, Sentenza del 11 maggio 2007, Serie C n. 163, paragrafo 158.

81 Corte interamericana dei diritti umani, *Manuel Cepeda-Vargas c. Colombia*, Sentenza del 26 maggio 2010, Serie C n. 213, ai paragrafi 106–110, 167.

82 Corte interamericana dei diritti umani, *Vélez Restrepo and Family c. Colombia*, questioni preliminari, merito, riparazioni e costi, Sentenza del 3 settembre 2012, Serie C n. 248, paragrafi 211 e 252.

83 *Ibid.*, al paragrafo 142.

84 Corte europea dei diritti dell’uomo, *Dink c. Turchia*, Ricorso n. 2668/07, 6102/08, 30079/08, 7072/09 e 7124/09, Sentenza del 14 settembre 2000, paragrafo 82–91.

85 Corte europea dei diritti dell’uomo, *Gongadze c. Ucraina*, Ricorso n. 34056/02, Sentenza dell’8 novembre 2005, paragrafo 176.

Accesso agli atti delle indagini e ai processi

I parenti di un giornalista ucciso dovrebbero essere tenuti informati circa l'andamento delle investigazioni svolte dalle autorità dello Stato. Qualsiasi dossier investigativo dovrebbe essere messo a disposizione della famiglia, alla quale andrebbe regolarmente reso conto circa lo svolgimento ed i progressi svolti durante le investigazioni. La Dichiarazione congiunta del 2012 riconosce che alle vittime ed ai familiari dovrebbe essere "consentito un accesso effettivo" alle investigazioni ed ai relativi procedimenti, inclusa la condivisione dei documenti rilevanti con tali soggetti. Il sistema europeo e inter-americano dei diritti umani hanno consolidato tale *standard*, che è compreso nei "Principi sull'effettiva prevenzione ed investigazione di esecuzioni extralegali, arbitrarie o sommarie" (Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite 1989: sezione 16).

Nella sentenza *Adali c. Turchia*, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha posto l'accento "sull'importanza di coinvolgere i familiari del deceduto o i loro rappresentanti legali nelle investigazioni e di fornire loro le informazioni così come di consentire loro di presentare ulteriori prove".⁸⁶ La Corte ha ritenuto che la moglie di un giornalista "scomparso" avesse sofferto un trattamento umiliante in violazione dell'art. 3 della CEDU a causa dello stress emotivo provocato dall'atteggiamento e l'inattività delle autorità statali che stavano investigando sulla morte di suo marito.⁸⁷ Alla moglie del giornalista era stato regolarmente rifiutato l'accesso alle informazioni contenute nel dossier del caso, consentendole di prenderne visione soltanto cinque anni dopo la scomparsa del marito.⁸⁸ Gli Stati che rientrano nel sistema inter-americano dei diritti umani sono vincolati da un simile obbligo di assicurare che i parenti dei giornalisti uccisi abbiano pieno accesso in tutte le fasi e a tutti i livelli delle investigazioni e dei relativi processi, incluse le sanzioni ed i risarcimenti (Commissione interamericana dei diritti umani 2008a: paragrafo 41).

Curiosamente, la Dichiarazione congiunta del 2012 procede raccomandando che le organizzazioni della società civile dovrebbero essere in grado di partecipare attivamente ai reclami che riguardano crimini quali "l'omicidio, il rapimento o la scomparsa" di giornalisti e operatori mediatici, nello specifico "quando i parenti stretti non vogliono farlo o non ne sono in

86 Corte europea dei diritti dell'uomo, *Adali c. Turchia*, Ricorso n. 38187/97, Sentenza del 31 marzo 2005, al paragrafo 232.

87 Corte europea dei diritti dell'uomo, *Gongadze c. Ucraina*, Ricorso n. 34056/02, Sentenza dell'8 novembre 2005, paragrafi 184–186.

88 *Ibid.*, al paragrafo 185.

grado, e di intervenire nei [sic] procedimenti penali” (Ufficio dell’Alto commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani 2012).

La protezione delle persone coinvolte

L’obbligo generale di investigare all’interno della cornice delle garanzie procedurali obbligatorie comporta anche l’obbligo di proteggere coloro che sono coinvolti nelle investigazioni, ovvero le vittime, le loro famiglie, i testimoni, gli investigatori e i giudici da minacce o intimidazioni “mirate ad ostruire i procedimenti, impedire la soluzione dei fatti del caso ed evitare l’identificazione dei responsabili”.⁸⁹

Nel caso *Vélez Restrepo e famiglia c. Colombia*, la vittima e la sua famiglia furono minacciate e intimidite ripetutamente a causa della propria attività giornalistica e, in particolare, a causa della decisione di chiedere l’applicazione di sanzioni penali e disciplinari nei confronti delle forze di sicurezza statali che lo avevano attaccato in quanto stava riportando i loro abusi nei confronti di manifestanti disarmati. La Corte interamericana dei diritti umani ha ritenuto la Colombia responsabile di aver fallito nel proteggere il sig. Vélez Restrepo e la sua famiglia, un fallimento che ha poi spinto la vittima ed i suoi familiari a fuggire dal Paese.⁹⁰ La Corte è giunta ad una conclusione simile nel caso *Manuel Cepeda Vargas c. Colombia*, nel quale ha ritenuto che i familiari della vittima, un giornalista e politico colombiano assassinato da persone appartenenti alle forze armate, fossero minacciati con lo scopo di evitare che gli autori dovessero rendere conto del loro operato, costringendo i familiari ad andare in esilio.⁹¹

Le giornaliste donne

Dal punto di vista di genere, la Corte interamericana dei diritti umani ha ritenuto che, nel caso di attacchi contro le donne, incluse le giornaliste donne, è “particolarmente importante che le autorità responsabili delle in-

89 Corte interamericana dei diritti umani, *Rochela Massacre c. Colombia*, Sentenza del 11 maggio 2007, Serie C n. 163, paragrafo 171.

90 Corte interamericana dei diritti umani, *Vélez Restrepo e famiglia c. Colombia*, questioni preliminari, merito, riparazioni e costi, Sentenza del 3 settembre 2012, Serie C n. 248, paragrafi 203–204.

91 Corte interamericana dei diritti umani, *Manuel Cepeda-Vargas c. Colombia*, Sentenza del 26 maggio 2010, Serie C N. 213, paragrafi 194–195.

vestigazioni le svolgano ... in modo determinato ed effettivo, tenendo presente l'obbligo, per la società, di respingere la violenza contro le donne e l'obbligo, per lo Stato, di eliminarla e di assicurare che le vittime confidino nelle istituzioni dello Stato per la loro protezione".⁹² La Corte interamericana ha anche evidenziato gli obblighi specifici per gli Stati di investigare le accuse di stupro che potrebbero essere rilevanti per comprendere l'ambito degli obblighi per lo Stato in relazione agli atti di violenza sessuale commessi contro i giornalisti, indipendentemente se uomini o donne.⁹³

4.1.2. L'obbligo di procedere e di punire

Le norme sulla prescrizione

Le norme sulla prescrizione non dovrebbero rappresentare ostacoli alla ricerca di giustizia per i giornalisti e gli operatori mediatici che hanno perso le loro vite, sono stati feriti o minacciati. Il Rappresentante speciale sulle esecuzioni extragiudiziali, sommarie o arbitrarie raccomanda che le "norme sulla prescrizione non dovrebbero consentire di fermare i processi" (Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite 2012c: paragrafo 111). Similmente, la Dichiarazione congiunta del 2012 prevede che "i crimini contro la libertà di espressione, e il crimine di ostruzione alla giustizia in relazione a tali crimini, dovrebbero essere soggetti o a normative che non pongono termini di prescrizione oppure i termini contenuti nelle normative dovrebbero essere estesi (p.es. il tempo oltre il quale i procedimenti sono vietati)" (Ufficio dell'Alto commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani 2012), mentre il Piano di azione delle Nazioni Unite sulla sicurezza dei giornalisti e sul problema dell'impunità richiede agli Stati membri di adempiere *in toto* al "principio secondo il quale non vi dovrebbe essere alcuna limitazione in riferimento a persone colpevoli di crimini contro la libertà di espressione" (UNESCO 2013: paragrafo 5.9; 1997).

92 Corte interamericana dei diritti umani, *Rosendo Cantú et al. c. Messico*, Sentenza del 31 agosto 2010, Serie C n. 216, paragrafo 177.

93 *Ibid.*, al paragrafo 178.

La proporzionalità della pena

Tramite i loro testi ufficiali e i loro rapporti, le organizzazioni internazionali che si occupano di diritti umani hanno ripetuto che vanno svolte investigazioni accurate sugli attacchi contro i giornalisti e che gli autori di tali attacchi debbano essere processati (per esempio, Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite 2012b: paragrafo 98; 2012c: paragrafo 70). Tali organizzazioni non hanno ancora approfondito in generale la questione delle pene appropriate per gli attacchi ai giornalisti come tali (Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite 2012a, 2103). La Dichiarazione congiunta del 2012 statuisce, in ogni caso, che tali crimini debbano essere “previsti dal diritto penale, o in maniera esplicita o come circostanza aggravante che comporti pene più severe per tali crimini, tenendo conto della gravità della loro natura”, e che debbano soddisfare il requisito della proporzionalità (Ufficio dell’Alto commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani 2012).

In base ai principi consolidati del diritto internazionale, qualsiasi pena prevista per coloro che sono stati giustamente condannati per omicidi e attacchi non mortali nei confronti di giornalisti e operatori mediatici dovrebbe certamente essere proporzionata. Secondo il Gruppo di lavoro sulla detenzione arbitraria un individuo può essere privato del proprio diritto alla libertà sancito dall’art. 9 del Patto internazionale sui diritti civili e politici solo nella misura necessaria per soddisfare un’esigenza urgente della società, e in maniera proporzionata a tale bisogno (Commissione per i diritti umani delle Nazioni Unite 2005: paragrafo 63; Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite 2014c: paragrafo 72). Questo principio chiave di condanna significa che ogni sentenza pronunciata sulla base di un attacco contro un giornalista o un operatore mediatico debba essere “commisurata al reato commesso”. La Corte europea dei diritti dell’uomo ha affermato che la proporzionalità è una parte essenziale della sentenza e ha tenuto fermo che, in casi eccezionali, una sentenza “esageratamente sproporzionata” potrebbe essere ritenuta lesiva delle disposizioni contenute nell’art. 3 della CEDU.⁹⁴ La rilevanza del principio di proporzionalità nella sentenza è stata evidenziata anche dalla Corte interamericana dei diritti umani. Nella sentenza *Rochela Massacre c. Colombia*, la Corte ha ritenuto che gli stati

94 Corte europea dei diritti dell’uomo, *Harker and Edwards c. Regno Unito*, Ricorso n. 32650/07, Sentenza del 17 gennaio 2012, al paragrafo 134; vedi anche Corte europea dei diritti dell’uomo, *Rrapo c. Albania*, Ricorso n. 58555/10, Sentenza del 25 settembre 2012, al paragrafo 90.

debbano, al fine di adempiere i loro obblighi di investigare, processare, punire e di prevedere un ristoro per serie violazioni dei diritti umani, garantire “il giusto processo garantire i principi di celerità della giustizia, del contraddittorio, del ricorso effettivo, di esecuzione della sentenza, e di proporzionalità della pena, oltre ad altri principi”.⁹⁵ La Corte ha proseguito affermando che la pena prevista per un crimine “dovrebbe essere proporzionata ai diritti riconosciuti dalla legge e alla colpevolezza con la quale ha agito l’autore, che dovrebbe essere valutata a sua volta quale funzione della natura e della gravità degli eventi [*sic*]”.⁹⁶

Riparazioni

I giornalisti e gli operatori mediatici vittime di attacchi dovrebbero ricevere un risarcimento o un ristoro adeguato per le minacce o per la violazione del loro diritto alla vita o alla libertà di espressione. Tale principio è ampiamente supportato dalle organizzazioni internazionali che si occupano di diritti umani (Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite 2011: paragrafo 23; Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite 2012c: paragrafo 43; 2012a: paragrafo 7). Nel caso *Velásquez Rodríguez c. Honduras*, la Corte interamericana dei diritti umani ha ritenuto che gli Stati non solo devono “prevenire, investigare e punire qualsiasi violazione dei diritti”, devono anche “tentare di risarcire il diritto violato e prevedere un indennizzo per i danni che scaturiscono dalla violazione”.⁹⁷

La Dichiarazione congiunta del 2012 afferma che le riparazioni devono includere un ristoro economico così come il reinserimento, ed le riparazioni civili dovrebbero essere disponibili indifferentemente dal fatto che vi fosse o meno una condanna per un reato contro la libertà di espressione. Nelle circostanze in cui è presente una condanna per un reato contro la libertà di espressione, vi dovrebbe essere un “sistema ... in modo tale da assicurare che si provveda ad una riparazione adeguata per le vittime, senza che esse debbano proporre azione separata”. Oltre ad essere proporzionati, i rimedi “dovrebbero includere un ristoro economico, ed una serie di misure volte a reinserire le vittime e a facilitare il loro ritorno nelle loro case

95 Corte interamericana dei diritti umani, *Rochela Massacre c. Colombia*, Sentenza dell’11 maggio 2007, Serie C n. 163, paragrafo 193.

96 *Ibid.*, al paragrafo 196.

97 Corte interamericana dei diritti umani, *Velásquez Rodríguez c. Honduras*, Sentenza del 29 luglio 1988, Serie C n. 04, paragrafo 166.

in condizioni di sicurezza” (Ufficio dell’Alto commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani 2012).

La gamma di riparazioni previste dalla Corte interamericana dei diritti umani in casi di attacchi contro i giornalisti è tipica dell’approccio positivo di tale corte regionale nel garantire gli indennizzi. Si consideri che la Corte, nel caso *Vélez Restrepo e famiglia c. Colombia*, ha ordinato allo Stato, oltre che a svolgere un’adeguata investigazione penale ed a pagare un risarcimento per il danno patrimoniale e non, a: garantire le condizioni necessarie affinché i membri della famiglia Vélez Román possano ritornare a vivere in Colombia, qualora lo volessero; “provvedere all’assistenza sanitaria delle vittime per mezzo dei propri istituti sanitari se le vittime hanno manifestato la loro intenzione di tornare in Colombia”; pagare alle vittime somme di denaro al fine di aiutarle a coprire i costi dei trattamenti sanitari qualora i membri della famiglia Vélez Román decidessero di non tornare a vivere in Colombia; e, ciò che è di maggior interesse, “inserire nei propri programmi formativi in materia di diritti umani per le forze armate un modulo specifico per la protezione del diritto alla libertà di pensiero e di espressione e sul ruolo dei giornalisti e dei comunicatori sociali”.⁹⁸ Nella sentenza *Manuel Cepeda Vargas c. Colombia*, la Corte interamericana dei diritti umani ha anche ordinato allo Stato di adottare tutte le misure necessarie per garantire la sicurezza della famiglia di Manuel Cepeda e per evitare che essa debba trasferirsi o lasciare il Paese in conseguenza delle minacce o atti di intimidazione o di persecuzione che potrebbero seguire la sentenza stessa, pubblicare le parti chiave della sentenza su un *sito web* adeguato del Paese, organizzare un “atto pubblico di riconoscimento della responsabilità internazionale per i fatti del caso in questione”, preparare insieme alla famiglia e diffondere una pubblicazione e creare un documentario audiovisivo sulla vita politica, la carriera giornalistica e il ruolo politico del Senatore Manuel Cepeda Vargas; e provvedere alle cure mediche e psicologiche di cui le vittime necessitano.”⁹⁹

98 Corte interamericana dei diritti umani, *Vélez Restrepo e famiglia c. Colombia*, questioni preliminari, merito, riparazioni e costi, Sentenza del 3 settembre 2012, Serie C n. 248, paragrafo 317.

99 Corte interamericana dei diritti umani, *Manuel Cepeda-Vargas c. Colombia*, Sentenza del 26 maggio 2010, Serie C n. 213, al paragrafo 265 (paragrafi del dispositivo).

4.2. *L'obbligo di protezione*

L'obbligo di proteggere i giornalisti e gli operatori mediatici discende dagli obblighi positivi degli Stati in relazione al diritto alla vita così come dal diritto alla libertà di espressione. A norma del diritto internazionale in materia di diritti umani, tale obbligo richiede agli Stati di proteggere i giornalisti e gli altri operatori mediatici dalle minacce di soggetti non-statali, specialmente se essi sono stati identificati quali particolari potenziali vittime di un attacco (Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite 2004). Secondo il Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite, gli Stati sono obbligati a “mettere in campo misure effettive di protezione dagli attacchi finalizzati a silenziare coloro che esercitano il loro diritto alla libertà di espressione” (Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite 2011: paragrafo 23).

La Dichiarazione congiunta del 2012 prevede che “una serie di misure protettive, che dovrebbero essere adattate a seconda delle circostanze individuali della persona a rischio”, andrebbero attuate “qualora sussista il rischio continuato e grave che vengano commessi crimini contro la libertà di espressione” (Ufficio dell'Alto commissario per i diritti umani delle Nazioni Unite 2012). Importanti esperti dell'ONU hanno evidenziato il significato di “misure particolari” quali mezzi di protezione nei loro rispettivi rapporti. Il Relatore speciale per la libertà di opinione e di espressione ha raccomandato che “le misure particolari andrebbero messe in campo al fine di contrastare gli attacchi e di aiutare i giornalisti rifugiatisi a causa di questi” e il Relatore speciale sulle esecuzioni extragiudiziali, sommarie o arbitrarie ha esortato “gli Stati in cui si registrano uccisioni schematiche di giornalisti” a “intraprendere misure particolari per contrastare tale fenomeno” (Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite 2012b: paragrafo 102; 2012c: paragrafo 112). Inoltre, il Piano di azione ONU ha anche richiamato gli Stati ad “intraprendere azioni immediate in risposta agli attacchi creando meccanismi di emergenza nazionali adottabili dai vari *stakeholder*” (UNESCO 2012: 5.8). Una serie di programmi speciali già esistenti per la protezione di giornalisti, così come le misure necessarie per metterli in campo laddove non esistono nella regione OSA (nello specifico, in Colombia, Messico, Brasile, Guatemala e nell'Honduras), sono state presentate dal rapporto importante del 2013 del Relatore speciale OSA per la libertà di espressione sulla *Violenza contro giornalisti e operatori mediatici: Standard Inter-Americani e pratiche nazionali di prevenzione, protezione e procedimento penale contro gli autori* (Commissione Interamericana dei Diritti Umani 2013: 55–98).

In particolare, il Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite, “tiene conto”, nella propria risoluzione più recente in materia, delle “buone pratiche” esistenti “nei vari Stati” e invita gli Stati a “sviluppare ed adottare strategie per combattere l’impunità di attacchi e violenza”, quali “la creazione di unità investigative speciali o commissioni indipendenti”, “la nomina di un procuratore speciale”, “l’adozione di protocolli e metodi di investigazione e di processo penale specifici”, “la creazione di sistemi di ricerca di informazioni, quali banche dati” e la creazione di un meccanismo di avvertimento precoce e di risposta rapida in modo tale da offrire ai giornalisti, quando vengono minacciati, accesso immediato alle autorità e alle misure protettive (Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite 2014a: paragrafi 4–5). La neocreato “Piattaforma per la promozione della protezione del giornalismo e della sicurezza dei giornalisti” del Consiglio d’Europa può sicuramente essere considerata un meccanismo di protezione regionale per avvertire le istituzioni rilevanti.

La giurisprudenza regionale sugli obblighi positivi per gli Stati è rilevante per determinare le circostanze nelle quali andrebbero messe in campo le misure protettive. Nella sentenza *Kiliç c. Turchia*, un caso che riguarda l’omicidio di un giornalista che aveva in precedenza richiesto l’adozione di misure protettive da parte delle autorità statali per sé stesso e per altri soggetti, la Corte europea dei diritti dell’uomo ha ritenuto che, per verificare se vi fosse stata una violazione dell’obbligo positivo, andava appurato se:

le autorità sapevano o avrebbero dovuto sapere al tempo dell’esistenza di un rischio reale e immediato per la vita di un determinato individuo o di individui da parte di atti criminosi di un terzo e se non sono riuscite a intraprendere misure rientranti nei loro poteri attuabili, da un punto di vista ragionevole, per contrastare tale rischio.¹⁰⁰

La Corte ha ritenuto che Kemal Kiliç fosse esposto, in quanto giornalista, al rischio di un attacco “immediato e reale”, che le autorità fossero a conoscenza di tale rischio e che fossero, in aggiunta, “consapevoli, o avrebbero dovuto esserlo, della possibilità che tale rischio derivasse dalle attività di persone o gruppi che agivano con la consapevolezza o con il consenso di soggetti delle forze di sicurezza.”¹⁰¹ Dopo aver affermato che lo Stato turco “non era stato in grado di adottare le misure ragionevoli ... per prevenire un rischio reale e immediato per la vita di Kemal Kiliç”, la Corte stabilì che

100 Corte europea dei diritti dell’uomo, *Kılıç c. Turchia*, Ricorso n. 22492/93, Sentenza del 28 marzo 2000, paragrafo 63.

101 *Ibid.*, ai paragrafi 66–68.

vi era stata una violazione dell'art. 2 della CEDU.¹⁰² Nel valutare se lo Stato non era stato in grado di adempiere il proprio obbligo di proteggere la vita di un giornalista “sapendo che la sua incolumità era a rischio”, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha tenuto conto della misura in cui tali persone, in particolare i procuratori, “dovrebbero essere consapevoli della posizione vulnerabile in cui un giornalista il quale ha affrontato tematiche politicamente sensibili si è posto di fronte a coloro che detengono il potere in quel momento storico”.¹⁰³ La Corte europea dei diritti dell'uomo non ha tenuto conto, nella sentenza *Kılıç c. Turchia*, delle rimostranze mosse dalla prospettiva dell'art. 10 della CEDU, comunque, sulla base del fatto che proveniva dallo stesso fatto delle rimostranze fondate sull'art. 2, del quale la Corte ha ravvisato la violazione.¹⁰⁴

La Corte ha comunque ravvisato sia la violazione dell'art. 2 che dell'art. 10 della CEDU nel caso più importante da lei deciso in materia di protezione e sicurezza dei giornalisti, il caso *Dink c. Turchia*. Il caso riguardava l'omicidio di Harant Dink, un giornalista turco ed direttore di un settimanale turco-armeno. L'articolo a firma di Dink sull'identità dei cittadini turchi di origine armena aveva in precedenza suscitato reazioni aggressive da parte di nazionalisti estremi che avevano organizzato manifestazioni, scritto lettere intimidatorie e anche sporto denuncia penale contro di lui, ritenuto alla fine colpevole. La Corte ha ritenuto che le forze di sicurezza turche possano essere ragionevolmente considerate informate circa le forti ostilità manifestate contro il giornalista negli ambienti nazionalisti estremi, che le autorità di *law-enforcement* fossero al corrente della probabilità di un tentativo di omicidio contro il giornalista e addirittura dell'identità dei probabili istigatori, cosicché la minaccia di un assassinio fosse reale e imminente. Nonostante tutti questi fattori, le autorità turche non furono in grado di adottare le misure ragionevoli per proteggere la vita di Dink. (Secondo l'opinione della Corte, nonostante Dink non avesse richiesto maggiori misure protettive, avrebbe potuto non essere a conoscenza del piano per assassinarlo.). La Corte ha ritenuto che la decisione delle corti turche, le quali hanno dichiarato Dink colpevole di aver denigrato l'identità turca, ha costituito di per sé o in combinazione con la mancanza di misure protettive per il giornalista un'interferenza con il suo diritto alla libertà di espressione. La Corte ha ritenuto che la sua condanna, con la qua-

102 *Ibid.*, al paragrafo 77.

103 Corte europea dei diritti dell'uomo, *Gongadze c. Ucraina*, Ricorso n. 34056/02, Sentenza dell'8 novembre 2005, paragrafi 166 e 168.

104 Corte europea dei diritti dell'uomo, *Kılıç c. Turchia*, Ricorso n. 22492/93, Sentenza del 28 marzo 2000, paragrafo 87.

le Dink è stato punito per aver scritto alcuni articoli critici col mancato riconoscimento, da parte dello Stato, del genocidio degli armeni del 1915, tematiche di importante interesse pubblico e oggetto di dibattito in una società democratica, non corrispondesse a un'”urgente esigenza sociale” e fosse, di conseguenza, non necessaria in una società democratica. Vista l'incapacità delle autorità dello Stato di proteggere Dink dagli attacchi di gruppi nazionalisti estremi e la condanna in assenza di un'esigenza sociale urgente, lo Stato non è stato in grado di adempiere i propri obblighi positivi in relazione alla libertà di espressione.¹⁰⁵ In tale contesto, la Corte ha ritenuto che gli Stati dovrebbero assicurare la presenza di un clima positivo per l'esercizio di tale diritto. Ovvero:

Gli stati sono tenuti a creare un ambiente favorevole per la piena partecipazione di tutti i soggetti coinvolti al dibattito pubblico, consentendo loro l'espressione di opinioni e idee senza timore, anche quando esse contrastano con quelle sostenute dalle autorità o di una parte importante dell'opinione pubblica nonché quando vengono considerate offensive o scandalose.¹⁰⁶

La Corte interamericana dei diritti umani ha adottato un approccio simile a quello della Corte Europea nella sentenza *Kiliç c. Turchia* nel caso *Pueblo Bello Massacre c. Colombia* per determinare quando viene infranto l'obbligo positivo dello Stato di proteggere la vita.¹⁰⁷ Nella sentenza *Vélez Restrepo e famiglia c. Colombia*, la Commissione Interamericana dei diritti umani ha ritenuto che lo Stato non fosse stato in grado di proteggere un giornalista e la sua famiglia da una serie di minacce che lo hanno poi costretto a lasciare il Paese. Nello specifico, la Commissione ha concluso che lo Stato colombiano non aveva adottato “in maniera diligente e nei tempi giusti le misure necessarie per proteggere il sig. Vélez e la sua famiglia dalle minacce e dagli attacchi posti all'attenzione della autorità” e che, di conseguenza, “la violazione dell'integrità fisica e morale del sig. Vélez e dei suoi congiunti è attribuibile allo Stato per aver omesso di adottare effettivi mezzi di protezione nonostante fosse stato informato e reso consapevole dei rischi che

105 Corte europea dei diritti dell'uomo, *Dink c. Turchia*, Ricorsi n. 2668/07, 6102/08, 30079/08, 7072/09 e 7124/09, Sentenza del 14 settembre 2000, paragrafi 64–75, 106–108, 137–138 (Francia).

106 *Ibid.*, al paragrafo 137.

107 Corte interamericana dei diritti umani, “*Pueblo Bello Massacre*” c. *Colombia*, Sentenza del 31 gennaio 2006, Serie C n. 140, paragrafo 124, citando la Corte europea dei diritti dell'uomo, *Kılıç c. Turchia*, Ricorso n. 22492/93, Sentenza del 28 marzo 2000, paragrafo 63.

correvano il giornalista e la sua famiglia”.¹⁰⁸ La Corte interamericana ha condiviso le conclusioni della commissione. In particolare, ha ritenuto che “gli Stati hanno l’obbligo di adottare speciali misure di prevenzione e protezione per i giornalisti soggetti a rischi particolari collegati all’esercizio della loro professione” nonché fattori quali “le tipologie di eventi coperti, il pubblico interesse nei confronti delle informazioni che diffondono, o i luoghi in cui devono recarsi per svolgere il loro mestiere”.¹⁰⁹

Nel caso del giornalista Vélez Restrepo, la Corte interamericana ha concluso che egli “affrontava chiaramente un rischio reale e immediato per la propria integrità personale” e che lo Stato, nonostante fosse a conoscenza di tale situazione, non era stato in grado di agire diligentemente nell’adottare le necessarie misure di protezione per il giornalista e la sua famiglia in modo tempestivo.¹¹⁰ La Corte ha posto l’accento sul fatto che le autorità statali avrebbero dovuto familiarizzare con “la situazione di rischio particolare al fine di determinare o valutare se la persona al centro delle minacce e delle intimidazioni richiedesse misure di protezione o se riferire del caso all’autorità competente affinché assumesse i provvedimenti all’uopo necessari ed anche informare tempestivamente la persona a rischio circa le misure disponibili”.¹¹¹ A fronte dei passi intrapresi da parte delle autorità statali colombiane per proteggere i giornalisti a rischio, la Corte ha esortato la Colombia a “continuare a intraprendere tutte le misure necessarie da adottare e a rafforzare i programmi speciali per proteggere i giornalisti in pericolo”.¹¹²

4.3. *L’obbligo di prevenzione*

4.3.1. *Considerazioni generali*

Gli obblighi di prevenire attacchi sono strettamente collegati, e si sovrappongono, a quelli di proteggere i giornalisti da attacchi e violenze, in particolare in contesti in cui le autorità sono a conoscenza, o avrebbero dovuto

108 Commissione interamericana dei diritti umani, *Vélez Restrepo and Family c. Colombia*, Report n. 136/10 Caso 12.658, 23 ottobre 2010.

109 Corte interamericana dei diritti umani, *Vélez Restrepo and Family c. Colombia*, questioni preliminari, merito, riparazioni e costi, Sentenza del 3 settembre 2012, Serie C n. 248, paragrafo 194.

110 *Ibid.*, al paragrafo 194.

111 *Ibid.*, ai paragrafi 209, 194, 195, 197, 201 e 203.

112 *Ibid.*, ai paragrafi 289 e 290.

esserlo, della presenza di un rischio reale e immediato che un giornalista o un operatore mediatico possano diventare vittime di un attacco. Come indicato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza *Gongadze c. Ucraina*, gli obblighi di uno stato “[si protraggono], in circostanze appropriate, fino all’obbligo positivo, per le autorità, di adottare misure operative precauzionali al fine di proteggere uno o più individui le cui vite sono a rischio a causa di atti criminali di un altro soggetto”.¹¹³ La Corte interamericana dei diritti umani ha altresì ritenuto che una strategia preventiva dovrebbe tenere conto ed affrontare le sfide che riguardano le donne in particolare. La Corte ha stabilito che una tale strategia dovrebbe “prevenire i fattori rischio e, al contempo, rafforzare le istituzioni che possono fornire una risposta adeguata in caso di atti di violenza contro le donne.”¹¹⁴ Sulla base di tali prospettive, l’assenza di una *policy* pubblica generale di prevenzione e l’incapacità di tenere conto dei fattori rischio che colpiscono le giornaliste donne possono significare che lo Stato non è stato in grado di adempiere il proprio obbligo di prevenzione.¹¹⁵

La Dichiarazione congiunta del 2012 contiene una parte considerevole in cui sono state elaborate misure giuridiche e non che andrebbero intraprese al fine di adempiere l’obbligo di prevenire i reati contro la libertà di espressione “quando sussiste il rischio che essi si concretizzino e in situazioni specifiche in cui le autorità sono a conoscenza, o avrebbero dovuto esserlo, dell’esistenza di un rischio reale e immediato che vengano commessi tali crimini, e non solo qualora i soggetti a rischio richiedano misure protettive da parte dello Stato”. Mentre la Dichiarazione congiunta sollecita la creazione di un tipo specifico di “reati contro la libertà di espressione” quale misura protettiva, volge, allo stesso tempo, l’attenzione sulle misure preventive non giuridiche, ovvero:

I. andrebbe fornita una formazione adeguata nel campo dei reati contro la libertà di espressione, inclusi i reati di genere, alle istituzioni il cui compito consiste nel far rispettare la legge, incluse le forze di polizia ed i P.M., così come, qualora risultasse necessario, alle forze armate;

II. andrebbero sviluppati e adottati manuali e linee guida per le istituzioni, il cui compito consiste nel far rispettare la legge, qualora essi vengano a contatto con reati contro la libertà di espressione;

113 Corte europea dei diritti dell'uomo, *Gongadze c. Ucraina*, Ricorso n. 34056/02, Sentenza dell'8 novembre 2005, paragrafo 164.

114 Corte interamericana dei diritti umani, *González et al. (“Campo di cotone”) c. Messico*, quesitoni preliminari, merito, riparazioni e costi, Sentenza del 16 novembre 2009, Serie C n. 205, paragrafo 258.

115 *Ibid.*, al paragrafo 282.

III. gli individui che potrebbero diventare vittime di reati contro la libertà di espressione dovrebbero poter fruire di corsi formativi organizzati dallo Stato. Inoltre, tali argomenti andrebbero affrontati nei corsi di laurea che riguardano il giornalismo e le scienze delle comunicazioni;

IV. andrebbero messi in campo sistemi per assicurare un accesso effettivo alle informazioni riguardanti le circostanze, le investigazioni e i processi dei reati contro la libertà di espressione, incluso l'accesso dei media ai tribunali, a fronte di adeguate garanzie di riservatezza; e

V. si dovrebbe considerare di mettere in campo misure generali di protezione, come p.es. fornire assistenza sanitaria, una copertura assicurativa o altri benefici a favore degli individui che potrebbero essere vittime di reati contro la libertà di espressione (Ufficio dell'Alto commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani 2012: paragrafo 2c).

Il Piano di azione ONU prende ampiamente in considerazione i “meccanismi di prevenzione e le azioni al fine di affrontare alcune delle cause che si pongono alla radice delle violenze contro i giornalisti e dell'impunità”. Esso include misure per affrontare la corruzione e la criminalità organizzata, così come “leggi che limitano la libertà di espressione (p.es. leggi troppo restrittive in materia di diffamazione)” (UNESCO 2012: paragrafo 1.6). Esorta gli Stati “a svolgere un ruolo attivo nella prevenzione degli attacchi contro i giornalisti, e a reagire immediatamente agli attacchi creando meccanismi di emergenza nazionali” (UNESCO 2012: paragrafo 5.8).

I seguenti capitoli evidenziano i vari elementi chiave dell'obbligo di prevenire.

4.3.2. Favorire un clima di prevenzione

Gli Stati dovrebbero *in primis* favorire, all'interno della società, la creazione di un clima favorevole alla prevenzione degli attacchi contro i giornalisti e gli operatori mediatici. Un tale clima può essere promosso in diversi modi.

Crimini contro la libertà di espressione

Come precedentemente indicato, gli Stati dovrebbero creare una specifica categoria di reati contro la libertà di espressione al fine di utilizzare il potere dissuasivo della legislazione penale per prevenire atti di violenza contro

i giornalisti. La Dichiarazione congiunta del 2012 raccomanda che “le categorie di reati contro la libertà di espressione andrebbero fatte rientrare nell’ordinamento penale, in modo esplicito o quali circostanze aggravanti che comportano pene più severe per tali crimini, in considerazione della gravità della loro natura” (Ufficio dell’Alto commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani 2012). Tale raccomandazione risente della Risoluzione UNESCO 29, la quale richiama gli Stati a “raffinare la legislazione al fine di rendere possibile processare e condannare coloro che istigano l’assassinio di persone le quali esercitano il loro diritto alla libertà di espressione” (UNESCO 1997).

Denunciare

I pubblici ufficiali dovrebbero utilizzare la loro libertà di espressione in senso positivo al fine di “condannare in modo inequivocabile gli attacchi commessi come rappresaglia per l’esercizio della libertà di espressione e dovrebbero astenersi dall’esprimere affermazioni che potrebbero aumentare la vulnerabilità di coloro che diventano bersagli per aver esercitato il loro diritto alla libertà di espressione” (Ufficio dell’Alto commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani 2012). Dovrebbero inoltre tenere conto di una rapida e severa condanna degli attacchi commessi contro i giornalisti e operatori mediatici quale aspetto del loro dovere di punire i responsabili, ma anche del loro obbligo di prevenzione.¹¹⁶ Come raccomandato dal Relatore speciale sulle esecuzioni extragiudiziali, sommarie o arbitrarie, “va attuato un chiaro supporto pubblico nei più alti livelli di governo per condannare le esecuzioni extragiudiziali, sommarie o arbitrarie dei giornalisti e le minacce alle loro vite, e per rimarcare l’importanza del ruolo dei giornalisti della società” (Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite 2012c: paragrafo 110), un’impostazione condivisa anche dal Commissario per i diritti umani del Consiglio d’Europa (2011: prefazione).

Nella sentenza *Perozo et al c. Venezuela*, la Corte interamericana dei diritti umani ha considerato gli attacchi agli impiegati di un’emittente televisiva a causa delle affermazioni rese da un alto pubblico ufficiale, secondo il quale l’emittente, il suo proprietario e i dirigenti sono “nemici della rivoluzione”, “nemici del popolo venezuelano”, “fascisti” e partecipi al colpo di

116 Corte interamericana dei diritti umani, *Rios et al. c. Venezuela*, questioni preliminari, merito, riparazioni e costi, Sentenza del 28 gennaio 2009, Serie C n. 194, paragrafo 151.

stato contro il Presidente Hugo Chavéz avvenuto nel 2002.¹¹⁷ I pubblici ufficiali goderebbero certamente della libertà di espressione, ma essa andrebbe esercitata con particolare cautela in situazioni sociali sensibili. Trovandosi i pubblici ufficiali “in una posizione di garanti dei diritti fondamentali”, “le loro espressioni non possono essere tali da disprezzare detti diritti, cosicché essi non possono arrivare a interferire o a fare pressioni riducendo i diritti di coloro che desiderano contribuire alle scelte pubbliche”. Tale particolare “obbligo di speciale cautela si accresce nelle situazioni di grandi conflitti sociali, condotte disordinate o faziosità sociali e politiche”.¹¹⁸

Educazione e formazione

Gli Stati dovrebbero assicurare che i principali pubblici ufficiali ricevano un'adeguata educazione e formazione in merito alla protezione dei giornalisti. I Relatori speciali ONU e OSA hanno affermato che “un'adeguata formazione delle forze di sicurezza dello Stato sul ruolo della stampa in una società democratica rappresenta un passo importante per la prevenzione della violenza contro i giornalisti e gli operatori mediatici in situazioni agitazione sociale” (ONU e OSA 2013). Secondo la Dichiarazione congiunta del 2012, mentre le forze di “*law-enforcement*” e gli ufficiali dell'esercito dovrebbero fruire di programmi di educazione e formazione adeguati, inclusi “manuali operativi e linee guida”, nei “reati contro la libertà di espressione, inclusi i reati di genere”, coloro “che potrebbero diventare vittime” di tali reati dovrebbero avere accesso a misure formative offerte dallo Stato, e i corsi universitari in giornalismo e scienze delle comunicazioni dovrebbero altresì affrontare tale tematica (Ufficio dell'Alto commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani 2012).

Per quanto concerne la sentenza *Vélez Restrepo e famiglia c. Colombia*, la Corte interamericana dei diritti umani ha apprezzato “le misure intraprese dalla Colombia ... per mezzo di direttive che cercano di aumentare la consapevolezza, all'interno delle Forze armate, sul lavoro dei giornalisti e dei comunicatori sociali e dei pericoli che essi affrontano, specialmente durante conflitti armati, e anche sul rispetto necessario che essi devono mantene-

117 Corte interamericana dei diritti umani, *Perozo et al. c. Venezuela*, questioni preliminari, Sentenza del 28 gennaio 2009, Serie C n. 195, paragrafi 141–142, 139.

118 *Ibid.*, ai paragrafi 141–142, 151.

re affinché possano esercitare la loro professione senza ostacoli”.¹¹⁹ Nondimeno, ha ordinato allo Stato colombiano di “inserire nel programma educativo sui diritti umani per le forze armate un modulo specifico sulla protezione del diritto alla libertà di opinione e espressione e sul lavoro dei giornalisti e dei comunicatori sociali”.¹²⁰

Ricerca di informazioni

Al fine di proteggere gli individui, ma anche di prevenire attacchi futuri, gli Stati dovrebbero creare e conservare “statistiche dettagliate e separate” sugli attacchi contro i giornalisti e gli operatori mediatici così come “la persecuzione di tali reati” (Ufficio dell’Alto commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani 2012). Una tale ricerca di informazioni da parte dello Stato sugli omicidi e sulle minacce contro i giornalisti e gli operatori mediatici andrebbe affiancata da sforzi simili da parte di organizzazioni intergovernative e non governative, e dovrebbe “analizzare le tendenze e gli sviluppi, inclusa la modalità sensibile di genere” (Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite 2012c: paragrafo 107).

Giornaliste donne

La particolare vulnerabilità e “i rischi specifici affrontati dalle giornaliste donne nell’esercizio della loro professione” comportano che gli Stati debbano adottare un approccio sensibile alle esigenze di genere quando pianificano le misure per garantire la sicurezza dei giornalisti, così come ribadito dal Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite (2013b: paragrafo 3). Un tale “approccio sensibile alle esigenze di genere” è stato sostenuto anche dal Relatore speciale per la promozione e la protezione del diritto alla libertà di opinione e di espressione (Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite 2012b: paragrafo 52). L’educazione e i programmi formativi dovrebbero, di conseguenza, servire a contrastare gli stereotipi di genere sulle giornaliste donne e le operatrici mediatiche, le quali potrebbero essere particolarmente esposte a determinati tipi di attacchi (Commissione in-

119 Corte interamericana dei diritti umani, *Vélez Restrepo e famiglia c. Colombia*, questioni preliminari, merito, riparazioni e costi, Sentenza del 3 settembre 2012, Serie C n. 248, paragrafo 277.

120 *Ibid.*, al paragrafo 317.

teramericana dei diritti umani 2011: paragrafo 181). Il crescente fenomeno degli attacchi *online* contro le giornaliste donne ed altre comunicatrici evidenzia la necessità di una risposta a tali attacchi di genere, in particolare tramite, tra l'altro, formazioni sensibili alle problematiche di genere nelle scuole di giornalismo, così come misure per combattere la misoginia nella società in generale.

4.3.3. Un ambiente per i media liberi

Dalla prospettiva della libertà di espressione, gli Stati dovrebbero andare oltre la prevenzione degli attacchi contro i giornalisti e gli operatori mediatici i quali potrebbero correre rischi da tali attacchi: dovrebbero “altresì [creare] un ambiente in cui i media indipendenti, liberi e plurali possano prosperare e i giornalisti non corrano il rischio di essere arrestati” (Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite 2012b: paragrafo 78). In termini di cornice giuridica, dovrebbero essere presenti due caratteristiche chiave affinché un tale ambiente possa esistere: *in primis*, i giornalisti non dovrebbero essere costretti a rivelare le loro fonti, e, *in secundis*, non dovrebbero essere puniti col reato di diffamazione.

La confidenzialità delle fonti

Mentre il Comitato per i diritti umani promuoveva questo “limitato privilegio giornalistico di non rivelare le fonti informative” tramite il Commento generale n. 34 a livello internazionale (Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite 2011: paragrafo 45), è stato anche evidenziato in numerose occasioni, da parte degli organismi regionali del Consiglio d'Europa,¹²¹ della Commissione Africana sui diritti dell'uomo e dei popoli (Commissione africana sui diritti dell'uomo e dei popoli 2002: XV), e dalla Commissione interamericana dei diritti umani (2000: principio 8). Il “diritto dei giornalisti di non rivelare le loro fonti salvo che in circostanze molto dettagliatamente definite” è importante per la protezione dei giornalisti e degli operatori mediatici così come delle loro fonti da eventuali attacchi.¹²² Come

121 Vedi, per esempio, Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (2000); Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa (2011).

122 Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite (2012c) al paragrafo 59, riferendosi all'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa (2005, 2007a, 2010).

recentemente osservato dall'Ufficio del Relatore speciale OSA per la libertà di espressione, "la protezione di fonti confidenziali non contribuisce soltanto al ruolo fondamentale della stampa di pubblico guardiano, ma aiuta anche a prevenire che i giornalisti divengano vittime di violenze" (Commissione interamericana dei diritti umani 2013: paragrafo 54). L'imposizione dell'obbligo, nei confronti di un giornalista, di rilevare le proprie fonti o addirittura la percezione che sussista un tale obbligo "non solo ne limita la possibilità di accedere a fonti informative, ma aumenta il rischio di finire nel mirino di gruppi violenti",¹²³ in particolare in situazioni di tensione sociale (ONU e OSA 2013).

La protezione di fonti giornalistiche è stata ritenuta prioritaria da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo in quanto "una delle condizioni base per la libertà di stampa" in seguito al fondamentale caso *Goodwin c. Regno Unito*. In tale caso, la Corte ha statuito che:

Senza una tale protezione, le fonti potrebbero astenersi dal sostenere la stampa nell'informare il pubblico su argomenti di pubblico interesse. Ne conseguirebbe che il ruolo vitale di pubblico guardiano svolto dalla stampa potrebbe indebolirsi e la capacità della stampa di fornire informazioni accurate e affidabili sarebbe compromessa. In considerazione dell'importanza della protezione delle fonti giornalistiche per la libertà di stampa in una società democratica e del potenziale effetto distorsivo che l'imposizione di rivelare tali fonti potrebbe esercitare su tale libertà, una misura del genere non può ritenersi compatibile con l'art. 10 della Convenzione nonché quand'essa sia giustificata da un'esigenza preminente di pubblico interesse.¹²⁴

Tale protezione è "parte e frazione del diritto all'informazione" più che un "mero privilegio da garantire o da sottrarre a seconda della legittimità o illegittimità delle fonti".¹²⁵ Qualsiasi imposizione con la quale si richiede la rivelazione delle fonti giornalistiche deve essere giustificata dall'interesse pubblico. Se quest'ultimo non sussiste, essa "avrà un impatto dannoso non soltanto sulla fonte in questione, la cui identità potrebbe essere rivelata, ma anche sul giornale nei confronti del quale l'imposizione è diretta, la cui reputazione potrebbe essere pregiudicata negli occhi di potenziali fonti future per mezzo della rilevazione e sul pubblico, il quale è interessato a rice-

123 Corte europea dei diritti dell'uomo, *Goodwin c. Regno Unito*, Ricorso n. 17488/90, Sentenza del 27 marzo 1996, paragrafo 39.

124 *Ibid.*

125 Corte europea dei diritti dell'uomo, *Tillack c. Belgio*, Ricorso n. 20477/05, Sentenza del 27 novembre 2007, paragrafo 65.

vere informazioni ottenute tramite fonti anonime e che è a sua volta una potenziale fonte”.¹²⁶ Nella sentenza *Sanoma Uitgevers BV c. Paesi Bassi*, la Grande Camera della Corte europea dei diritti dell’uomo ha evidenziato che gli ordini con i quali si richiede ai giornalisti di rivelare le loro fonti devono essere soggetti alla garanzia di controllo giudiziario o controllati da parte di un altro organo di controllo indipendente e imparziale.¹²⁷ La Corte ha ritenuto che la circostanza che un ordine di rivelazione abbia portato, o meno, all’effettiva rivelazione o alla persecuzione delle fonti giornalistiche per stabilire l’esistenza di una violazione dei diritti garantiti ai giornalisti dall’art. 10 della CEDU, in quanto “l’effetto intimidatorio sorgerà ogniqualvolta i giornalisti vengono visti come ausilio per l’identificazione di fonti anonime”.¹²⁸

La Corte europea dei diritti dell’uomo ha anche riconosciuto che la sorveglianza segreta da parte dello Stato può interferire contro la libertà di espressione del singolo se sussiste il rischio che le comunicazioni giornalistiche vengano monitorate, in quanto ciò potrebbe significare che le fonti potrebbero essere rilevate o scoraggiate a fornire informazioni per telefono. La trasmissione di dati ad altre autorità, la loro distruzione o l’incapacità di informare il giornalista delle misure di sorveglianza potrebbe altresì pregiudicare la confidenzialità delle fonti.¹²⁹

Il reato di diffamazione

Le normative sul reato di diffamazione sono considerate, in aggiunta agli attacchi violenti contro i giornalisti, una delle side chiave verso la libertà di espressione da parte di autorità intergovernative che operano in riferimento alla medesima libertà di espressione (Consiglio per i diritti umani delle

126 Corte europea dei diritti dell’uomo, *Financial Times Ltd ed altri c. Regno Unito*, Ricorso n. 821/03, Sentenza del 15 dicembre 2009, paragrafo 63.

127 Corte europea dei diritti dell’uomo, *Sanoma Uitgevers BV c. Olanda*, Ricorso n. 38224/03, Sentenza della Grande camera del 9 settembre 2010.

128 *Ibid.*, 71.

129 Corte europea dei diritti dell’uomo, *Weber and Saravia c. Germania*, Ricorso n. 54934/00, decisione di ammissibilità del 29 giugno 2006, paragrafo 145. In relazione alla questione della sorveglianza, vedi anche la Corte europea dei diritti dell’uomo, *Bucur and Toma c. Romania*, Ricorso n. 40238/02, Sentenza dell’8 gennaio 2013, in cui la Corte rilevò una violazione dell’art. 10 nel caso di un infiltrato che fu sanzionato (con una pena, sospesa, pari a 2 anni di reclusione) per aver rilevato ai media informazioni relative ai servizi di *intelligence* sulla sorveglianza di giornalisti, politici e importanti uomini d’affari.

Nazioni Unite 2010: paragrafo 2; Commissione interamericana dei diritti umani 2009: paragrafo 55). Il Relatore speciale sulla libertà di opinione ha più volte espresso la propria preoccupazione “in merito alla continua esistenza e all’uso di leggi penali contro i giornalisti e i membri dei media, le quali vengono spesso utilizzate dalle autorità per sopprimere informazioni ‘scomode’ e per evitare che i giornalisti affrontino tematiche simili in futuro”, riguarda in particolare modo l’interesse pubblico. L’inviato ha consigliato la depenalizzazione dei reati di diffamazione ovunque, sulla base del fatto che esse “sono rigide per natura ed esercitano un effetto sproporzionalmente scoraggiante sulla libertà di espressione” (Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite 2012b: paragrafi 79 e 105). Inoltre, le sanzioni economiche per l’illecito civile della diffamazione “deve essere severamente proporzionato al danno causato e limitato dalla legge” (*ibid.*: paragrafi 79 e 106). La diffamazione dovrebbe riguardare soltanto la legislazione civile e non il diritto penale, così come previsto dal Piano di azione dell’ONU (UNESCO 2012: punto 5.9). L’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa ha anche esortato gli Stati membri ad abolire le pene detentive per la diffamazione senza ritardi (Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa 2007b).

Mentre il Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite e la Corte europea dei diritti dell’uomo non hanno ritenuto che le leggi penali in materia di diffamazione vadano abrogate in quanto tali, le circostanze in cui tali organismi le considerano accettabili sono molto circoscritte. Nel Commento generale n. 34, il Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite ha esortato gli Stati a prendere in considerazione la depenalizzazione della diffamazione, statuendo che “l’applicazione del diritto penale dovrebbe essere consentita solo nei casi più gravi e la pena detentiva non rappresenta mai un rimedio adeguato” Inoltre, secondo il Comitato, uno Stato non dovrebbe “incriminare una persona sulla base del reato di diffamazione, ma poi non procedere con il processo in tempi rapidi in quanto una tale pratica sortisce un effetto scoraggiante che potrebbe eccessivamente restringere l’esercizio della libertà di espressione della persona coinvolta e di altri soggetti” (Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite 2011: paragrafo 47).

Nonostante la Corte europea dei diritti dell’uomo abbia affermato che le sanzioni penali per il reato di diffamazione non siano necessariamente sproporzionate, essa terrà conto dell’imposizione delle stesse in considera-

zione della questione della proporzionalità.¹³⁰ Le pene detentive producono per la loro “natura ... un effetto dissuasivo sull’esercizio della libertà giornalistica”.¹³¹ Di conseguenza, “l’imposizione di una condanna penale per un illecito di stampa sarà compatibile con la libertà di espressione del giornalista garantita dall’art. 10 della Convenzione soltanto in circostanze eccezionali, in particolare qualora siano stati seriamente danneggiati altri diritti fondamentali come, per esempio, nel caso di discorsi di odio o di incitazione alla violenza”.¹³² Una condanna per diffamazione che comporti una pena di reclusione per aver insultato un pubblico ufficiale può configurare, di conseguenza, una violazione della Convenzione.¹³³

5. CONCLUSIONE

Il presente capitolo ha dimostrato che gli organismi internazionali e regionali per i diritti umani e le corti hanno sviluppato, nel corso degli anni, un crescente *corpus* di norme e principi per la protezione e la sicurezza dei giornalisti e degli operatori mediatici. Infatti, la molteplicità di fonti – giurisprudenza delle corti regionali, risoluzioni degli organismi ONU per i diritti umani, dichiarazioni e rapporti di autorità internazionali ed esperti, e il Piano di azione dell’ONU – offrono nel loro complesso un *corpus* normativo così come una guida di *policy* attendibile per gli Stati nello dare risposte effettive alla violenza contro i giornalisti e gli operatori mediatici nel mondo al giorno d’oggi e per la relativa impunità che spesso sussiste. Una maggiore consapevolezza e la comprensione del contesto giuridico e di *policy* da parte degli Stati, delle ONG e dei media stessi faciliterebbe sicuramente l’attuazione degli obblighi internazionali degli Stati e le responsabilità per contrastare la sfida dei continui attacchi contro i giornalisti e gli operatori mediatici, così come le violazioni che ne emergono.

130 Corte europea dei diritti dell’uomo, *Radio France ed altri c. Francia*, Ricorso n. 53984/00, Sentenza del 30 marzo 2004, paragrafo 40; Corte Europea dei diritti dell’uomo, *Lindon, Otchakovsky-Laurens e July c. Francia*, Ricorso n. 21279/02 and 36448/02, 22 ottobre 2007, paragrafo 59.

131 Corte europea dei diritti dell’uomo, *Mahmudov and Agazade c. Azerbaijan*, Ricorso n. 35877/04, Sentenza del 18 dicembre 2008, paragrafo 51.

132 Corte europea dei diritti dell’uomo, *Fatullayev c. Azerbaijan*, Ricorso n. 40984/05, Sentenza del 22 aprile 2010, paragrafo 103.

133 Corte europea dei diritti dell’uomo, *Cumpănă and Mazăre c. Romania*, Ricorso n. 33348/96, 17 dicembre 2004, paragrafo 116.

BIBLIOGRAFIA

- Akkoc R. (2014), "Gaza conflict: foreign journalist among five killed after an Israeli missile explodes", *The Daily Telegraph*, 13 agosto 2014.
- Alto commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani (2012), Dichiarazione congiunta relativa ai crimini contro la libertà di espressione, giugno 2012, disponibile su www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12384&LangID=E, consultato il 14 luglio 2015.
- Alto commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani (2014), "International freedom of expression rapporteurs urge stronger protection of journalists covering conflicts", comunicato stampa, 1 settembre 2014.
- Article 19 (2013), "How to protect yourself during protests: A19 video tutorial", 13 dicembre 2013, disponibile su www.article19.org/resources.php/resource/37406/en/how-to-protect-yourself-during-protests--a19-video-tutorial, consultato il 13 luglio 2015.
- Assemblea generale delle Nazioni Unite (2011), Rapporto del Relatore speciale all'Assemblea generale relative al diritto alla libertà di opinione e di espressione esercitate su internet, 10 agosto 2011, A/66/290.
- Assemblea generale delle Nazioni Unite (2013), Risoluzione dell'Assemblea generale 68/163 del 18 dicembre 2013, A/RES/68/163.
- Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (2005), Risoluzione 1438 (2005) relativa alla libertà di stampa e le condizioni di lavoro dei giornalisti nelle zone di conflitto, adottata il 28 aprile 2005.
- Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (2007a), Risoluzione 1535 (2007) relativa alle minacce alle vite e alla libertà di espressione dei giornalisti, adottata il 25 gennaio 2007.
- Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (2007b), Risoluzione 1577 (2007) denominata "Verso la depenalizzazione della diffamazione", adottata il 4 ottobre 2007.
- Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (2010), Raccomandazione 1897 (2010) denominata "Rispetto della libertà dei media", adottata il 27 gennaio 2010.
- Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (2011), Raccomandazione 1950 (2011) denominata "Protezione delle fonti giornalistiche", adottata il 25 gennaio 2011.
- Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (2013), Risoluzione 1920 (2013) denominata "Lo stato di libertà dei mezzi d'informazione in Europa", adottata il 24 gennaio 2013.
- Barton A. e Storm H. (2014), *Violence and harassment against women in the news media: a global picture*, International Women's Media Foundation and International News Safety Institute, 10 marzo 2014.
- Browne E. et al. (2012), *Safety of journalists research pack*, Centre of Governance and Human Rights (CGHR), Università di Cambridge, Cambridge, giugno 2012.

- Callimachi R. (2014), "Militant group says it killed American journalist in Syria", *The New York Times*, 19 agosto 2014.
- Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (2000), Raccomandazione n. R (2000) 7 relativa al diritto dei giornalisti di non rivelare le proprie fonti di informazioni, adottata l'8 marzo 2000.
- Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (2011), Raccomandazione CM/Rec(2011)7 del Comitato dei Ministri agli Stati Membri relativa ad una nuova nozione di media, adottata il 21 settembre 2011.
- Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (2012), "Dibattito tematico sulla 'sicurezza dei giornalisti': documento di riflessione presentato dal Segretario Generale", 22 marzo 2012, Documento d'informazione del Consiglio d'Europa, SG/Inf(2012)6.
- Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (2013a), "Dibattito tematico sulla 'sicurezza dei giornalisti – misure da adottare al fine di migliorare l'attuazione delle norme in materia di diritti umani'. Documento di riflessione presentato dal Segretario Generale", 2 dicembre 2013, Documento d'informazione del Consiglio d'Europa SG/Inf(2013)42.
- Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (2013b), Dichiarazione del Comitato dei Ministri sulla protezione dei giornalisti e la sicurezza dei giornalisti e di altri soggetti, adottata dal Comitato dei Ministri il 30 aprile 2014 nel corso della 1198a riunione dei Delegati dei Ministri.
- Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (2014a), "Dibattito tematico sulla 'sicurezza dei giornalisti – misure da adottare al fine di migliorare l'attuazione delle norme in materia di diritti umani', proposte di follow up': documento di riflessione presentato dal Segretario Generale", 20 gennaio 2014, Documento d'informazione del Consiglio d'Europa SG/Inf(2014)2.
- Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (2014b), Dichiarazione relativa alla protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti e di altri attori mediatici, 30 aprile 2014.
- Comitato internazionale della Croce Rossa (2012), "When journalists' safety is at stake, the ICRC hotline can help", intervista, 2 maggio 2012, disponibile su www.icrc.org/eng/resources/documents/interview/2012/protection-journalists-in-interview-2012-05-02.htm, consultato il 13 luglio 2015.
- Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite (1982), Commento generale n. 6 sull'articolo 6 sul diritto alla vita, UN Doc HRI/GEN/1/Rev.6.
- Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite (2003), Commento generale n. 6 sull'articolo 6 sul diritto alla vita, UN Doc HRI/GEN/1/Rev.6.
- Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite (2004), Commento generale n. 31 sulla natura dell'obbligo giuridico generale imposto agli Stati parte della Convenzione dall'articolo 2, 29 marzo 2004, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13.
- Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite (2011), Commento generale n. 34 sull'articolo 19 sulla libertà di opinione e di espressione, CCPR/C/GC/34, 11 settembre 2011.

- Comitato per la protezione dei giornalisti (2012), *Journalist security guide*, disponibile su <https://cpj.org/reports/2012/04/journalist-security-guide.php>, consultato il 15 luglio 2015.
- Comitato per la protezione dei giornalisti (2014a), *The road to justice: breaking the cycle of impunity*, ottobre 2014.
- Comitato per la protezione dei giornalisti (2014b), “International journalists killed at high rate in 2014; Middle East deadliest region”, 23 dicembre 2014, disponibile su <https://cpj.org/reports/2014/12/international-journalists-killed-at-high-rate-in-2014-middleeast-deadliest-region-for-press.php>, consultato il 13 luglio 2015.
- Commissario per i diritti umani del Consiglio d’Europa (2011), “La protezione dei giornalisti dalla violenza”, Documento tematico, 4 ottobre 2011, CommDH(2011)44.
- Commissario per i diritti umani del Consiglio d’Europa (2012), “Safety of *online* media actors as a precondition for media pluralism and freedom of expression”, Discorso di Nils Muižnieks presso il Joint Open Forum, organizzatori Unione europea di radiodiffusione, Consiglio d’Europa, OSCE e UNESCO, Internet Governance Forum, Baku, 7 novembre 2012, CommDH/Speech(2012)14.
- Commissario per i diritti umani del Consiglio d’Europa (2014), “Keep the press free”, comunicato stampa in occasione della libertà di stampa, 2 maggio 2014.
- Commissione africana sui diritti dell’uomo e dei popoli (2002), “Dichiarazione dei principi sulla libertà di espressione in Africa”, Banjul, 23 ottobre 2002
- Commissione interamericana dei diritti umani dell’Organizzazione degli Stati americani (OSA) (2000), Dichiarazione di principi sulla libertà di espressione, approvata dalla Commissione interamericana dei diritti umani durante la sua 108° sessione regolare, tenutasi dal 2–20 ottobre 2000.
- Commissione interamericana dei diritti umani dell’Organizzazione degli Stati americani (OSA) (2008a), “Special study on the status of investigations into the murder of journalists during the 1995–2005 period for reasons that may be related to their work in journalism”, Ufficio del Relatore speciale per la libertà di espressione, OEA/Ser.L/V/II.131 Doc 35, 8 marzo 2008.
- Commissione interamericana dei diritti umani dell’Organizzazione degli Stati americani (OSA) (2008b), *Rapporto annuale* 2008, Rapporto annual dell’Ufficio del Relatore special per la libertà di espressione, capitolo IV (“A hemispheric agenda for the defense of freedom of expression”), OEA/Ser.L/V/II.134 Doc. 5 rev. 1., 25 febbraio 2009.
- Commissione interamericana dei diritti umani dell’Organizzazione degli Stati americani (OSA) (2011), “Access to justice for women victims of sexual violence in Mesoamerica”, OEA/Ser.L/V/II Doc 63, 9 dicembre 2011.
- Commissione interamericana dei diritti umani dell’Organizzazione degli Stati americani (OSA) (2013), *Violence against journalists and media workers: Inter-American standards and national practices on prevention, protection and prosecution of perpetrators*, Organization of American States, Office of the Special Rapporteur for Freedom of Expression, Catalina Botero Marino, 31 dicembre 2013, OEA/Ser.L/V/II, CIDH/RELE/INF.12/13.

- Commissione interamericana dei diritti umani dell'Organizzazione degli Stati americani (OSA) (2014a), "Office presents report on violence against journalists and media workers", Organization of American States, Ufficio del Relatore speciale per la libertà di stampa, comunicato stampa 75/14, 21 luglio 2014.
- Commissione interamericana dei diritti umani dell'Organizzazione degli Stati americani (OSA) (2014b), "Impunity for violations of the right to freedom of expression in the Americas", Multimedia Section, 27 marzo 2015, disponibile su <http://oas.org/es/cidh/multimedia/sesiones/150/default.asp>, consultato il 14 luglio 2015.
- Commissione per i diritti umani delle Nazioni Unite (2005), Rapporto del gruppo di lavoro sulla detenzione arbitraria, 12 dicembre 2005, E/CN.4/2006/7.
- Conferenza dei Ministri del Consiglio d'Europa responsabili per i media e la società dell'informazione (2013), Risoluzione 3 sulla sicurezza dei giornalisti, Belgio, 3 novembre 2013.
- Consiglio dell'Unione Europea (2014), Linee guida dell'Unione europea sui diritti umani relative alla libertà di espressione, Riunione del Consiglio affari esteri, Bruxelles, 12 maggio 2014.
- Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (2006), Risoluzione del Consiglio di sicurezza 1738 (2006) del 23 dicembre 2006, S/RES/1738.
- Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (2012), Rapporto del Segretario Generale sulla protezione dei civili nei conflitti armati, 22 maggio 2012, S/2012/376.
- Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite (1989), Principi relativi alla prevenzione efficace di esecuzioni extragiudiziarie, illegali e sommarie, Risoluzione del Consiglio Economico e Sociale 1989/65 del 24 maggio 1989, E/1989/89.
- Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite (2010), "Tenth anniversary joint declaration: ten key challenges to freedom of expression in the next decade", Rapporto del Relatore speciale sulla promozione e la protezione della libertà di opinione e di espressione, Appendice, 25 marzo 2010, A/HRC/14/23/Add.2.
- Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite (2011), "Key trends and challenges to the right of all individuals to seek, receive and impart information and ideas of all kinds through the Internet", Rapporto del Relatore special al Consiglio per i diritti umani, 16 maggio 2011, A/HRC/17/27.
- Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite (2012a), Risoluzione del Consiglio per i diritti umani 21/12 del 27 settembre 2012, A/HRC/RES/21/12.
- Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite (2012b), Rapporto del Relatore speciale sulla promozione e la protezione della libertà di opinione e di espressione, Frank la Rue, 4 giugno 2012, A/HRC/20/17.
- Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite (2012c), Rapporto del Relatore speciale sulle esecuzioni extragiudiziali, sommarie e arbitrarie, Christof Heyns, 10 aprile 2012, A/HRC/20/22.
- Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite (2013a), Decisione del Consiglio per i diritti umani 24/116 del 26 settembre 2013, A/HRC/DEC/24/116.

- Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite (2013b), Risoluzione del Consiglio per i diritti umani 23/2 relativa al ruolo della libertà di opinione e di espressione nell'emancipazione femminile, 13 giugno 2013, A/HRC/RES/23/2.
- Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite (2014a), Risoluzione del Consiglio per i diritti umani 27/5 del 25 settembre 2014, A/HRC/RES/27/5.
- Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite (2014b), Sintesi del tavolo di discussione del Consiglio per i diritti umani sulla questione della sicurezza dei giornalisti, preparata dall'Ufficio dell'Alto commissario per i diritti umani, 2 luglio 2014, A/HRC/27/35 versione provvisoria inedita.
- Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite (2014c), Rapporto del gruppo di lavoro sulla detenzione arbitraria, 30 luglio 2014.
- Corte interamericana dei diritti umani (1985), "Compulsory membership in an association prescribed by law for the practice of journalism (Articles 13 and 29 American Convention on Human Rights)", Parere consultivo OC-5/85 del 13 novembre 1985, Serie A n. 5.
- Corte interamericana dei diritti umani (2003), "Juridical condition and rights of undocumented migrants", Parere consultivo OC-18/03 del 17 settembre 2003, Serie A n. 18.
- Dart Centre for Journalism and Trauma (2015) "Global safety principles and practices", 12 febbraio 2015, disponibile su <http://dartcenter.org/content/global-safety-principles-and-practices#.VQsHRym0BLP>, consultato il 13 luglio 2015.
- Draghici C. e Woods L. (2011), "Safety of journalists: a responsibility for the world", ricerche e raccomandazioni della conferenza di lavoro sul tema "the Initiative on Impunity and the Rule of Law", uno studio strategico ed un progetto per il Centre for Law, Justice and Journalism (CLJJ), City University London, e del Centre for Freedom of the Media (CFOM), University of Sheffield, svoltosi presso la City University, Londra, il 1 giugno 2011.
- Düsterhöft I. (2013), "The protection of journalists in armed conflicts: how can they be better safeguarded?" *Utrecht Journal of International and European Law*, 29, 76, pp. 4-22.
- European Court of Human Rights Research Division (2011), "Positive obligations on member states under Article 10 to protect journalists and prevent impunity", document di ricerca, dicembre 2011.
- Fisher M. (2014), "If police in Ferguson treat journalists like this, imagine how they treat the residents", *Vox*, 26 agosto 2014.
- Henrichsen J. R., Betz M. e Lisosky J. M. (2015), *Building digital safety for journalism: a survey of selected issues*, UNESCO, Parigi.
- Heyns C. e Srinivasan S. (2013), "Protecting the right to life of journalists: the need for a higher level of engagement", *Human Rights Quarterly*, 35, 2, pp. 304-332.
- IMEMC News & Agencies (2014) "17 journalists killed in Gaza since beginning of Israeli aggression", International Middle East Media Center, 26 agosto 2014.

- Leach P. (2013), "The principles which can be drawn from the case-law of the European Court of Human Rights relating to the protection and safety of journalists and journalism", MCM(2013)012 [CDMSI(2013)Misc3], disponibile su [www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Belgrade2013/MCM\(2013\)012_en_Leach_ProtectionofJournalists.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Belgrade2013/MCM(2013)012_en_Leach_ProtectionofJournalists.pdf), consultato il 22 luglio 2015.
- McGonagle T. (2013), "How to address current threats to journalists: The role of the Council of Europe in protecting journalists and other media actors", rapport preparato per la Conferenza dei Ministri del Consiglio d'Europa responsabili per i media e la società dell'informazione sulla "Libertà di espressione e democrazia nell'era digitale: opportunità, diritti e responsabilità", Belgrado 7-8 novembre 2013, MCM (2013) 009.
- Mijatović D. (2011), "Protection of journalists from violence", in Commissario del Consiglio d'Europa per i diritti umani, *Human rights and a changing media landscape*, Consiglio d'Europa, Strasburgo, pp 21-45.
- O'Flaherty M. (2012), "Freedom of expression: Article 19 of the International Covenant on Civil and Political Rights and the Human Rights Committee's General Comment No. 34", *Human Rights Law Review*, 12, 4, pp. 627-54.
- Organizzazione delle Nazioni Unite e Organizzazione degli Stati americani (2013), *Joint Declaration on violence against journalists and media workers in the context of protests*, by the UN Special Rapporteur on the Protection and Promotion of the Right to Freedom of Opinion and Expression and the Special Rapporteur for Freedom of Expression of the OAS Inter-American Commission on Human Rights, 13 settembre 2013, disponibile su www.oas.org/en/iachr/expression/showarticle.asp?artID=931&IID=1, consultato il 14 luglio 2015.
- OSCE (2011), "Vilnius recommendations on safety of journalists", Rappresentante per la libertà dei mezzi d'informazione dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa, 8 giugno 2011, CIO.GAL/111/11.
- OSCE (2013), "End Impunity Campaign Launched", Rappresentante per la libertà dei mezzi d'informazione dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa, 16 dicembre 2013, updated 14 agosto 2014.
- OSCE (2014a), *Safety of journalists guidebook*, II ed., Rappresentante per la libertà dei mezzi d'informazione dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa, Vienna.
- OSCE (2014b), "Journalists' safety remains biggest media freedom challenge in Ukraine, says OSCE representative", comunicato stampa, Rappresentante per la libertà dei mezzi d'informazione dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa, 20 agosto 2014.
- OSCE (2014c), "Russian authorities must end impunity for attacks on journalists, says OSCE Representative following another attack in Pskov", comunicato stampa, Rappresentante per la libertà dei mezzi d'informazione dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa, 30 agosto 2014.
- OSCE (2014d), "OSCE representative calls on US law enforcement authorities to investigate arrests of reporters covering Ferguson demonstrations", comunicato stampa, Rappresentante per la libertà dei mezzi d'informazione dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa, 19 agosto 2014.

- OSCE (2014e), “OSCE media freedom representative concerned about ban on journalist from entering Crimea”, comunicato stampa, Rappresentante per la libertà dei mezzi d’informazione dell’Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa, 18 agosto 2014.
- OSCE (2014f), “OSCE Representative says media has right to cover civil disturbances without intimidation”, comunicato stampa, Rappresentante per la libertà dei mezzi d’informazione dell’Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa, 14 agosto 2014.
- OSCE (2015), “The growing safety threat to female journalists online”, Rappresentante per la libertà dei mezzi d’informazione dell’Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa, Dunja Mijatović, Communiqué 02/2015, 6 febbraio 2015.
- Parmar S. (2014), “The protection and safety of journalists: a review of international and regional human rights law”, document di lavoro preparato per il Seminario e Dialogo interregionale sulla protezione dei giornalisti avente per argomento “Towards an effective framework of protection for the work of journalists and an end to impunity”, Corte europea dei diritti dell’uomo, Strasburgo, lunedì 3 novembre 2014, disponibile su www.inter-justice.org, consultato il 13 luglio 2015.
- Parmar S. (2015), “The Paris attacks and global norms on freedom of expression”, Tom Lantos Institute Public Lecture series “From the courtroom to the street: creating a popular culture of human rights”, Eötvös Loránd University, Budapest, 17 febbraio 2015.
- Radio Free Europe/Radio Liberty Azerbaijani Service (2014), “Azerbaijani journalist severely beaten”, 30 agosto, 2014.
- Reporter senza frontiere (2002), “Charter for the safety of journalists working in war zones or dangerous areas”, 30 maggio 2002.
- Reporter senza frontiere (2006), *Handbook for journalists*, 17 febbraio 2006.
- Saul B. (2008), “The international protection of journalists in armed conflict and other violent situations”, *Australian Journal of Human Rights* 14, 1, pp. 99–140.
- Somaiya R. and Haughney C. (2014), “From Missouri to Syria: journalists are becoming targets”, *The New York Times*, 20 agosto 2014.
- UNESCO (1997), Risoluzione 29 della Conferenza Generale dell’UNESCO “Condanna della violenza contro i giornalisti”, Conferenza Generale, 29a sessione, novembre 1997.
- UNESCO (2012), *Piano di azione delle Nazioni Unite sulla sicurezza dei giornalisti e la questione dell’impunità*, Programma Internazionale per lo Sviluppo della Comunicazione (IPDC), aprile 2012, CI-12/CONF.202/6.
- UNESCO (2013a), Indicatori della sicurezza dei giornalisti: livello internazionale, 25 luglio 2013, UNESCO, Parigi.
- UNESCO (2013b), *Indicatori della sicurezza dei giornalisti: livello nazionale*, 25 luglio 2013, UNESCO, Parigi.
- UNESCO (2013c), *Applying UNESCO’s journalists’ safety indicators (JSIs): a practical guidebook to assist researchers*, 25 luglio 2013, UNESCO, Parigi.

UNESCO (2014), *World trends in freedom of expression and media development*, Parigi.

UN News Centre (2013a), “Veteran journalists, UN deputy chief urge Security Council to do more to protect reporters”, 17 luglio 2013.

UN News Centre (2013b), “Security Council must pay more attention to attacks on journalists, UN expert warns”, 13 dicembre 2013.

I rimedi giurisprudenziali della Corte Europea dei diritti dell'uomo sono sufficienti per tutelare la libertà dei media?

Başak Çali¹

“Aumentare la sicurezza dei giornalisti e degli altri operatori mediatici viene considerato una questione di massima urgenza. È stato ripetutamente ribadito che sussiste la necessità di abbandonare il corrente affidamento a misure reazionarie a favore di un approccio più preventivo” (McGonagle 2014).

1. INTRODUZIONE

La legislazione europea in materia di diritti umani ritiene che la libertà di espressione, in particolare la protezione per i giornalisti affinché possano diffondere le informazioni e per il pubblico affinché possa riceverle, sia un pilastro fondamentale della protezione europea dei diritti umani. Di conseguenza, e in conseguenza della giurisprudenza sviluppatasi a partire dagli anni 70², vengono ripetutamente proposti dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo (la Corte) casi che riguardano la libertà mediatica. Inoltre, molte sentenze relative alla libertà di espressione di alto profilo che coinvolgono la protezione dei giornalisti, non sono ancora state eseguite e pendono dinanzi al Comitato dei Ministri.³ Bisogna quindi chiedersi se il sistema europeo dei diritti umani nel complesso è adeguatamente equipaggiato per riempire lo spazio vuoto tra il valore immanente accordato alla protezione dei giornalisti e l'effettiva attuazione di tale valore nella legislazione nazionale e nella pratica.

In questa sede, il mio obiettivo è occuparmi della protezione dei diritti dei giornalisti tramite l'utilizzo di uno degli strumenti disponibili per consolidare il diritto: i rimedi giurisprudenziali della Corte europea dei diritti

1 Direttrice del Centro di diritto internazionale pubblico e professore associato di Diritto internazionale, Koç University, Istanbul, Turchia, bcali@ku.edu.tr.

2 Le statistiche della Corte europea dei diritti dell'uomo mostrano che, tra 1959 e 2014, la Corte rilevò 594 violazioni della libertà d'espressione (Corte europea dei diritti dell'uomo 2015a).

3 Vedi, per esempio, *Dink c. Turchia*; *Incal Group c. Turchia*; *Muradova c. Azerbaijan*.

dell'uomo. A mio avviso, i rimedi giurisprudenziali rappresentano la giurisprudenza che cerca di porre rimedio in maniera effettiva alle violazioni dei diritti umani esistenti e di prevenire che simili violazioni si ripetano in futuro. I rimedi giurisprudenziali si distinguono dalla giurisprudenza di merito. In quest'ultima la Corte identifica le modalità chiave per interpretare i diritti, i loro obiettivi e le circostanze in cui essi possono essere legittimamente ristretti. I rimedi giurisprudenziali mirano ad un approccio implementativo nei singoli casi in questione. Trattano i problemi sottostanti che causano le violazioni dei diritti in modo più diretto, i modi per prevenire le stesse in futuro e i modi specifici in cui si può porre rimedio a una singola violazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (la Convenzione).

Nel presente capitolo punto a dare una risposta a due questioni collegate tra loro. *In primis*, quali sono le caratteristiche centrali dei rimedi giurisprudenziali della Corte europea dei diritti dell'uomo nel campo della protezione dei giornalisti? *In secundis*, i rimedi giurisprudenziali della Corte sono adeguati in termini di contributi effettivi alle misure generali e individuali maggiormente necessarie nel campo della protezione dei giornalisti e per assicurare la libertà dei media?

Per dare una risposta a queste domande mi soffermerò in questa sede sul modello delle sentenze dichiarative, il quale costituisce l'approccio *standard* della Corte nei rimedi giurisprudenziali. Sostengo che tale modello presenti due punti deboli nell'ambito della libertà dei media.

Innanzitutto, i rimedi giurisprudenziali della Corte non inviano segnali forti agli Stati in riferimento alla loro ottemperanza ai principi della libertà giornalistica e alla protezione dei giornalisti. Ciò nonostante l'alta considerazione giurisprudenziale sostanziale sviluppata nei confronti dell'importanza della libertà di espressione in una democrazia plurale e l'accurata valutazione del margine di apprezzamento degli Stati nell'infrangere tali diritti. La chiara enunciazione di principi non porta alla piena esecuzione delle sentenze della Corte, poiché, da un lato, gli Stati tendono a limitarsi al minimo richiesto da tali sentenze e, dall'altro, il processo di esecuzione delle sentenze dinanzi al Comitato dei ministri è particolarmente lento e convenzionale.

In secondo luogo, l'approccio della Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale si focalizza sulla creazione di standard invece di prevenire violazioni in futuro, porta alla reiterazione di casi da parte di Paesi in cui l'attuazione dei giudicati in materia di diritti umani non viene considerata prioritaria.

Per riassumere, è necessario che la Corte europea dei diritti dell'uomo adotti un approccio più strategico e preventivo al fine di facilitare la restri-

zione dello spazio tra i principi della libertà mediatica e la loro attuazione alla base. Nonostante il Comitato dei Ministri sia confrontato con l'esecuzione delle sentenze in materia di diritti umani e l'adeguatezza dei rimedi posti in essere,⁴ la protezione dei giornalisti è un'area in cui la Corte può fare leva sul proprio "potere normativo"⁵ nei confronti degli Stati in modo più effettivo al fine di sostenere il lavoro del Comitato dei Ministri.

Nelle parti che seguono, comincerò dal rapporto tra i rimedi giurisprudenziali e l'effettiva protezione dei diritti in termini generali ed esporrò le caratteristiche centrali dei rimedi giurisprudenziali del sistema europeo dei diritti umani. Esplorerò poi le tendenze generali nei rimedi giurisprudenziali della Corte nel campo della libertà di espressione, focalizzandomi in particolare sulla protezione dei giornalisti e delle libertà mediatiche. In terzo luogo, parlerò della debolezza dei rimedi giurisprudenziali attuali per l'effettivo ancoraggio dei diritti, difenderò un approccio più strategico da parte della Corte nei confronti della libertà dei media e risponderò alle potenziali obiezioni per costruire un ruolo chiaramente delineato, ma più attivo per la Corte in tale campo. Concluderò suggerendo strade da percorrere all'interno del quadro giuridico del sistema corrente per chiudere lo spazio tra i principi e la pratica nel campo della protezione dei diritti dei giornalisti e della libertà dei media all'interno dell'ambito di azione del Consiglio d'Europa.

2. I RIMEDI GIURISPRUDENZIALI DEL SISTEMA EUROPEO DEI DIRITTI UMANI

Il sistema europeo dei diritti umani è noto in particolare per la giurisprudenza sostanziale della Corte europea dei diritti dell'uomo. Con le sue oltre 12.000 sentenze, la Corte ha avuto l'opportunità di interpretare tutte le previsioni sostanziali della Convenzione europea dei diritti dell'uomo sin

-
- 4 A fianco delle principali attribuzioni relativi all'esecuzione, il Comitato dei Ministri si è incaricato dell'importante compito di definire gli *standard* relativi alla protezione dei giornalisti (vedi Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa 2014). La Federazione russa introdusse una riserva relativa a questa dichiarazione del Comitato dei Ministri; nello specifico negò la sua applicazione ad "altri attori mediatici", poichè considerò questo termine non specifico e non presente in documenti vincolanti a livello internazionale.
 - 5 Il potere normativo della Corte consiste nel potere guida nei confronti degli Stati membri del Consiglio d'Europa in relazione alle misure appropriate da adottare nel campo dei diritti umani. Per ulteriori approfondimenti, vedi Çalı e Koch (2014).

da quando ha giudicato il proprio primo caso nel 1960. Una tale interpretazione ha portato a un lavoro giurisprudenziale rivoluzionario nel definire l'ambito dei diritti e i motivi inammissibili di violazione degli stessi considerando la Convenzione uno strumento vivente.⁶ La Corte dispone di una casistica ben sviluppata e ha elaborato modi di valutazione specifici per interpretare le singole previsioni della Convenzione. Esse stabiliscono come gli obblighi positivi vadano concepiti per ogni categoria di diritti,⁷ come i diritti qualificati possano essere attuati in circostanze concrete e quale relazione esista tra il margine di apprezzamento delle autorità statali e il rispetto dei diritti.⁸ Nella sfera degli obblighi positivi, la Corte ha fatto significanti progressi nello sviluppo di obblighi procedurali collegati agli obblighi positivi sostanziali che scaturiscono dalle previsioni della Convenzione.⁹

Mentre la Corte ha sviluppato un'importante serie di sentenze riguardanti i diritti nel corso del tempo, ha mantenuto la propria impostazione conservatrice nello sviluppo di rimedi giurisprudenziali che corrispondano alle violazioni della Convenzione. I rimedi giurisprudenziali della Corte sono rimasti, nella gran parte della loro esistenza, all'interno del modello delle sentenze dichiarative. La Corte spiega, nelle proprie sentenze, i motivi per i quali uno Stato ha violato la Convenzione, ma non offre una guida specifica su (I) come porre rimedio alla violazione in tutte le sue dimensioni o (II) quali misure debba intraprendere uno Stato al fine di prevenire nuove violazioni in futuro. Al contrario, la Corte assegna compensazioni pecuniarie o non alle vittime di violazioni dei diritti umani *ex art. 41* della Convenzione e sulla base dell'equità.¹⁰ La Corte ha giustificato ciò indican-

6 Vedi, a titolo di esempio rappresentativo, *Demir e Baykara c. Turchia*, 12 novembre 2008 [GC], paragrafi 65–68.

7 Sullo sviluppo degli obblighi, vedi Mowbray (2004).

8 Vedi, a titolo di esempio rappresentativo, *Smith e Grady c. Regno Unito*.

9 Per quanto riguarda le violazioni dell'articolo 2 e dell'articolo 3, questa fonte è particolarmente dettagliata.

Vedi in generale, *Sayev ed altri c. Russia*, Ricorso n. 43368/04, 21 giugno 2011, paragrafi 186–187; *Anguelova c. Bulgaria*, Ricorso n. 38361/97, 13 giugno 2002, paragrafo 161; *Mahmut Kaya c. Turchia*, Ricorso n. 22535/93, Sentenza del 28 marzo 2000, paragrafo 107; e, per quanto concerne le accuse di maltrattamento, vedi, per esempio, *El-Masri c. Ex Repubblica Jugoslava di Macedonia*, paragrafo 255; *Labita c. Italia*, Ricorso n. 26772/95, 6 aprile 2000, paragrafo 131. Vedi anche Brems e Lavrysen (2013).

10 È stato evidenziato dagli autori che la Corte ha seguito un'interpretazione stretta della nozione di “*equa riparazione*” contenuta nell'Articolo 41, interpretando “*equa riparazione*” solamente nel suo significato di compensazione. Vedi Shelton (2006) p.197.

do la suddivisione del lavoro tra il Comitato dei Ministri e la Corte europea dei diritti dell'uomo nell'esecuzione delle sentenze *ex art. 46* della Convenzione.¹¹ Tradizionalmente, ha ritenuto che essa non goda del potere di porre in essere grandi misure correttive.¹²

È ben risaputo che, a partire dal 1990, la Corte si sia scontrata con un numero di casi impressionante. La causa di ciò, un aumento dei casi provenienti da un numero ristretto di Stati membri¹³ del Consiglio d'Europa e casi ripetuti,¹⁴ ha evidenziato una carenza di attuazione effettiva degli *standard* previsti dalla Convenzione negli ordinamenti nazionali, nella *policy* e nella casistica giurisprudenziale. Il sistema della Convenzione nel suo complesso ha risposto a questo elevato numero di casi adottando una serie di misure. A livello istituzionale vi furono tentativi di aumentare l'efficienza del lavoro della Corte.¹⁵ A livello politico il Consiglio d'Europa rese l'effettiva implementazione delle sentenze riguardanti i diritti umani un tema di *policy* centrale. Questo interesse è riscontrabile nelle dichiarazioni incentrate sull'implementazione da parte del Comitato dei Ministri. Circa nel 2000, il Comitato dei Ministri ha suggerito che ai casi in cui la Corte ha rilevato una violazione andasse meglio posto rimedio consentendo nuovi processi (Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa 2000). In particolare, nel 2004, il Comitato dei Ministri ha richiesto l'assistenza della Corte per mezzo di una maggiore guida sull'implementazione delle sue sentenze (Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa 2004). Il Comitato dei Ministri ha inoltre indicato le falle istituzionali nazionali nell'esecuzione chiedendo agli Stati di creare punti centrali per l'esecuzione (Comitato dei

11 La nota posizione della Corte sul tema è la seguente: "La Corte ribadisce che le sue sentenze sono essenzialmente di natura dichiarativa e che, in generale, spetta principalmente allo Stato interessato scegliere, sotto il controllo del Comitato dei Ministri, i mezzi da utilizzare all'interno del proprio ordinamento giuridico interno per adempiere all'obbligo di cui all'Articolo 46 della Convenzione, a condizione che tali mezzi siano compatibili con le conclusioni esposte nella sentenza della Corte ". Vedi, tra gli altri, *Scozzari e Giunta c. Italia* [GC], n. 39221/98 e 41963/98, paragrafi 249, ECHR 2000-VIII; e *Brumărescu c. Romania* (equa riparazione) [GC], n. 28342/95, paragrafo 20, ECHR 2001-I.

12 Cf. *Saïdi c. Francia*, 20 settembre 1993, paragrafo 47, Serie A n. 261-C.

13 Nel maggio 2015, i Paesi – Ucraina, Russia, Turchia, Italia e Romania – costituivano il 68,5% di tutti i casi in sospenso dinanzi alla Corte, ovvero 64.350 casi. Vedi Corte europea dei diritti dell'uomo (2015b).

14 A luglio 2014 39.721 degli 8.5000 casi iscritti al ruolo della Corte erano ricorsi ripetitive. Vedi Corte europea dei diritti dell'uomo (2014).

15 Informazioni relative al processo di rinnovamento della Corte europea dei diritti dell'uomo sono accessibili al link: www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=court/reform&c=#n13740528735758554841286_pointer, ultimo accesso: 21 luglio 2015.

Ministri del Consiglio d'Europa 2008). L'esecuzione delle sentenze della Corte in forma di misure generali e specifiche ha continuato a contraddistinguere il lavoro del Comitato dei Ministri per mezzo di dichiarazioni di alto livello a Interlaken, Brighton, Izmir e, più recentemente, a Bruxelles nel 2015.¹⁶ Anche l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa sostiene tutto ciò, richiedendo alla Corte di fornire più frequentemente guide sulle misure generali e individuali (Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa 2000: paragrafo 11 B).

Oltre alla tematica dell'esecuzione delle sentenze della Corte, i processi politici all'interno del Consiglio d'Europa hanno inoltre evidenziato la necessità che la Corte presti sufficiente attenzione agli sforzi compiuti in buona fede dagli ordinamenti nazionali per conferire efficacia ai diritti della Convenzione all'interno dei relativi sistemi giuridici. Nella Dichiarazione di Brighton ciò è culminato nell'enfatizzazione del principio di sussidiarietà, ritenendo che gli ordinamenti nazionali siano il primo posto in cui rispettare i diritti sanciti dalla Convenzione. Il Protocollo n. 15 riprende tale tematica, in cui il "margine di apprezzamento" è stato aggiunto al Preambolo della Convenzione.

Questi due sviluppi gemelli, il *focus* rivolto all'implementazione e l'attenzione nei confronti della sussidiarietà del sistema della Convenzione, hanno inoltre creato spostamenti qualitativi nell'interpretazione della Convenzione da parte della Corte. Vi sono due caratteristiche corrispondenti dello spostamento in questione.

In primis, la Corte ha risposto in modo positivo all'invito a rendere le proprie sentenze più "agevoli da attuare" specificando i tipi di misure che vanno realizzate da parte degli ordinamenti giuridici nazionali o nei dettami delle sentenze della Corte oppure aggiungendo osservazioni finalizzate all'esecuzione nelle parti delle sentenze della Corte *ex art. 46* o tramite una procedura introdotta nel 2004, le c.d. "sentenze pilota".

Per quanto riguarda la casistica sostanziale, la Corte ha iniziato a indicare, nelle massime delle proprie sentenze, che la presenza e/o l'assenza di un contesto legislativo o normativo può portare a violazioni dei diritti umani.¹⁷ In questo modo, la Corte ha scelto di segnalare agli Stati e al Comitato dei Ministri quali tipi di misure legislative, cambi di mentalità e addirittura misure individuali urgenti sono richieste al fine di prevenire violazio-

16 Vedi "Dichiarazione di Brighton", paragrafi 3 and 4; anche paragrafo 12.c. "Dichiarazione di Interlaken", paragrafo 3, e Piano d'azione, paragrafo E.9; e "Dichiarazione di Izmir", paragrafo 6 (Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa 2010, 2011, 2012).

17 Vedi, *inter alia*, *Opuz c. Turchia*.

ni di diritti umani in casi simili in futuro e a porre rimedio alle questioni poste alla sua attenzione.

La Corte ha iniziato, in particolare a partire dal 2004, a fare un uso innovativo dell'art. 46 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo creando una parte separata nelle proprie sentenze in cui vengono affrontate le misure individuali e generali. Ha fatto uso dell'art. 46 per illustrare la necessità di adottare misure specifiche individuali, tuttavia l'esatta specificazione delle misure individuali è stata, finora, rara.¹⁸ La Corte ha, per esempio, chiesto di porre termine alla detenzione illegittima ed alla carcerazione illegittima, la rimozione degli ordini di detenzione, l'esecuzione di una particolare sentenza della Corte e di fornire informazioni ad un richiedente da parte dei servizi segreti.¹⁹ Nei casi in cui la Corte specifica tali misure, partendo dal proprio modello declaratorio, ciò è giustificato da un prova di "necessità logica". Qui la Corte statuisce che nessun'altra misura soddisferebbe, tramite di una conclusione logica, il rimedio richiesto.²⁰ Per quanto riguarda le misure generali, la Corte fa riferimento all'art. 46 il quale dispone che una violazione in un caso particolare è sistematica o ha dei connotati sistematici. La discussione separata di problemi sistematici o strutturali a cui vanno posti rimedi per prevenire violazioni future o per ottemperare ai giudicati è spesso ritenuta un segnale più forte nei confronti degli Stati e del Comitato dei Ministri rispetto a qualsiasi discussione di problematiche simili nelle massime della Corte.

La risposta finale della Corte alla crisi attuativa è stata data istituendo la "procedura delle sentenze pilota" (Regolamento della Corte, Corte europea dei diritti dell'uomo, 2011). La procedura delle sentenze pilota è la più importante per il problema dei casi ripetuti. Proclamando un caso pilota, spesso uno tra centinaia di casi simili, la Corte identifica problemi sistematici e strutturali che conducono alle ripetute violazioni dei diritti umani. Richiede che gli Stati contrastino i problemi identificati con urgenza, spes-

18 Per esempi rilevanti, vedi *Assidanze c. Georgia, Volkov c. Ucraina, Fattulayev c. Azerbaijan*.

19 Vedi, *inter alia*, *Assanidze c. Georgia, Fattullayev c. Azerbaijan, Emre c. Svizzera, Karanoniç c. Bosnia- Erzegovina*.

20 Come afferma la Corte: "In alcuni casi, la natura della violazione rilevata può essere tale da non lasciare una scelta reale sulle misure correttive richieste, portando la Corte a decidere per un'unica di queste misure correttive." *Assanidze c. Georgia* [GC], n.71503/01, paragrafo 202. In questo contesto, l'uso di misure individuali attuate da parte della Corte è qualitativamente divergente dall'uso di queste stesse misure da parte della Corte interamericana dei diritti umani. Quest'ultima stabilisce una lista completa di misure individuali che necessitano di essere adottate in ogni singolo caso. Vedi Shelton (2000).

so tramite l'introduzione di leggi, all'interno di un arco di tempo specificato.²¹ Nel frattempo, la Corte congela il trattamento di casi simili e attende informazioni dal Comitato dei Ministri per l'esecuzione delle sentenze pilota.

In secundis, e come risposta alla richiesta di un maggiore impegno diretto con il principio di sussidiarietà, la Corte ha introdotto due nuove teorie, la "teoria della responsabilità delle corti" e la "teoria della responsabilità dei parlamenti".²² Con la prima delle due, la Corte riconosce che, a condizione che i tribunali nazionali stiano applicando i principi consolidati della Convenzione nelle loro sentenze, rinuncia a rivedere i risultati sostanziali delle deliberazioni.²³ Secondo la formulazione della Corte, richiederebbe "forti ragioni" per giudicare direttamente gli esiti delle decisioni.²⁴ Nella teoria della responsabilità dei parlamenti, la Corte riconosce che porrà adeguata attenzione alle seguenti questioni: (I) se le deliberazioni politiche sostanziali ponderano con cautela i diritti in gioco, e (II) se la qualità procedurale delle deliberazioni è sufficientemente inclusiva in modo tale da tenere conto degli interessi di tutti gli *stakeholder* rilevanti.²⁵ L'impatto di tali due dottrine, in fase di evoluzione, incentrate sulla nozione di sussidiarietà per i rimedi giurisprudenziali della Corte, consiste nella valutazione esplicita dei rimedi giurisprudenziali e legislativi disponibili negli ordinamenti nazionali alla fonte. In altre parole, la Corte ha assunto un approccio più esplicito nel valutare l'adeguatezza dei rimedi nazionali in forma di decisioni giudiziarie e deliberazioni parlamentari. Ha aperto un dialogo con le proprie controparti giudiziarie sulla corretta applicazione dei principi previsti dalla Convenzione.

3. I RIMEDI GIURISPRUDENZIALI DEL SISTEMA EUROPEO DEI DIRITTI UMANI E LA LIBERTÀ DEI MEDIA

Vorrei quindi valutare l'impatto del mutamento qualitativo nell'interpretazione della Convenzione verso un approccio più focalizzato sull'aspetto at-

21 La Corte propone un tempo limite di un anno o diciotto mesi, ma non ci sono regole chiare sui limiti di tempo adeguati e questi limiti devono essere stabiliti caso per caso (Corte europea dei diritti dell'uomo 2015d).

22 In relazione ai contenuti di questa dottrina, vedi Çalı (2013).

23 Per un esempio di applicazione di questa dottrina, vedi *Van Hannover c. Germania* (2).

24 *Ibid.*, paragrafo 107.

25 *Animal Defenders c. Regno Unito, SAS c. Francia*.

tuativo nel campo della libertà dei media. In che modo lo sviluppo dei rimedi giurisprudenziali da parte della Corte nella propria casistica ha, in generale, contribuito ad assicurare rimedi più efficaci nei casi in cui le violazioni della libertà dei media hanno luogo? Così facendo, miro ad analizzare le massime della casistica della Corte per quanto esse possano creare standard ed essere improntate sull'attuazione, così come l'uso di misure specifiche individuali, ricorrendo alle sentenze riferite all'art. 46 e alle sentenze pilota.

3.1. Le sentenze che creano standard della Corte e la loro esecuzione

È ampiamente risaputo che la Corte considera la libertà di espressione una pietra miliare della Convenzione.²⁶ Secondo la casistica della Corte, la libertà di espressione rappresenta un indicatore centrale della *governance* democratica. Tale diritto non va solo protetto in quanto tale: la sua protezione è strumentale per la salute di un regime plurale democratico.²⁷ In questo contesto, la libertà dei media, in particolare la protezione dei giornalisti²⁸ e degli organi di stampa,²⁹ e, più recentemente, di cittadini e di organi non governativi che forniscono informazioni per il pubblico dibattito,³⁰ godono di speciali protezioni ai sensi dell'art. 10 della Convenzione. Gli operatori mediatici sono “pubblici guardiani”.³¹ La Corte evidenzia nella propria giurisprudenza sostanziale riguardante la libertà di stampa che i

26 *Stoll c. Svizzera*, n. 69698/01, 10 dicembre 2007, paragrafo 110.

27 *MGN c. Regno Unito*, Applicazione n. 39401/04, Sentenza del 18 gennaio 2001 al paragrafo 141; Corte europea dei diritti dell'uomo, *Flux c. Moldavia*, Applicazione n. 28702/03, Sentenza del 12 novembre 2007 al paragrafo 43; Corte europea dei diritti dell'uomo, *Castells c. Spagna*, Ricorso n. 11798/85, Sentenza del 23 aprile 1992 al paragrafo 43; Corte europea dei diritti dell'uomo, *Thorgeir Thorgeirson c. Islanda*, Ricorso n. 13778/88, Sentenza del 25 giugno 1992 al paragrafo 63.

28 Cfr. *Observer e Guardian c. Regno Unito*, 26 novembre 1991, Serie A n. 216; *De Haes e Gijssels c. Belgio*, 24 febbraio 1997, paragrafo 37, *Recueil* 1997-1.

29 Cfr. il caso *Centro Europa 7 S.r.l. e Di Stefano c. Italia*; *RTBF c. Belgio*, Sentenza del 29 marzo 2011.

30 Corte europea dei diritti dell'uomo, *Társaság a Szabadságjogokért c. Ugheria*, Ricorso n. 37374/05, Sentenza del 14 aprile 2009; Corte europea dei diritti dell'uomo, *Youth Initiative for Human Rights c. Serbia*, Ricorso n. 48105/08, Sentenza della Grande Camera del 22 aprile 2013 al paragrafo 20.

31 *Observer e Guardian c. Regno Unito*, 26 novembre 1991, paragrafo 59, Serie A n. 216, e *The Sunday Times c. Regno Unito (n. 2)*, 26 novembre 1991, paragrafo 50, Serie A n. 217.

giornalisti godono di protezione sia in quanto individui sia in quanto giornalisti.³² La ragione di ciò consiste nell'importanza della protezione dei giornalisti e dei loro mezzi per fornire informazioni pubbliche alla società nel suo complesso. Una carenza di protezione per i giornalisti lede sia i diritti dei giornalisti che il diritto del pubblico di ricevere informazioni. Secondo la celebre formulazione della Corte, qualsiasi tipo di riduzione dei diritti dei giornalisti e dei media produce un "effetto dissuasivo",³³ affievolendo sia i diritti individuali che la qualità di una società democratica e plurale. Le restrizioni all'attività dei media vanno interpretate in maniera molto severa, lasciando agli Stati un margine di apprezzamento molto ristretto e giustificando l'intensità di revisioni da parte della Corte.³⁴ Uno Stato deve accettare un ampio ambito di obblighi positivi al fine di proteggere i giornalisti, anche da parte di terzi,³⁵ e al fine di creare un ambiente favorevole in cui i giornalisti siano in grado di svolgere il loro lavoro.³⁶

Nonostante l'importanza centrale della libertà dei media per la Convenzione nel suo complesso, gli standard in riferimento alla protezione della libertà dei media sono stati sviluppati secondo il modello delle sentenze dichiarative. Ciò significa che in ogni caso in cui la Corte si è occupata della libertà dei media, essa si è focalizzata sull'aspetto giurisprudenziale sostanziale del caso. Ha comunque lasciato l'ambito di implementazione effettiva della sentenza del singolo Stato sotto la supervisione del Comitato dei Ministri. Così facendo, la Corte ha evidenziato il limitato ambito di margine di apprezzamento, la necessità di leggi accessibili³⁷ e la necessità³⁸ e proporzionalità³⁹ delle misure adottate dalle autorità nazionali. Indubbiamente le decisioni della Corte hanno contribuito in maniera significativa alla discussione sui rimedi generali e individuali adeguati richiesti dagli ordinamenti nazionali dinanzi al Comitato dei Ministri.⁴⁰ Ciò è, in ogni caso, ri-

32 *Matúz c. Ungheria* (2014).

33 *Cumpana e Mazare c. Romania*, 33348/96, Sentenza (merito ed equa riparazione), Corte (Grande Camera), 17 dicembre 2004.

34 *Hertel c. Svizzera*, 25 agosto 1998, paragrafo 46, Reports of Judgments and Decisions 1998-VI; *Tammer c. Estonia*, n. 41205/98, paragrafo 59, ECHR 2001-I; e *Steel e Morris c. Regno Unito*, n. 68416/01, paragrafo 87, ECHR 2005.

35 *Özgür Gündem c. Turchia*, n. 23144/93, 16 marzo 2000, paragrafi 43 e 46.

36 *Dink c. Turchia*, n. 2668/07, 6102/08, 30079/08, 7072/09 e 7124/09, 14 settembre 2010, paragrafo 137.

37 *Editorial Board of Pravoya dela e Shtekel c. Ucraina* (2011), paragrafo 65.

38 *Sürek c. Turchia* (n. 1) [GC], n. 26682/95, paragrafo 61, ECHR 1999-IV.

39 *Erla Hlynisdottir c. Islanda* (n.3) (2015).

40 Per una visione d'insieme sugli standard che emergono dalla casistica della Corte relativa alla libertà dei media e alla protezione dei giornalisti, vedi Leach (2013).

masto una tematica implicita all'interno della giurisprudenza della Corte, senza possedere le qualità di rimedio giurisprudenziale specifico focalizzato sulla prevenzione o su un approccio comprensivo volto al rimedio per i singoli danneggiati al di là di un ristoro economico dal valore simbolico.

3.2. Gli standard di Strasburgo: fulcro sul ragionamento delle corti nazionali

Si può sostenere che, analizzando la casistica consolidata della Corte, uno Stato che sia parte in giudizio possa ottenere una guida sufficiente su quali standard esso debba cercare di raggiungere e sul modo in cui esso debba porre rimedio alle violazioni dei diritti individuali. Infatti, le sentenze della Corte sulla libertà dei media indicano spesso, se lette in maniera accurata, quali errori futuri potrebbero portare a future sentenze che accertino ulteriori violazioni. Nella giurisprudenza preminente della Corte sulla libertà giornalistica, sarebbe, tuttavia, ragionevole sostenere che la Corte di Strasburgo si è maggiormente preoccupata di offrire indicazioni specifiche alle corti nazionali più che ad altri partner per l'implementazione nei contesti nazionali – ovvero i parlamenti, in governi e le agenzie regolatrici. La Corte punta a inviare messaggi chiari alle corti nazionali in merito alla necessità di adottare una prospettiva incentrata sulla libertà di espressione e sull'esigenza di valutare con cautela la necessità e la proporzionalità dell'interferenza nella libertà di parola.

Si prenda come esempio della preoccupazione principale della Corte di porre standard per le proprie controparti nazionali la discussione sulle lacune argomentative delle corti nazionali ungheresi nel caso *Matúz*. Qui la Corte di Strasburgo ha deciso che i giornalisti che lavorano per un'emittente pubblica continuano a godere della libertà di espressione in quanto giornalisti e non possono essere trattati alla stregua di semplici dipendenti pubblici:

per quanto riguarda il modo in cui è stata esaminata la causa lavorativa dell'appellante, le corti nazionali hanno ritenuto che il mero fatto che l'appellante abbia pubblicato il libro sia sufficiente per concludere che egli abbia agito a danno del proprio datore di lavoro. In ogni caso, esse non hanno prestato attenzione all'argomentazione dell'appellante, il quale sosteneva che egli stava facendo esercizio della propria libertà di espressione nel pubblico interesse, limitando la loro analisi nel ritenere che abbia violato i propri obblighi contrattuali. Inoltre, la sentenza della Corte suprema ha ritenuto che la questione si limitasse a un contenzioso di natura lavorativa e non riguardasse i diritti fondamentali

dell'appellante. Di conseguenza, le Corti nazionali non hanno esaminato se e come la materia oggetto della pubblicazione dell'appellante e il contenuto della stessa possano aver riguardato l'ambito ammissibile di restrizione della libertà di espressione, benché un tale approccio sarebbe stato, in linea di principio, compatibile con gli standard posti dalla Convenzione.⁴¹

Tale sentenza offre ampia guida per le corti nazionali che si occuperanno di casi futuri simili, evidenziando che, nei casi in cui sono coinvolti giornalisti, le corti nazionali devono tenere in considerazione la protezione della libertà dei giornalisti in modo prioritario. Quando la natura delle sentenze riguardanti la libertà giornalistica costituisce in effetti un dialogo giurisprudenziale tra la Corte e le proprie controparti nazionali e la Corte fa da guida, per mezzo delle proprie sentenze, alle corti nazionali per l'applicazione degli standard della Convenzione, il modello di sentenza dichiarativa, con ampio spazio dedicato agli standard sostanziali, risulta particolarmente indicato. In questo contesto, essendo sia la Corte di Strasburgo sia le Corti nazionali istituzioni giudiziarie indipendenti, il modo migliore per proteggere la libertà dei giornalisti tramite le corti avverrebbe tramite la creazione di standard da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo. La Corte ha altresì confermato ciò nelle proprie sentenze. Per esempio, nel caso *Animal Defenders*, la Corte ha esplicitamente statuito che "la qualità di ... una revisione giudiziaria della necessità della misura è di particolare importanza in questo contesto, inclusa l'applicazione di un relativo margine di apprezzamento".⁴² La Corte si aspetta che violazioni analoghe verranno evitate tramite la traduzione e l'effettiva divulgazione di tale sentenza, uno standard richiesto dal Comitato dei Ministri agli Stati membri, e tramite la chiara comunicazione degli standard da parte di Strasburgo alle corti nazionali.

Accertato il dialogo sviluppato dalla Corte con le corti nazionali a riguardo delle libertà giornalistiche, è altresì importante notare che, nonostante la specificità delle massime, tale approccio riscontra comunque difficoltà nell'assicurare l'effettiva attuazione delle sentenze, come facilmente riscontrabile sulla base dell'approccio della Corte nei confronti delle normative generali in materia di diffamazione. I processi per il reato di diffamazione sono divenuti quale forma di interferenza nei diritti dei giornalisti una prassi comune in alcuni Paesi membri del Consiglio d'Europa. A

41 *Matúz c. Ungheria*, paragrafo 49.

42 *Animal Defenders International c. Regno Unito* [GC], N. 48876/08, paragrafo 108, CEDU 2013.

partire dalla prima sentenza emessa dalla Corte sulla calunnia nel caso *Lingens c. Austria*,⁴³ essa ha indicato, trattandosi di una questione di principi generali, che le leggi penali in materia di diffamazione non andrebbero applicate quando esistono alternative civilistiche.⁴⁴ Ha aggiunto che, in generale, la legislazione penale andrebbe adoperata soltanto in risposta a casi estremi di diffamazione.⁴⁵ Ha altresì evidenziato che, in ogni caso, l'esistenza di normative penali in materia di diffamazione non viola *ex se* la libertà di espressione.⁴⁶ Dal punto di vista della giurisprudenza sostanziale, non dichiarare le leggi penali in materia di diffamazione contrarie alla libertà mediatica incompatibili con la libertà di espressione non è, di per sé, problematico. Ciò perché la Corte applica un criterio di valutazione molto severo per il possibile uso proporzionato di tali leggi e ritiene tali leggi illegittime qualora esse vengano utilizzate nonostante esistano alternative civilistiche.

Dal punto di vista di un'implementazione effettiva, ciò comporta, in ogni modo, alcune difficoltà. Le leggi penali in materia di diffamazione possono rispondere a obiettivi molto ampi e vengono spesso utilizzate come strumento per punire in via indiretta attività giornalistiche. Anche nei casi in cui i giornalisti vengono prosciolti, i processi penali producono un effetto dissuasivo sulla libertà mediatica nel complesso. Quando esistono leggi penali in materia di diffamazione, l'approccio sostanziale della giurisprudenza della Corte fa affidamento alla cooperazione positiva dei due procuratori e dei giudici al fine di assicurare un'applicazione adeguata e moderata di tali norme. Quando gli Stati non cooperano in modo positivo o quando esistono problemi sistematici di amministrazione giudiziaria in un determinato Paese, i principi sostanziali non sono, in ogni modo, in grado di porre fine a una serie di casi che si ripetono.⁴⁷ In altre parole, l'approccio che prevede la creazione di uno standard per l'uso parsimonioso del reato di diffamazione non garantisce un risultato effettivo nei Paesi in

43 *Lingens c. Austria*, 8 luglio 1986, Ricorso n. 9815/82.

44 *Mahmudov e Agadze c. Azerbaijan*, Ricorso n. 35877/04, 18 dicembre 2008.

45 *Gavrilovici c. Moldavia*, Ricorso n. 25464/05, 15 dicembre 2009, paragrafo 60.

46 *Makarenko c. Russia*, 22 dicembre 2009, Ricorso n. 5962/03, paragrafo 156.

47 Vedi, per esempio, i casi relativi al rispetto della libertà di stampa che sono oggetto di una procedura prolungata dinanzi al Comitato dei Ministri, *Muradova c. Azerbaijan*, *Najafli c. Azerbaijan*, e *Rizvanov c. Azerbaijan*, disponibile al link: www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/reports/pendingcases_EN.asp?CaseTitl eOrNumber=&StateCode=AZE&SectionCode=ENHANCED+SUPERVISION, consultato il 22 luglio 2015.

cui tali normative possono essere usate per sopprimere i giornalisti a causa di ampi problemi di sistema nelle prassi processuali.

3.3. *Le decisioni normative della Corte di Strasburgo ed altri soggetti coinvolti nell'attuazione della Convenzione*

Mentre abbiamo stabilito che le sentenze improntate sulla creazione di standard offrono un'ampia guida ai giudici nazionali in merito all'utilizzo degli standard della Convenzione, la medesima analisi non vale per i legislatori, i procuratori, i governi ed altri agenti regolatori nazionali che potrebbero riguardare la garanzia della libertà mediatica. Al contrario, possiamo ritenere che la Corte fa *in primis* affidamento agli obblighi di buona fede degli altri soggetti coinvolti nell'attuazione, confidando che essi prestino la dovuta attenzione alle statuizioni delle sentenze di Strasburgo.

Se guardiamo alla ricerca politologica sul rispetto delle sentenze della Corte, l'opinione predominante ritiene che la pura creazione di standard spesso non comporti necessariamente un'effettiva attuazione dei giudicati. In mancanza di una guida chiara o specifica, gli Stati potrebbero scegliere una soluzione che comporti la minima anziché la massima attuazione dei giudicati (Agostinou 2013; Hillbrecht 2014). Potrebbero, inoltre, non disporre delle risorse necessarie per identificare i passi concreti per adempiere ai giudicati in tempo ragionevole (Chayes and Chayes 1998). Nel sistema europeo dei diritti umani, il Comitato dei Ministri monitora la specificazione dei rimedi, e il Segretariato per l'esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo offre l'assistenza tecnica necessaria per l'esecuzione dei giudicati.⁴⁸ In altre parole, le sentenze di Strasburgo non vengono semplicemente lasciate al loro destino.

Il meccanismo secondario incontra, tuttavia, importanti ritardi nel monitoraggio e sussiste il rischio di sottomonitoraggio e di monitoraggio politicizzato.⁴⁹ Il fulcro della Corte in relazione allo sviluppo di standard sostanziali più che ad un effettivo rimedio giurisprudenziale potrebbe, di conseguenze, non essere produttivo, ovvero non sfociare in un'effettiva attuazione dei giudicati da parte degli organi politici.

Sorge, sicuramente, un dilemma ovvio. La Corte rischia o di impegnarsi troppo nell'esecuzione oppure di offrire una cornice implementative inef-

48 Su questo sistema di conformità, vedi Çali e Koch (2014).

49 *Ibid.*

ficace per i diritti di un gruppo protetto percepito come la pietra miliare di una democrazia plurale.

Tale dilemma lo si può vedere nei casi di obblighi positivi che riguardano le libertà giornalistiche, nei quali la Corte richiede che gli Stati introducano nuove leggi al fine di offrire protezione alle medesime libertà. Due casi turchi ne sono un ottimo esempio. Seguendo il proprio approccio dichiarativo, la Corte ha indicato nel dispositivo di *Özgür Gündem* che lo Stato avesse l'obbligo positivo di proteggere i giornalisti da terze controparti ostili.⁵⁰ Nella sentenza *Dink* la Corte si è spinta oltre e ha indicato che gli Stati hanno l'obbligo di creare un "sistema efficace per proteggere autori e giornalisti" e "un ambiente che consenta la piena partecipazione a dibattiti aperti".⁵¹ Portati alla loro piena conclusione, tali obblighi richiedono rimedi preventivi espliciti e meccanismi di allerta precoci in caso di attacchi alla sicurezza dei giornalisti, così come leggi sulla stampa che non consentano la nascita di monopoli.

Se osserviamo la gamma di misure generali messe in campo dalla Turchia a partire dal 2007, constatiamo che esse includono: la traduzione in turco della sentenza e la sua divulgazione, attività di formazione di consapevolezza per giudici e pubblici ministeri, una circolare del Ministero dell'Interno del 17 settembre 2010 sulle misure protettive per "persone minacciate" e un emendamento all'art. 31 del Codice penale, ai sensi della cui previsione i pubblici ministeri necessitano dell'autorizzazione del Ministero della Giustizia, che ha pertanto portato ad indagare su un numero minore di individui.⁵² Mentre il caso viene tuttora supervisionato, si può, sulla base delle misure adottate fino a questo momento, rilevare una discrepanza tra lo spirito del dispositivo e le misure adottate. Mentre la sentenza fa riferimento ad un sistema efficace e preventivo per proteggere i giornalisti, le misure generali si riferiscono ad una circolare per tutte le persone minacciate, affievolendo, in tal modo, l'idea che le misure generali debbano essere incentrate sui giornalisti vulnerabili. Inoltre, le misure non indicano alcuno sforzo da parte delle autorità di mettere in campo una valutazione dell'ambiente mediatico per stabilire se si tratti di un ambiente fruibile da parte di tutti in termini di accesso e di libera compartecipazione. Di

50 *Özgür Gündem c. Turchia*.

51 *Dink c. Turchia*, n. 2668/07, 6102/08, 30079/08, 7072/09 e 7124/09, 14 settembre 2010, paragrafo 137.

52 Vedi *Dink c. Turchia*, (procedura prolungata) disponibile al link: www.coe.int/t/dg hl/monitoring/execution/Reports/pendingCases_en.asp?CaseTitleOrNumber=Dink&StateCode=&SectionCode=, accesso: 22 luglio 2015.

conseguenza, le misure generali confermano la tesi di coloro che considerano gli Stati degli esecutori minimalistici.

3.4. *Le sentenze della Corte incentrate sull'esecuzione*

Le sentenze della Corte incentrate sull'esecuzione pongono maggiormente l'accento sulla prevenzione di violazioni dei diritti umani simili in futuro. In tale ambito, la Corte indica quali sono i quadri normativi esistenti chiaramente inadeguati e che necessitano di modifiche o quali nuovi quadri vanno esplicitamente posti in essere. Tutti questi dibattiti si svolgono, in ogni caso, nei dispositivi. È quindi compito del Comitato dei Ministri e del Dipartimento per l'esecuzione delle sentenze identificare tali direzioni specifiche.

Il caso *Cumpănă e Mazăre c. Romania*, in cui la Corte ha evidenziato una regola quasi assurda secondo la quale le condanne penali per diffamazione non sono mai giustificabili *ex art. 10* qualora una qualsiasi esternazione diffamatoria riguardi una materia di pubblico interesse, rappresenta un esempio importante in termini di modifiche legislative.⁵³ Qui la Corte ha stabilito che.

Nonostante la condanna sia, di principio, una questione rientrante nelle competenze delle corti nazionali, la Corte ritiene che l'imposizione di una condanna detentiva per un'offesa mediatica sia compatibile con la libertà di espressione giornalistica come garantita dall'art. 10 della Convenzione soltanto in circostanze eccezionali, ovvero quando sono stati seriamente lesi diritti fondamentali come, per esempio, in casi di discorsi di odio o di incitamento alla violenza.⁵⁴

Nel caso *Belpietro c. Italia*, la Corte ha riaffermato tale standard, evidenziando pertanto la necessità di modifiche specifiche nello scopo delle condanne detentive.

Negli anni recenti, la Corte ha sviluppato una serie di casi sulla libertà di stampa in cui la Corte collega la violazione dei diritti alla mancanza di tutele nazionali per la libertà di stampa. In confronto ai dispositivi che creano standard, ciò offre un approccio casistico molto più focalizzato sull'esecuzione. In questo modo, la Corte è in grado di trattare direttamente l'adeguatezza dei rimedi nazionali preesistenti e di offrire alle autorità na-

53 *Cumpănă e Mazăre c. Romania*, Ricorso n. 33348/93 (2004).

54 *Ibid.*, paragrafo 115.

zionali direttive specifiche al fine di creare un quadro normativo nuovo. Due esempi positivi di tale approccio si trovano nei casi *Editorial Board of Pravoya Delo e Shtetkel c. Ucraina* (2011) e *De Telegraaf c. Paesi Bassi* (2012).

Nel primo caso, *Pravoye Delo*, un quotidiano ucraino, aveva pubblicato una lettera anonima comparsa su un sito internet che accusava alcuni ufficiali di essere coinvolti in attività criminali. Il giornale aveva poi menzionato la fonte delle informazioni e specificato che il contenuto della lettera non era stato verificato e che avrebbe potuto essere, di conseguenza, falso. Uno degli ufficiali citati nella lettera ha chiesto i danni per diffamazione, citando in giudizio il consiglio editoriale e il caporedattore del quotidiano. La legge ucraina esenta i giornalisti dalla responsabilità civile per aver citato materiali già pubblicati altrove in altri canali stampa. Nel presente caso, le corti nazionali hanno, tuttavia, ritenuto che, posto che la normativa esistente non regolava la pubblicazione su siti internet, il giornalista avrebbe non potuto prevedere che l'esenzione non si applica in questo caso. La Corte ha evidenziato che l'Ucraina necessitava di una nuova legge che assicurasse ai giornalisti ucraini che non fosse "richiesto di risarcire i danni per diffamazione qualora essi non abbiano divulgato le informazioni intenzionalmente, abbiano agito in buona fede e verificato le informazioni, o se le parti danneggiate non hanno fatto uso delle possibilità di risolvere il contenzioso prima di adire alla corte".⁵⁵ In questo modo, la Corte ha indicato, nel proprio giudicato, non solo che era richiesta una misura generale in forma legislativa, ma ha altresì evidenziato gli ambiti che la futura normativa avrebbe dovuto includere.

Il caso *De Telegraaf c. Paesi Bassi* riguardava il diritto di proteggere le fonti giornalistiche. La Corte ha ritenuto che tale diritto vada salvaguardato tramite garanzie processuali sufficienti, inclusa la garanzia *ex ante* di revisione da parte di un giudice o di un altro corpo decisionale indipendente e imparziale, prima che la polizia o il pubblico ministero abbiano accesso alle informazioni dalle quali si potrebbe risalire alle fonti. Rivista la legge olandese, la Grande Camera ha concluso all'unanimità che:

la qualità della legge era carente in quanto non vi era alcuna procedura accompagnata da un'adeguata tutela legale per la società appellante al fine di consentire una valutazione indipendente, mentre l'interesse dell'investigazione penale ha ignorato il pubblico interesse consistente nella protezione delle fonti giornalistiche.⁵⁶

55 *Editorial Board of Pravoya Delo e Shtetkel c. Ucraina* (2011), paragrafo 65.

56 *De Telegraaf c. Olanda* (2012), paragrafo 100.

Come nel caso ucraino, la Corte ha richiamato, pur conservando il modello delle sentenze declaratorie, la necessità di una legislazione specifica da mettere in campo quale tutela procedurale per le libertà giornalistiche.

3.5. Misure individuali specifiche e urgenti

Come precedentemente trattato, la Corte considera le proprie sentenze *in primis* uno spazio per svolgere funzioni interpretative. Come corollario di ciò, la Corte ordina raramente specifiche misure individuali nelle proprie sentenze.⁵⁷ La Corte adotta misure individuali specifiche e urgenti quando ritiene che i giudicati sostanziali non possano consentire qualsiasi altra soluzione alternativa. Tale approccio è per natura limitato e dimostra la cautela della Corte nell'impegnarsi direttamente nell'esecuzione delle proprie sentenze.

Nel campo della libertà di stampa, le misure individuali sono state utilizzate in due occasioni e hanno ottenuto risposte celeri da parte degli Stati riceventi. Il primo caso riguardava l'ordinazione di misure individuali specifiche relative all'incarcerazione di un giornalista. Nel caso *Fattullayev c. Azerbaijan* del 2010,⁵⁸ atteso che non sussistono mezzi alternativi a specifiche misure individuali (“*no real choice test*”⁵⁹), e asserito che l'interferenza nel diritto alla libertà di espressione dell'appellante per mezzo dell'incarcerazione non era giustificabile a norma dell'art. 10, paragrafo 2 della Convenzione, la Corte ha stabilito che:

tenendo presenti le particolari circostanze del caso e l'urgente necessità di porre termine alle violazioni *ex art. 10* della Convenzione, la Corte ritiene che lo Stato convenuto debba, quale uno dei mezzi per adempiere il proprio obbligo ai sensi dell'art. 46 della Convenzione, assicurare l'immediato rilascio dell'appellante.⁶⁰

Non vi è alcun dubbio sul fatto che il presente caso abbia inviato un segnale forte da parte di una Corte che di rado ordina misure individuali urgenti riguardanti la vulnerabilità dei giornalisti nei confronti dell'incarcerazio-

57 *Maestri c. Italia* [GC], N. 39748/98, paragrafo 47, ECHR 2004-I; *Assanidze c. Georgia* [GC], n. 71503/01, paragrafo 198, ECHR 2004-II; e *Ilaşcu ed altri c. Moldavia e Russia* [GC], N. 48787/99, paragrafo 487, ECHR 2004-VII.

58 *Fattullayev c. Azerbaijan* n. 40984/07, Sentenza (merito ed equa riparazione), Corte europea dei diritti dell'uomo (prima sezione), 22 aprile 2010.

59 Cf. *Assanidze c. Georgia* [GC], N. 71503/01, paragrafo 202.

60 *Fattullayev c. Azerbaijan*, paragrafo 177.

ne. Ciò rappresenta un vantaggio rispetto alla casistica precedente della Corte, nella quale la Corte era restia a collegare la vulnerabilità dei giornalisti nei confronti di altri diritti sostanziali sanciti dalla Convenzione.⁶¹ La decisione di richiedere una misura individuale urgente è compatibile con le preoccupazioni più ampie espresse dalla Corte con l'effetto "dissuasivo" di pratiche detentive. Crea, inoltre, un precedente per la considerazione della Corte nei confronti della detenzione arbitraria di giornalisti in futuro.⁶²

Seguendo il precedente creato dal caso *Fattullayev*, la Corte non ha applicato il proprio approccio rivolto all'attestazione della mancanza di misure alternative (il citato "no real choice test") ad altri casi nei quali la vulnerabilità dei giornalisti è in gioco a causa di dure misure governative. È un fatto ben risaputo, anche nella casistica della Corte, che, oltre all'incarcerazione, i giornalisti divengono spesso vittime di attacchi fisici in democrazie fragili o deboli, nelle quali i governi si preoccupano più di sopprimere esternazioni a loro sfavorevoli che di assumere misure positive per proteggere i giornalisti.

Un esempio indicativo di ciò è dato dal caso *Najafli c. Azerbaijan* del 2012. Esso riguarda un giornalista oggetto di un attacco perpetrato da ufficiali di polizia mentre questi stava riportando una manifestazione. Venne attaccato nonostante avesse ripetutamente fatto presente di essere un giornalista. La Corte ha ravvisato la violazione dell'art. 3 e ha altresì svolto un'importante considerazione sui diritti dei giornalisti legati all'art. 10. La Corte ha stabilito che "non si può contestare il fatto che il maltrattamento fisico di giornalisti da parte di agenti dello Stato mentre essi stanno adempiendo i loro obblighi professionali ostacoli seriamente il loro diritto di ricevere e diffondere informazioni".⁶³ Inoltre, la Corte ha ritenuto che un periodo di tre mesi tra l'accaduto e l'avvio dei passi procedurali rilevanti configuri una violazione dell'obbligo, per lo Stato, di mettere in campo un'investigazione effettiva seguendo gli aspetti procedurali dell'art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Nonostante il forte nesso tra il pestaggio del giornalista e l'importanza della sicurezza e delle libertà dei giornalisti per la società, tale sentenza venne comunque fornita in forma dichiarativa. Fu un'opportunità mancata per la Corte di stabilire quali misure individuali urgenti sarebbero necessarie in tali circostanze. Per esempio, la Corte avrebbe potuto richiedere un processo rapido per gli agenti

61 Vedi, per esempio, *Kılıç c. Turchia* paragrafi 84–87.

62 *Özgür Gündem c. Turchia*.

63 *Najafli c. Azerbaijan*, paragrafi 68.

coinvolti nel pestaggio e le scuse ufficiali nei confronti del giornalista. Tali misure individuali avrebbero rafforzato la convinzione più implicita della Corte secondo la quale i crimini contro i giornalisti richiedono rimedi effettivi e il loro riconoscimento come tali.

Il secondo caso relativo alla libertà giornalistica in cui la Corte ha abbandonato il proprio approccio dichiarativo riguarda il caso *Youth Initiative for Human Rights c. Serbia* del 2013. Tale caso è importante da vari punti di vista in quanto la Corte ha considerato l'organizzazione non governativa un fornitore di informazioni preziose per il pubblico e le sue attività di richiesta di informazioni ai servizi segreti in merito alla sorveglianza dati elettronica una legittima richiesta di informazioni. Nel caso in questione, la Corte ha valutato la mancanza di alternative percorribili (“no real choice test”) ai sensi dell’art. 46 e compiuto un passo in avanti nei propri rimedi giurisprudenziali per due aspetti chiave. *In primis* ha affermato che:

L'esecuzione più naturale del presente giudicato, la quale meglio corrisponderebbe al principio della *restitutio ad integrum*, sarebbe consistita nell'assicurare che i servizi segreti serbi fornissero all'appellante le informazioni richieste (ovvero il numero di persone soggette alla sorveglianza elettronica nel corso del 2005).⁶⁴

In secondo luogo, la Corte ha chiesto al governo serbo di fornire le informazioni richieste entro tre mesi.

Il caso *Youth Initiative for Human Rights* dimostra la flessibilità della valutazione dell'assenza di alternative (“no real choice test”) sviluppata dalla Corte. La valutazione può comportare la richiesta di rilasciare giornalisti così come il loro diritto di ricevere e di fornire informazioni.

3.6. Le sentenze pilota e quasi-pilota

Fino ad oggi la Corte non ha emesso alcuna sentenza pilota in riferimento alle libertà giornalistiche. Le sentenze pilota vennero originariamente sviluppate al fine di contrastare il problema del carico di lavoro della Corte analizzando i difetti sistemici e sistematici in un caso tra migliaia e di rinviare il caso all'ordinamento nazionale di provenienza fornendo una guida sulla risoluzione di predetti problemi (Leach *et al.* 2010). Uno sguardo generale sulle sentenze pilota fino ad ora dimostra che la Corte continua ad utilizzare tale procedura in modo pragmatico per risolvere un ampio nu-

64 *Youth Initiative for Human Rights c. Serbia*, paragrafo 32.

mero di casi pendenti.⁶⁵ I casi riguardanti la libertà giornalistica sono un'occorrenza regolare dinanzi alla Corte con ripetute violazioni dei diritti. Si potrebbe comunque argomentare che i casi riguardanti la libertà mediatica provenienti da determinati Paesi non sono mai così numerosi da legittimare l'uso della procedura delle sentenze pilota.

Al contrario, vediamo che la Corte ha fornito una serie di sentenze ai sensi dell'art. 46 che si riferiscono a misure generali nel campo delle libertà giornalistiche. Tali sentenze vengono spesso definite "sentenze quasi-pilota" in quanto anch'esse fanno riferimento a problemi sistemici o sistematici ed evidenziano modi per risolvere gli stessi. Si differenziano dalle sentenze pilota per due motivi: I) la Corte non termina di esaminare casi che configurino simili violazioni; e (II) non è previsto alcun termine. Si capisce che le sentenze emesse ex art. 46 hanno l'obiettivo di inviare segnali forti agli Stati e di coadiuvarli nella rapida esecuzione in riferimento ai problemi identificati nelle sentenze della Corte.

In riferimento all'utilizzo dell'art. 46 nei casi che riguardano la libertà giornalistica, la Corte non segue una valutazione ben specificata. Nel caso *Ûrper e altri c. Turchia* del 2009, riguardante la sospensione del quotidiano, la Corte si è discostata dalla propria abituale impostazione decisionale per analizzare il modo in cui le violazioni hanno avuto luogo e ha indicato nella sezione della sentenza dedicata all'art. 46 che le violazioni dei diritti dei giornalisti ex art. 10 "derivano da un problema che scaturisce dalla legislazione turca, ovvero la sezione 6(5) della legge n. 371". La Corte proseguì indicando che "vari altri casi riguardanti il medesimo argomento pendono momentaneamente dinanzi alla Corte. Senza pregiudicare il merito di tali casi, i fatti sopra indicati rivelano che si tratta di un problema di natura sistemica".⁶⁶ Di conseguenza, la Corte ha richiesto alla Turchia di modificare la sezione 6(5) della legge n. 371⁶⁷ per assicurare che non si ripetano, in futuro, la sospensione della pubblicazione e della distribuzione di

65 Mentre il procedimento della sentenza pilota può essere adottato in riferimento a qualsiasi diritto protetto dalla Convenzione, la recente esperienza della Corte mostra che è necessario un numero significativo di cause pendenti davanti alla stessa per poter adottare questa procedura. Per quanto riguarda la diversità delle questioni oggetto delle sentenze pilota, *Broniowski, Hutten-Czapska e MC ed altri* (diritto di proprietà); *Ûmmühan Kaplan* (eccessiva durata dei procedimenti giudiziari interni); *Kuriç ed altri* (perdita della cittadinanza in seguito allo smembramento dell'ex Jugoslavia); *Ališić ed altri* (impossibilità di recuperare i "vecchi" risparmi in valuta estera nell'ex Jugoslavia) e *Torreggiani* (condizioni carcerarie inumane o degradanti).

66 *Ûrper ed altri c. Turchia* (2009), paragrafo 51.

67 *Ibid.*

interi periodici.⁶⁸ L'approccio della Corte nell'utilizzo dell'art. 46 non è, nel presente caso, dissimile all'utilizzo della procedura delle sentenze pilota, in quanto la Corte fa riferimento specifico ai casi che attualmente pendono dinanzi a essa.

Nel caso *Manole e altri c. Moldavia*, un caso riguardante la carenza di imparzialità dell'emittente televisiva pubblica, la Corte ha seguito un approccio diverso⁶⁹, evidenziando innanzitutto che:

Lo Stato deve, nella propria funzione di garante ultimo del pluralismo, assicurare tramite le proprie leggi e nella prassi che il pubblico abbia accesso tramite la televisione e la radio ad informazioni imparziali ed accurate e ad una serie di opinioni e commenti che riflettano *inter alia* le diverse opinioni politiche presenti nel Paese e che i giornalisti e gli altri professionisti che operano nel settore dei media audiovisivi non siano impossibilitati a fornire tali informazioni e commenti.⁷⁰

Ha poi indicato che gli standard specifici per assicurare l'imparzialità sviluppati dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa⁷¹ debbano guidare le attività legislative in tale ambito. Si tratta di una sentenza importante dal punto di vista dei rimedi giurisprudenziali in quanto la Corte ha indirizzato uno Stato verso standard specifici sviluppati dal Comitato dei Ministri per attuare il proprio giudicato. Infine, nonostante lo abbia sottolineato nel dispositivo della sentenza, la Corte ha proseguito affrontando la necessità di un quadro normativo, tenendo altresì presenti gli standard esistenti separatamente *ex art.* 46 del giudicato.

68 La Corte seguì un approccio simile nel caso *Gözel e Özer c. Turchia* nel 2010, dichiarando che l'articolo 6(2) della legge 3713 non corrispondeva agli standard dell'art. 10 e che la sua compatibilità con la Convenzione dovesse essere assicurata al fine di prevenire violazioni analoghe.

69 *Manole ed altri c. Moldavia*.

70 *Ibid.*, paragrafo 107.

71 *Ibid.*, paragrafi 51–54. La Corte fa riferimento, in particolare, alla Risoluzione n. 1 dei Ministri degli Stati partecipanti alla quarta Conferenza ministeriale europea sulle politiche sui *mass media* (Praga, 7–8 dicembre 1994), sul futuro del servizio pubblico (1994); alla Raccomandazione n. R (96) 10 del Comitato dei Ministri sulla garanzia di indipendenza delle emittenti pubbliche (1996); alla Raccomandazione Rec(2000)23 del Comitato dei Ministri sull'indipendenza e le funzioni delle autorità regolatorie per il settore della radiodiffusione (2000); alla Dichiarazione del Comitato dei Ministri sulla garanzia di indipendenza del servizio pubblico di radiodiffusione negli Stati membri (2006).

La Corte ha stabilito che:

nel presente caso la Corte ribadisce che ha ravvisato una violazione dell'art. 10 scaturita, *inter alia*, da una serie di lacune nel quadro legislativo di TRM. Considera che lo Stato convenuto è giuridicamente vincolato ai sensi dell'art. 46 e deve adottare il prima possibile misure generali per rimediare alla situazione che ha condotto alla violazione dell'art. 10. Alla luce delle lacune rilevate dalla Corte, tali misure generali dovrebbero includere una modifica legislativa per assicurare che il quadro normativo soddisfi le esigenze dell'art. 10 e che prenda in considerazione la Raccomandazione del Comitato dei Ministri n. R(96)10 e le raccomandazioni del sig. Jakubowicz.⁷²

Gli approcci adottati nei confronti delle misure generali *ex art. 46* sono, di conseguenza, diversi. Nella sentenza *Ūrper e altri*, la Corte si occupò dei casi pendenti dinanzi a sé e utilizzò l'art. 46 come modo efficiente per comunicare con lo Stato in riferimento alla soluzione di casi ripetuti. L'uso dell'art. 46 nella sentenza *Manole* non è legato a casi ripetuti, ma a una preoccupazione più ampia al fine di consentire che l'emittente pubblica moldava diventi un'istituzione imparziale. In altre parole, l'importanza sistemica della questione incita la Corte a indirizzare una riforma legislativa esplicita nell'art. 46.

4. LA RESPONSABILITÀ DELLE CORTI E DEI PARLAMENTI: QUALE RUOLO PER UNA REVISIONE SUSSIDIARIA PER LA PROTEZIONE DELLA LIBERTÀ MEDIATICA?

Le nuove teorie sulla responsabilità delle corti e dei parlamenti introdotte dalla Corte in risposta alla richiesta di rispettare la sussidiarietà del sistema della Convenzione non si riferiscono direttamente ai rimedi giurisprudenziali (Spano 2014: 12). Comportano, in ogni modo, importanti effetti domino sui rimedi giurisprudenziali della Corte. La teoria delle corti e dei parlamenti responsabili si basa essenzialmente sull'idea che le istituzioni nazionali che prendono in considerazione in maniera adeguata i principi della Convenzione nelle loro deliberazioni debbano godere di un margine di apprezzamento. La Corte ha acconsentito all'uso della presente teoria

72 *Ibid.*, paragrafo 117.

nel campo della libertà di espressione, inclusa la libertà giornalistica.⁷³ Come stabilito dalla Corte nel caso *Animal Defenders*, “[la] qualità della revisione parlamentare e giudiziaria circa la necessità della misura è di particolare importanza ... inclusa l’adozione di un rilevante margine di apprezzamento”.⁷⁴ Tale visione generale suggerisce che, qualora la Corte sia soddisfatta della qualità dell’impegno profuso in questioni che attengono alle libertà giornalistiche da parte delle corti e dei parlamenti nazionali, essa potrebbe non esercitare una revisione severa in un caso singolo e, a propria volta, non tenderebbe a intravedere necessariamente una violazione. Ciò è accaduto nel caso *Animal Defenders* in cui la Grande Camera ha ritenuto che il divieto del Regno Unito di fare campagne pubblicitarie politiche in televisione e in radio che impedi al ricorrente, un gruppo socialmente impegnato che si occupa della protezione di animali, di trasmettere i propri spot televisivi, non configurasse un’interferenza sproporzionata con il diritto alla libertà di espressione dell’appellante.

La qualità delle deliberazioni parlamentari solleva la questione dell’interpretazione, da parte della Corte, del concetto di “qualità”. Nel caso *Animal Defenders*, per esempio, la Corte ha prestato la dovuta attenzione al fatto che l’argomento fosse stato dibattuto da una serie di comitati e che fosse sostenuto da un gruppo transpartitico.⁷⁵ La Corte prese quindi in considerazione la qualità dei processi parlamentari in questioni relative alla libertà di espressione per decisioni in merito assegnando un margine di apprezzamento agli Stati. Ciò potrebbe indebolire i rimedi giurisprudenziali della Corte in quanto potrebbe rendere la Corte più aperta verso diversi approcci sulla protezione della libertà di espressione più che verso il proprio approccio rivolto alla creazione di standard in base all’art. 10, giustificato dal ruolo preponderante della libertà di espressione nella Convenzione. Questo sviluppo è pertanto contrario al ruolo più attivo assunto dalla Corte ordinando misure individuali urgenti per proteggere giornalisti ed emettendo sentenze in base all’art. 46.

In riferimento alla teoria delle corti responsabili, vediamo che la Corte ha sviluppato standard più severi, come stabilito dalla Corte nel caso *Von Hannover c. Germania*:

73 Per gli esempi più recenti sull’argomento in questione, vedi *Erla Hlynisdottir* (N. 3) *c. Islanda*, Ricorso n. 54145/10, 2 giugno 2015, paragrafo 59, e l’opinione concorde del giudice Sajo.

74 *Animal Defenders International c. Regno Unito*, Ricorso n. 48876/08, 22 aprile 2013, paragrafo 10.

75 *Animal Defenders*, paragrafo 114.

Se l'equilibrio raggiunto dalle autorità giudicanti nazionali è insoddisfacente, in particolare in quanto l'importanza o l'ambito di uno dei diritti fondamentali in gioco non sono stati adeguatamente presi in considerazione, il margine di apprezzamento accordato alle decisioni delle corti nazionali sarà ristretto. In ogni caso, se la valutazione è avvenuta alla luce dei principi che risultano dalla giurisprudenza consolidata, la Corte richiederebbe forti ragioni per sostituire il proprio punto di vista a quello delle corti nazionali, le quali godono, di conseguenza, di un margine di apprezzamento più ampio.⁷⁶

Il riferimento all'utilizzo della giurisprudenza consolidata della Corte come causa per il deferimento alle corti nazionali suggerisce che non vi sia alcuna tensione apparente tra la teoria delle corti responsabili e i rimedi giurisprudenziali sviluppati dalla Corte nel campo delle libertà giornalistiche. Nella propria opinione convergente nel caso *Erla Hlynisdottir (n. 3)*, il giudice Sajo, ha comunque richiamato alla cautela in tale ambito, evidenziando che riferimenti espliciti alla "sussidiarietà" della Convenzione in casi legati alla libertà di espressione potrebbe causare fraintendimenti da parte degli Stati in relazione ai loro obblighi di dare efficacia alla libertà di espressione.⁷⁷ Nel caso *Erla Hlynisdottir (n. 3)*, la Corte ha rilevato, tramite il modello delle sentenze dichiarative, una violazione delle libertà giornalistiche in quanto ha ritenuto che l'equilibrio tra il diritto al giusto processo e i diritti e gli obblighi di un giornalista di impartire informazioni non fossero stati colpiti. Significativamente, la Corte ha ritenuto che, riportando un processo penale in corso, "la buona fede di un giornalista andrebbe valutata sulla base della conoscenza e delle informazioni a lui o lei disponibili al tempo in cui venne scritto o vennero scritti l'articolo o gli articoli in questione".⁷⁸

76 *Von Hannover c. Germania (No. 2) [GC]*, n. 40660/08 e 60641/08, paragrafo 107, CEDU 2012.

77 *Erla Hlynisdottir (n. 3) c. Islanda*, Ricorso n. 54145/10, l'opinione concorrente del giudice Sajo.

78 Vedi *Erla Hlynisdottir (n. 3) c. Islanda*, Ricorso n. 54145/10, 2 giugno 2015, paragrafo 71.

5. VALUTARE I RIMEDI GIURISPRUDENZIALI DELLA CORTE E STRADE PER IL FUTURO

Nella sezione precedente, ho esaminato i rimedi giurisprudenziali della Corte europea dei diritti dell'uomo nel campo delle libertà giornalistiche. L'analisi mostra che la Corte dispone di un ampio numero di strumenti a sua disposizione per consolidare le libertà giornalistiche nei contesti nazionali. Oltre alla propria giurisprudenza tradizionale volta alla creazione di standard nel campo della libertà dei media, la Corte ha sviluppati massime improntate sull'esecuzione e misure generali urgenti che offrono protezione ai giornalisti e a coloro che eseguono funzioni giornalistiche, così come le sentenze *ex art. 46* che identificano nello specifico la legislazione nazionale quale causa ultima della mancanza di effettiva implementazione e che richiedono una modifica normativa. Nel complesso, il ruolo della Corte, recentemente identificato come "partner strategico" del Comitato dei Ministri nell'esecuzione delle sentenze e nella prevenzione di ripetute violazioni, ha trovato riflesso nel campo delle libertà e delle protezioni dei giornalisti.

Contro tale sfondo, il presente capitolo ha anche cercato di dimostrare che l'uso, da parte della Corte, della richiesta di misure generali urgenti o di misure generali specifiche è stato tutt'al più sporadico e non ha, fino a ora, tenuto in considerazione la generale atmosfera deteriorante in uno specifico Paese in relazione alle libertà giornalistiche.

In primis, nonostante i molteplici casi in cui la sicurezza e l'incolumità dei giornalisti sono state affrontate dalla Corte in riferimento all'Azerbaijan, la Corte ha richiesto misure individuali urgenti soltanto in un caso. Sarebbe stato più appropriato, per la Corte, prestare attenzione al calendario delle cause ripetute, anche nell'ordinare misure individuali urgenti. Essendo l'imposizione di misure individuali urgenti uno dei segnali più forti che la Corte è in grado di inviare ai Paesi membri, potrebbe essere più appropriato, nei Paesi in cui non si trova in pericolo un unico giornalista, ma un'intera professione, per la Corte, tenere in considerazione misure individuali urgenti in tutti i casi simili che si ripetano. L'alternativa, ovvero lasciare la richiesta di misure individuali urgenti all'iniziativa dello Stato nei propri piani d'azione consultandosi con il Segretariato del Comitato dei Ministri, non è praticabile. Tale metodo è soggetto a ritardi e agli Stati non viene, al momento, richiesto di inviare i piani d'azione prima che siano passati sei mesi dalla sentenza finale (Corte europea dei diritti nell'uomo 2009). Nei casi ripetuti in cui sono in gioco la sicurezza e il maltrattamento di giornalisti, la Corte può svolgere un ruolo importante assicurando il ri-

lascio dei giornalisti o l'investigazione effettiva dei reati commessi contro di loro.

In secondo luogo, la gamma di misure urgenti ordinate finora dalla Corte è limitata. Essendo la protezione dei giornalisti in quanto tali una preoccupazione centrale della Corte, essa potrebbe beneficiare, sulla base dei singoli casi, dall'uso di una serie più ampia di misure individuali. Si potrebbe sostenere che non sussiste alcuna necessità per la Corte di ordinare la revisione di processi o la cancellazione di precedenti penali, in quanto essi sono parte dei rimedi giurisprudenziali consolidati del Comitato dei Ministri. Col tempo, il Comitato dei Ministri potrebbe ampliare il proprio ambito di problematiche individuali. Considerando il numero di sentenze arretrate che pendono dinanzi al Comitato dei Ministri, e sensibilità politiche in riferimento a quale caso scegliere per domandare misure individuali specifiche, la Corte potrebbe beneficiare maggiormente dall'evidenziare la possibilità di tali misure nella parte operativa delle proprie sentenze. Infatti, nel caso *Youth Initiative c. Serbia*, la Corte ha mostrato che la *restitutio ad integrum* nel campo delle libertà giornalistiche potrebbe richiedere misure urgenti specifiche secondo il caso specifico. Nonostante la Corte non abbia ancora fatto ciò, potrebbe considerare, in casi in cui i giornalisti hanno subito torture o maltrattamenti, di chiedere agli Stati di offrire un sostegno psicologico immediato ai giornalisti. Sei mesi o più dopo la conclusione di un caso costituisce un arco di tempo troppo lungo. Vi sono esempi di ciò nella giurisprudenza della Corte interamericana per i diritti umani.⁷⁹ La Corte europea dei diritti dell'uomo consentirebbe, segnalando al Comitato dei Ministri la necessità di rimedi urgenti, allo stesso di seguire l'esempio della Corte in altri casi. Di nuovo, la Corte deve prestare la dovuta attenzione all'urgenza della misura individuale prima di decidere di emettere una sentenza dichiarativa.

Come abbiamo visto nei casi contro la Turchia e la Moldavia, non sussiste alcun impedimento per la Corte ai sensi dell'art. 46 della Convenzione che non le consenta di fare riferimento ad una misura generale ben definita, come la richiesta di modificare uno statuto o di creare un nuovo quadro normativo. Analogamente alla mia critica nei confronti dell'uso delle misure urgenti, l'approccio della Corte per coinvolgere le decisioni *ex art. 46* di questo tipo non ha, in ogni modo, portato chiaramente fuori dal previ-

79 Corte interamericana dei diritti umani, *Vélez Restrepo e famiglia c. Colombia*, questioni preliminari, merito, riparazioni e costi, Sentenza del 3 settembre 2012, Serie C n. 248, paragrafo 317; Corte interamericana dei diritti umani, *Manuel Cepeda-Vargas c. Colombia*, Sentenza del 26 maggio 2010, Serie C n. 213 al paragrafo 265.

sto. Le decisioni di utilizzare l'art. 46 hanno dipeso, finora, da due fattori: (I) un'indicazione che casi simili pendono dinanzi alla Corte in riferimento alla medesima materia e (II) la necessità di un quadro legislativo in cui vengono attuati gli standard del Consiglio d'Europa.

Il secondo fattore dimostra che la Corte è cauta nell'uso dell'art. 46 quando identifica la non-esistenza di buone leggi. Come visto nel caso *Manole*, la Corte era diligente nel fare affidamento agli standard del Comitato dei Ministri al fine di evidenziare l'ambito della legislazione necessaria per assicurare che le emittenti pubbliche siano imparziali e diano accesso a visioni pluralistiche. Tale approccio mostra l'importanza del Comitato dei Ministri nel creare, dal punto di vista politico, standard specifici nel campo della libertà giornalistica. In altre parole, la Corte indicherebbe che l'obbligo di creare un "ambiente favorevole" viene adempiuto nel migliore dei modi da parte degli organi politici della società. Una volta sviluppati tali standard, sarebbe più facile per la Corte inserirli nei propri rimedi giurisdizionali.

Un secondo modo per fare un uso più efficiente dell'art. 46 consisterebbe nell'evidenziare, da parte della Corte, l'esistenza di pratiche sistematiche. Un buon esempio di ciò è l'uso di accuse processuali contro giornalisti che poi però vengono prosciolti. La casistica "*standard-setting*" della Corte ha ampiamente riconosciuto che, se un processo si conclude con un'assoluzione, ciò non significa che non vi fu alcuna interferenza nella libertà di stampa. Posto il diffuso coinvolgimento dei pubblici ministeri nella libertà di espressioni, in particolare negli ordinamenti con il maggiore numero di violazioni della libertà di espressione, la Corte potrebbe far bene ad affrontare tale tematica alla luce dell'art. 46 della sentenza.

La Corte non dispone di alcuna sentenza pilota nell'ambito delle libertà giornalistiche. Si deve sottolineare che la Corte non è legata da "centinaia" di casi in tale ambito. Nella sentenza *Rumf c. Germania* vi furono, per esempio, solo 55 casi riguardanti la mancanza di rimedi per l'eccessiva lunghezza dei processi amministrativi, ma ciò bastò perché la Corte avviasse la procedura per un caso pilota. Inoltre, la Corte non è obbligata ad adottare un approccio puramente pragmatico alla procedura per la sentenza pilota. Seguendo l'esempio *Manole*, nei casi in cui la Corte rileva problemi sistematici e strutturali, essa potrebbe comunque invocare la procedura per la sentenza pilota pur senza l'esistenza di una lunga lista di casi. L'utilizzo di tale rimedio confermerebbe l'importanza della libertà mediatica e invierebbe un segnale forte sia agli Stati che al Comitato dei Ministri.

6. CONCLUSIONE

Nel presente capitolo ho sostenuto che la Corte europea dei diritti dell'uomo può svolgere un ruolo sia più strategico che più simbolico nel rafforzare la protezione a livello europeo delle libertà giornalistiche. Ciò può avvenire tramite un uso maggiormente strutturato dei rimedi giurisprudenziali.

Difendo l'uso dei rimedi giurisprudenziali per tre motivi:

In primis, per ragioni di celerità politica, il Comitato dei Ministri potrebbe, senza l'assistenza della Corte, non chiedere misure individuali non standardizzate, quali il rilascio di un giornalista dal carcere o rendere disponibili informazioni dei servizi segreti. Per misure così specifiche e raffinate, il Comitato dei Ministri abbisogna di una guida specifica da parte della Corte al fine di offrire una migliore protezione ai giornalisti dei cui casi si occupa.

In secundis, il Comitato dei Ministri non è in grado di decidere in merito a misure individuali urgenti. I piani di azione di agenti governativi non devono essere presentati presso il Segretariato del Comitato dei Ministri prima che siano trascorsi sei mesi dalla sentenza finale e sono possibili e permessi ritardi oltre i sei mesi. Il sistema del Comitato dei Ministri non è, inoltre, concepito per misure individuali urgenti. La Corte deve svolgere il proprio ruolo in tale contesto al fine di offrire maggiore protezione ai giornalisti.

In tertiis, il Comitato dei Ministri non dispone della visione piena dei casi ripetuti pendenti dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di libertà giornalistiche. Da questa prospettiva, la Corte è il luogo migliore per evidenziare i problemi sistemici e strutturali, come avvenuto nel caso *Ürper e altri*. Tale ampia visione sulle proprie cause di cui gode la Corte la rende un partner importante per il Comitato dei Ministri nel provvedere soluzioni effettivi ai problemi emergenti in materia di libertà di stampa nelle varie giurisdizioni. La Corte non deve, comunque, attendere che i casi diventino "centinaia" in tale campo. Inoltre, data l'importanza delle libertà giornalistiche per il sistema della Convenzione nel suo complesso, ritengo che non dovrebbe attendere e adottare un atteggiamento più proattivo in riferimento alla serie di casi presenti. Il divario tra i propri standard sostanziali e l'implementazione dei giudicati deve rimanere una preoccupazione per la Corte.

Il sistema europeo dei diritti umani si contraddistingue per le sue caratteristiche uniche in riferimento alla divisione dei poteri tra la Corte, il Comitato dei Ministri e l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa per la protezione dei diritti umani e l'enfasi sul rispetto dei tentativi compiuti

in buona fede da parte dei sistemi giuridici nazionali per il rispetto della Convenzione per mezzo del principio di sussidiarietà. Sullo sfondo della compresenza di più soggetti, ogni parte in causa deve agire sfruttando il proprio massimo potenziale e cooperare con gli altri al fine di proteggere uno dei diritti più rilevanti della Convenzione: la libertà giornalistica.

È possibile e altrettanto necessario che la Corte assuma un ruolo più attivo e un approccio di principio nei confronti delle libertà giornalistiche quale problematica legata ai rimedi giurisprudenziali. La dichiarazione del Comitato dei Ministri sulla protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti e di altri attori mediatici del 30 aprile 2014 ed i propri sforzi continuati per fornire raccomandazioni in materia, come nel precedente del caso *Manole*, sortiranno certamente un effetto positivo per lo sviluppo dei rimedi giurisprudenziali in tale campo.

BIBLIOGRAFIA

- Agnostiou D. (2013), *The European Court of Human Rights: implementing Strasbourg's judgments on domestic policy*, Edinburgh University Press, Edimburgo.
- Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (2000), Risoluzione 1226 (2000) sull'esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo.
- Brems E. and Lavrysen L. (2013), "Procedural justice in human rights adjudication: the European Court of Human Rights", *Human Rights Quarterly*, 35, 1, pp. 176–200.
- Çali B. (2013) "Domestic courts and the European Court of Human Rights: towards developing standards of weak international judicial review?", *Opinio Juris*, gennaio 2013, disponibile su <http://opiniojuris.org/2013/01/11/domestic-courts-and-the-european-court-of-human-rights-towards-developing-standards-of-weak-international-judicial-review/>, consultato il 21 luglio 2015.
- Çali B. e Koch A. (2014), "Foxes guarding the foxes? Peer review of human rights judgments by the Committee of Ministers of the Council of Europe", *Human Rights Law Review*, 14, 2, pp. 301–325.
- Chayes A. e Chayes A. H. (1998), *The new sovereignty: compliance with international regulatory agreements*, Harvard University Press.
- Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (2000), Raccomandazione n. R (2000) 2 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sul riesame o la riapertura di talune cause a livello nazionale a seguito di sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, 19 gennaio 2000.
- Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (2004), Raccomandazione Rec(2004)6 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sul miglioramento dei ricorsi interni, 12 maggio 2004.

- Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (2008), Raccomandazione CM/Rec(2008)2 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulle misure efficaci da attuare a livello interno per la rapida esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, 6 febbraio 2008.
- Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (2010) "Dichiarazione di Interlaken", Conferenza di alto livello sul futuro della Corte europea dei diritti dell'uomo, Interlaken, 19 febbraio 2010, disponibile su <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1591969>, consultato il 21 luglio 2015.
- Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (2011) "Dichiarazione di Izmir", Conferenza di alto livello sul futuro della Corte europea dei diritti dell'uomo, Izmir, 26–27 aprile 2011, disponibile su <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1781937>, consultato il 21 luglio 2015.
- Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (2012) "Dichiarazione di Brighton", Conferenza di alto livello sul futuro della Corte europea dei diritti dell'uomo, Brighton, 19–20 aprile 2012, disponibile su <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1934031>, consultato il 21 luglio 2015.
- Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (2014), Dichiarazione del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulla protezione del giornalismo e sulla sicurezza dei giornalisti e di altri operatori mediatici, 30 aprile 2014, disponibile su <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2188999>, consultato il 21 luglio 2015.
- Consiglio d'Europa (2013), Protocollo n. 15 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, Consiglio d'Europa, 24 giugno 2013, disponibile su <http://convention.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/213.htm>, consultato il 21 luglio 2015.
- Corte europea dei diritti dell'uomo (2009), "Action plans – action reports: definitions and objectives", Memorandum redatto dal Dipartimento per l'esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, M/Inf/DH(2009)29rev del 3 giugno 2009, disponibile su <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1450969&Site=CM>, consultato il 22 luglio 2015.
- Corte europea dei diritti dell'uomo (2014), Written presentation by the Registrar of the European Court of Human Rights on the reform of the Court, 3rd Meeting of the Committee of Experts on the Reform of the Court (DH-GDR), Strasburgo, 24 settembre 2014, GT-GDR-F(2014)015.
- Corte europea dei diritti dell'uomo (2015a), "Violations by article and by state: 1959–2014", General statistics of the European Court of Human Rights, disponibile su: www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2014_ENG.pdf, consultato il 21 luglio 2015.
- Corte europea dei diritti dell'uomo (2015b), "Pending applications allocated to a judicial formation", 30 giugno 2015, disponibile su www.echr.coe.int/Documents/Stats_pending_month_2015_BIL.pdf, consultato il 21 luglio 2015.
- Corte europea dei diritti dell'uomo (2015c), "The pilot judgment procedure", information note issued by the Registrar of the European Court of Human Rights, disponibile su www.echr.coe.int/Documents/Pilot_judgment_procedure_ENG.pdf, consultato il 21 luglio 2015.

- Corte europea dei diritti dell'uomo (2015d), "Pilot judgments", disponibile su www.echr.coe.int/Documents/FS_Pilot_judgments_ENG.pdf, consultato il 21 luglio 2015.
- Corte europea dei diritti dell'uomo (2016), Regolamento della Corte, disponibile su www.echr.coe.int/Documents/Rules_Court_ENG.pdf consultato il 4 agosto 2015.
- Hillbrecht C. (2014), *Domestic politics and international human rights tribunals: the problem of compliance*, Cambridge University Press.
- Leach P. (2013), "The principles which can be drawn from the case-law of the European Court of Human Rights relating to the protection and safety of journalists and journalism", MCM(2013)012 [CDMSI(2013)Misc3], available at [www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Belgrade2013/MCM\(2013\)012_en_Leach_ProtectionofJournalists.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Belgrade2013/MCM(2013)012_en_Leach_ProtectionofJournalists.pdf), consultato il 22 luglio 2015.
- Leach P., Hardman H., Stephenson S. e Blitz B. K. (2010), *Responding to systemic human rights violations: an analysis of pilot judgments of the European Court of Human Rights and their impact at national level*, Intersentia, Antwerp/Oxford/Portland.
- McGonagle T. (2014), "Report on the Round Table on safety of journalists: from commitment to action", Council of Europe, Strasbourg, 19 May 2014, available at <https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/CDMSI/Safety%20of%20Journalists%20report.pdf>, consultato il 21 luglio 2015.
- Mowbray A. R. (2004), *The development of positive obligations under the European Convention on Human Rights by the European Court of Human Rights*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon.
- Shelton D. (2006), *Remedies in International Human Rights Law*, Oxford University Press, Oxford.
- Spano R. (2014), "Universality or diversity of human rights? Strasbourg in the age of subsidiarity", *Human Rights Law Review*, 14, 3, pp. 487–502.

La libertà di stampa nella raccolta di informazioni, l'accesso all'informazione e la protezione dei whistleblower in base all'art. 10 CEDU e degli standard del Consiglio d'Europa

Dirk Voorhoof, Ghent University (Belgio)

INTRODUZIONE¹

Circa 33 anni fa, la Dichiarazione sulla libertà di espressione e di informazione del Consiglio d'Europa ha evidenziato un forte attaccamento ai principi della libertà di espressione e di informazione “quali elemento fondante di una società democratica e plurale”. Tale Dichiarazione, adottata il 29 aprile 1982 (Dichiarazione del 1982) ha posto l'accento, soprattutto in riferimento all'art. 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), sulla:

Protezione del diritto di chiunque, a prescindere dalle frontiere nazionali, di esprimersi, di ricercare e ottenere informazioni e idee, indipendentemente dalla loro fonte, così come di divulgarle secondo le condizioni previste dall'art. 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

La Dichiarazione del 1982 ha inoltre sottolineato che, nel campo dell'informazione e dei mass media, uno degli obiettivi consiste nel:

Perseguimento di una politica sull'informazione libera, incluso l'accesso all'informazione, al fine di potenziare la comprensione di questioni politiche, sociali, economiche e culturali e la capacità di discuterne liberamente.

1 Il presente capitolo si basa sulla ricerca e alcune precedenti bozze di *paper* e pubblicazioni, in particolare: Voorhoof D. (2015a); Voorhoof D. (2014a); e Voorhoof D. e Humblet P. (2013). Un riepilogo, comprendente anche una banca dati relativa alla casistica principale della CEDU sulla libertà d'espressione, sui media e sul giornalismo è disponibile in versione *e-book*, pubblicato dall'Osservatorio europeo dell'audiovisivo (Strasburgo: Iris): [http://www.obs.coe.int/documents/205595/2667238/IRIS+Themes+III+\(nal+9+December+2013\).pdf/2e748bd5-7108-4ea7-baa6-59332f885418](http://www.obs.coe.int/documents/205595/2667238/IRIS+Themes+III+(nal+9+December+2013).pdf/2e748bd5-7108-4ea7-baa6-59332f885418). Vedi anche Voorhoof D. (2015b).

Un anno prima, il 25 novembre 1981, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa aveva adottato una raccomandazione (Raccomandazione del 1981) in cui si raccomandava agli Stati membri in maniera più esplicita, ma senza riferimento all'art. 10 della CEDU, di riconoscere nelle proprie giurisdizioni il diritto per chiunque di ottenere, su richiesta, informazioni detenute dalle pubbliche autorità, da altri organi legislativi e autorità giudiziarie.²

Nonostante la Raccomandazione del 1981 e la Dichiarazione del 1982 si riferissero al diritto “di cercare informazioni”, al diritto “di accedere alle informazioni” e al diritto “di avere accesso agli atti pubblici”, va osservato che il testo dell'art. 10 della CEDU stesso non fa riferimento, nel garantire il diritto alla libertà di espressione, a un tale diritto.³ Ciononostante, il testo della Dichiarazione del 1982 e altri documenti pubblicati dal Consiglio d'Europa spiegano l'importanza del diritto di cercare informazioni e del diritto di accesso agli atti pubblici e la necessità di includerli o inserirli nel diritto alla libertà di espressione. È stato evidenziato e ripetuto che la trasparenza è essenziale in una società democratica e che un ampio accesso alle informazioni su materie di interesse generale consente al pubblico di avere un'adeguata visione sullo stato della società in cui esso vive e di formarsi un'opinione critica sulla stessa.⁴ Fin dal 1979, la Corte europea dei diritti dell'uomo (la Corte) ha riconosciuto, ripetuto ed evidenziato nella propria giurisprudenza “il diritto del pubblico di essere adeguatamente informato” su questioni di interesse per la società.⁵

Nella propria Raccomandazione del 21 febbraio 2002, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha compiuto un ulteriore passo in avanti. Non ha solamente confermato il principio secondo il quale gli Stati membri dovrebbero garantire il diritto di tutti di accedere, su richiesta, ai documenti pubblici detenuti dalle pubbliche autorità, ma ha stabilito che l'ac-

2 Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (1981).

3 Vedi invece l'art. 19 del Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici che richiede agli Stati di garantire il diritto alla libertà di espressione, il quale comprende il diritto di ricercare, ricevere e divulgare informazioni e idee indipendentemente dai confini. Il diritto di ricercare e ricevere informazioni e idee include “il diritto di accesso alle informazioni in possesso di enti pubblici”: Comitato per i diritti umani, *Commento generale n. 34 CCPR/C/GC/34, sulla libertà di opinione e di espressione (Articolo 19 PIDCP)*, 12 settembre 2011.

4 Darbshire H. (2015). Vedi anche Hins W. e Voorhoof D. (2007).

5 *Sunday Times c. Regno Unito (n. 1)* e più recentemente *Morice c. Francia*, §§ 150–153 e *Erla Hlynisdttir c. Islanda (n. 3)*, § 62, in cui la Corte ribadì: “Non solo la stampa ha il dovere di divulgare informazioni e idee” relative alle questioni di interesse pubblico, “ma anche il pubblico ha il diritto di riceverle”.

cesso alle informazioni debba altresì includere un comportamento proattivo da parte delle pubbliche autorità per rendere più facilmente accessibili le informazioni di pubblico interesse. Infatti, ha anche statuito che gli Stati membri dovrebbero considerarlo un dovere a cui deve ottemperare una pubblica autorità

su propria iniziativa e qualora sia appropriato adottare le misure necessarie per rendere pubbliche le informazioni da essa detenute quando la diffusione di tali informazioni corrisponde all'interesse di promuovere la trasparenza della pubblica amministrazione e l'efficienza all'interno delle amministrazioni o quando essa esorterà ad una partecipazione informata da parte del pubblico in questioni di pubblico interesse.⁶

La Corte si è, tuttavia, dimostrata molto riluttante nel riconoscere il diritto di accesso alle informazioni, specialmente il diritto di accesso ai documenti detenuti dalle autorità, così come nel rendere tale diritto coercibile ai sensi dell'art. 10 della CEDU. Solamente qualche anno fa la Corte ha cominciato, non senza esitazioni, a mutare il proprio approccio e a includere, fino a una certa misura, un diritto di accesso ai documenti pubblici in relazione con il diritto di esprimere e ottenere informazioni e idee. Specialmente a partire dalle sentenze *Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) c. Ungheria* e *Kenedi c. Ungheria* nel 2009, la giurisprudenza della Corte ha cominciato a riconoscere e a sviluppare un diritto di accesso ai pubblici documenti ricondotto all'ambito dell'art. 10 della CEDU.⁷ Contemporaneamente, venne promulgata, nel 2009, la Convenzione europea sull'accesso ai documenti ufficiali, la quale faceva, a sua volta, riferimento alle Raccomandazioni del Consiglio d'Europa del 1981 e del 2002 e all'art. 10 della CEDU. La Convenzione Europea sull'accesso ai pubblici documenti del 2009 stabilisce che:

Qualsiasi controparte dovrebbe garantire il diritto di tutti, senza discriminazioni di alcun tipo, di accedere, su richiesta, ai documenti ufficiali detenuti dalle pubbliche autorità. Qualsiasi controparte dovrebbe adottare le misure necessarie all'interno del proprio ordinamento per

6 Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (1981) and Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa (2002).

7 *Társaság a Szabadságjogokért c. Ungheria* and *Kenedi c. Ungheria*.

dare efficacia alle previsioni per l'accesso ai documenti ufficiali enunciate nella Convenzione.⁸

Il riconoscimento, da parte della Corte, sulla base dell'art. 10 CEDU, di un diritto di accesso ai documenti detenuti dalle pubbliche autorità implica che gli Stati membri, i loro organi amministrativi e le autorità giudiziarie non possano più determinare pienamente l'ambito e l'applicazione pratica delle loro normative nazionali che garantiscono il diritto di accesso ai pubblici documenti, in quanto la garanzia pratica ed effettiva di tale diritto è ora al vaglio della Corte. Anche senza che la Convenzione sull'accesso ai documenti ufficiali del 2009 entrasse in vigore, l'art. 10 della CEDU e la giurisprudenza della Corte formano una cornice giuridicamente vincolante per l'attuazione del diritto di accesso ai pubblici documenti negli Stati membri del Consiglio d'Europa. Qualsiasi interferenza con il diritto di accesso ai pubblici documenti deve essere giustificata in quanto necessaria in una società democratica all'interno dell'ambito di applicazione dell'art. 10(2) della CEDU, eventualmente in combinazione con l'art. 6 della CEDU (diritto a un equo processo) e all'art. 13 della CEDU (diritto a un ricorso effettivo). Nella propria casistica recente, la Corte ha evidenziato che:

nei casi in cui il ricorrente era un singolo giornalista ed un difensore dei diritti umani, la Corte ha ritenuto che la ricerca di informazioni rappresenta una fase preparatoria essenziale del giornalismo e un elemento intrinseco e protetto della libertà di stampa.

La Corte ribadisce poi che:

gli ostacoli creati con lo scopo di impedire l'accesso a informazioni di pubblico interesse potrebbero scoraggiare gli operatori del settore mediatico o di settori ad esso collegati dal perseguire tali obiettivi. Di conseguenza, essi potrebbero non essere più in grado di svolgere il loro

8 Convenzione del Consiglio d'Europa sull'accesso a documenti ufficiali (CETS n. 205), art. 2. Accessibile al link: www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=205&CM=8&DF=24/09/2012&CL=ENG.

Tuttavia, questa convenzione non è ancora entrata in vigore: solamente sei stati membri lo hanno ratificato (Bosnia e Erzegovina, Ungheria, Lituania, Montenegro, Norvegia and Svezia), e le ratifiche necessarie affinché vi sia l'entrata in vigore del patto sono 10. Per un'analisi degli sviluppi del diritto di informazione a livello nazionale, vedi Coliver S. (2015).

ruolo vitale di pubblici guardiani e verrebbe lesa la loro abilità di procurare informazioni accurate ed affidabili.⁹

Tale ampliamento del campo di applicazione del diritto alla libertà di espressione e di informazione va di pari passo con un altro sviluppo nella casistica della Corte che ha contribuito a garantire gradualmente più trasparenza nella società su materie di pubblico interesse proteggendo, di nuovo *ex art. 10 CEDU*, i diritti dei c.d. “*whistleblower*”, i quali diffondono o “svelano” informazioni ai media. Il diritto alla libertà di espressione dei *whistleblower* è stato riconosciuto ed efficacemente garantito da parte della Corte all’interno della propria casistica degli ultimi anni, in particolare in seguito alla sentenza della Grande Camera della Corte nel caso *Guja c. Moldavia* del 2008.¹⁰ Un tale mutamento verso la previsione di garanzie adeguate per la protezione dei *whistleblower* si nota anche nella Raccomandazione del Consiglio d’Europa Rec(2014)7 sulla protezione dei *whistleblower* (Raccomandazione del 2014), la quale stabilisce che:

gli individui che riportano o svelano informazioni su minacce o danni per il pubblico interesse (“*whistleblowers*”) possono contribuire a rafforzare la trasparenza e la responsabilità democratica.¹¹

Di conseguenza, i *whistleblower* possono invocare il loro diritto alla libertà di espressione quando rivelano informazioni ai media. L’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa ha ribadito, in una Risoluzione del 23 giugno 2015, l’importanza della casistica della Corte nel sostenere la libertà di parola e la protezione dei *whistleblower*. Ha fatto appello alla creazione di:

uno strumento giuridico vincolante (convenzione) sulla protezione dei *whistleblower* sulla base della Raccomandazione del Comitato dei Ministri CM/Rec(2014)7, prendendo in considerazione i recenti sviluppi.¹²

9 *Guseva c. Bulgaria*, § 37. Vedi inoltre *Shapovalov c. Ucraina*, § 68 e *Dammann c. Svizzera*, § 52.

10 *Guja c. Moldavia*.

11 Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa (2014), Raccomandazione CM/Rec(2014)7 sulla protezione dei “*whistleblower*”.

12 La risoluzione sottolinea la necessità di garantire la protezione accordata ai *whistleblower* anche agli impiegati della sicurezza nazionale o dei servizi di *intelligence* e alle aziende private che lavorano in questo campo nonché di garantire asilo ai *whistleblower* le cui rivelazioni soddisfano gli standard richiesti dal Consiglio d’Europa in tutti gli Stati membri. All’interno della stessa risoluzione del 23 giugno 2015, l’Assemblea parlamentare richiese agli Stati Uniti d’America “di permettere al Sig. Edward Snowden di ritornare in patria senza il timore di subire

La protezione diretta dei *whistleblower* in base all'art. 10 CEDU è complementare alla severa e raffinata casistica sulla protezione delle fonti giornalistiche, garantendo un elevato livello di protezione per coloro che agiscono in funzione di fonti (confidenziali) per i giornalisti. Il diritto dei giornalisti di difendere le loro fonti è stato sostenuto in molti casi e dimostra la necessità di una protezione per i *whistleblower*, come spiegato nei casi della Corte *Goodwin c. Regno Unito, Roemen e Schmit c. Lussemburgo, Voskuil c. Paesi Bassi, Tillack c. Belgio, Financial Times Ltd. C. Regno Unito e Nagla c. Lettonia*.¹³

Nel presente capitolo, il riconoscimento di un diritto di accesso ai pubblici documenti e il diritto degli impiegati pubblici e dei dipendenti del settore privato di agire come *whistleblower* e fonti giornalistiche sarà inquadrato nel contesto giuridico del Consiglio d'Europa e dell'interpretazione della CEDU. Lo sviluppo e le caratteristiche di tali diritti, così come le loro limitazioni, verranno illustrati con riferimento alle sentenze di riferimento pronunciate dalla Corte, applicando l'art. 10 della CEDU a circostanze concrete, così come in relazione a documenti di *policy* rilevanti dell'Assemblea parlamentare e del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa. L'applicazione di entrambe le "estensioni" della protezione ex art. 10 CEDU è rilevante specialmente in supporto ad un giornalismo d'indagine e indipendente nonché per i media e le organizzazioni non-governative (ONG) nell'esercizio del loro ruolo di pubblici guardiani in società democratiche trasparenti e sostenibili. Una straordinaria e importante caratteristica dell'estensione dell'ambito di applicazione dell'art. 10 della CEDU consiste nel fatto che sia il diritto di accesso ai pubblici documenti che la protezione dei *whistleblower* sono validi e applicabili nel campo della sicurezza nazionale e dei servizi segreti, campi tradizionalmente esclusi, secondo la normativa nazionale, dal campo della trasparenza in quanto viene data priorità alla segretezza e alla confidenzialità degli stessi.

L'ARTICOLO 10 DELLA CEDU

Il diritto alla libertà di espressione e di informazione è garantito dall'art. 10 della CEDU in tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa, dalla Norve-

persecuzioni in condizioni che non gli consentirebbero di richiamare la difesa dell'interesse pubblico".

13 *Goodwin c. Regno Unito; Roemen e Schmit c. Lussemburgo; Voskuil c. Olanda; Tillack c. Belgio; Financial Times Ltd. ed altri c. Regno Unito e Nagla c. Lettonia.*

gia a Cipro, dall'Islanda all'Azerbaijan e dal Portogallo alla Russia. La tendenza verso una migliore garanzia di tale diritto è stata indubbiamente influenzata (nella maggior parte dei) Paesi membri del Consiglio d'Europa dall'applicazione dinamica dell'art. 10 della CEDU da parte della Corte. L'art 10 della CEDU afferma che:

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 ad 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 ed 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.

L'art. 10(1) della CEDU contiene il principio del diritto alla libertà di espressione e di informazione, mentre l'art. 10(2) della CEDU apre, in relazione ai "doveri ed alle responsabilità" che vanno di pari passo all'esercizio di tale diritto, alla possibilità, per le pubbliche autorità, di interferire per mezzo di formalità, condizioni, restrizioni e addirittura sanzioni. In ogni modo, l'art. 10(2) riduce, al contempo, sostanzialmente la possibilità di interferire con la libertà di esprimere, ricevere e divulgare informazioni ed idee. L'interferenza da parte delle pubbliche autorità è consentita soltanto sotto la severa condizione che qualsiasi restrizione o sanzione debba essere "prevista dalla legge",¹⁴ debba perseguire uno "scopo legittimo" e, in ultima istanza e soprattutto, essere "necessaria in una società democratica".

La casistica della Corte dimostra che le proprie decisioni hanno consentito di conferire valore alla protezione della libertà di espressione, la libertà giornalistica, la libertà dei media ed il pubblico dibattito nei Paesi membri

14 Solo in pochi casi la Corte giunse alla conclusione che la condizione imposta dalla formula "prescritto dalla legge", la quale include la prevedibilità, la precisione e il grado di diffusione pubblica o l'accessibilità e che implica un minimo grado di protezione contro l'arbitrarietà, non fosse soddisfatta; per esempio nei casi *Abmet Yildirim c. Turchia*; *Youth Initiative for Human Rights c. Serbia* e *Guseva c. Bulgaria*.

della CEDU. In quasi 600 casi, la Corte ha ravvisato violazioni del diritto alla libertà di espressione e di informazione garantito dall'art. 10 della CEDU, sviluppando perciò un livello maggiore di protezione in confronto a quello previsto dalla normativa nazionale dello Stato convenuto. La giurisprudenza della Corte ha chiaramente ridotto le possibilità di interferire nei diritti alla libertà di espressione e di informazione evidenziando le caratteristiche di una società democratica in termini di tolleranza, apertura mentale, pluralismo e specialmente l'importanza della partecipazione al pubblico dibattito, inclusa la protezione di espressioni, idee e informazioni che "scandalizzano, offendono o creano disturbo".

La casistica della Corte ha riconosciuto la funzione preminente dei media e del giornalismo in un Paese sorretto dallo Stato di diritto, evidenziando, a cadenza regolare, che i media svolgono il ruolo vitale di pubblici guardiani e fornitori di informazioni in una democrazia. In ogni caso, le varie normative e i regolamenti nazionali continuano a ridurre la libertà di espressione, la ricerca di notizie e i contenuti mediatici. L'obiettivo di tali restrizioni consiste nel proteggere:

- I. l'interesse nazionale (protezione della sicurezza dello Stato e dell'ordine pubblico);
- II. la morale;
- III. la reputazione o la *privacy* o, in senso più generale, i diritti degli altri;
- IV. la confidenzialità delle informazioni; o
- V. l'autorità e l'imparzialità della magistratura.

Altre previsioni legali mirano a proteggere i dati personali e proibiscono i "discorsi di odio" che incitano alla violenza, al razzismo, alla xenofobia, all'odio o alla discriminazione. Inoltre, le leggi sulle trasmissioni, le normative sui servizi dei media audiovisivi e le discipline giuridiche in materia di pubblicità o altre forme di "contenuti pubblicitari" contengono restrizioni sulla libertà di espressione o sui contenuti mediatici.¹⁵ In più occasioni, la Corte ha ripetuto che l'articolo 10 della CEDU non garantisce ai media la libertà di espressione senza alcuna restrizione, anche nel rispetto della divulgazione di tematiche di grande interesse pubblico.

Nel godere della protezione accordata loro dalla Convenzione, i giornalisti devono, nell'esercizio dei loro doveri, attenersi ai principi del giornalismo responsabile, ovvero agire in buona fede, fornire informazioni accurate ed affidabili, riportare in maniera oggettiva le opinioni

15 Per una visione d'insieme e un'analisi vedi Commissario per i diritti dell'uomo (2011) e Casadevall J. et al. (2012).

di coloro che sono coinvolti in un pubblico dibattito ed astenersi da un puro scandalismo.¹⁶

Ciò significa anche che i media che applicano gli standard dell'etica giornalistica o i giornalisti che rispettano i principi del giornalismo responsabile sono fortemente protetti dall'art. 10 della CEDU. In ogni caso, ciò non comporta che i giornalisti debbano agire osservando le norme di buona pratica giornalistica in tutte le circostanze al fine di essere tutelati dall'art. 10 della CEDU.¹⁷ In alcuni casi, la Corte era dell'opinione che, nonostante fosse stato "consigliabile" per un quotidiano e per i propri giornalisti ottenere una presa di posizione in anticipo da parte di una persona criticata nelle pagine del giornale per il proprio coinvolgimento in un caso di frode e di uso improprio di fondi pubblici,

il mero fatto che costei non avesse compiuto il fatto non è sufficiente per ritenere che era giustificata l'interferenza con il diritto alla libertà di espressione della società ricorrente.¹⁸

I GOVERNI NAZIONALI NON POSSONO PIÙ DECIDERE IN MERITO AI LIMITI DELLA LIBERTÀ DEI MEDIA E DEI GIORNALISTI

Fino a qualche decennio fa, i limiti e le restrizioni alla libertà di espressione venivano determinati dai governi nazionali e valutati, in ultima istanza, dalle loro autorità giudiziarie nazionali, senza alcun controllo esterno. Questo modello venne profondamente modificato in Europa con l'avvento della CEDU ed il proprio quadro di consolidamento, nel quale la Corte gioca in ruolo cruciale.¹⁹

A partire dalla sentenza della Corte *Sunday Times c. Regno Unito (n. 1)*²⁰ nel 1979, è diventato chiaro che l'art. 10 della CEDU ha effettivamente ridotto la sovranità nazionale e l'ambito delle limitazioni nazionali per re-

16 *Armellini et al. c. Austria*, § 41.

17 *Flux e Samson c. Moldavia*; *Timpul Info-Magazin e Anghel c. Moldavia*; e *Standard Verlags GmbH c. Austria*.

18 *Krone Verlag GmbH & Co c. Austria (n. 5)*. Vedi inoltre *Standard Verlags GmbH c. Austria (n. 3)*.

19 Vedi inoltre Harris D. J. et al. (2009).

20 *Sunday Times c. Regno Unito (n. 1)*. Qualche anno prima, nel suo primo giudizio sulla libertà d'espressione (*Handyside c. Regno Unito*), la Corte rimarcò l'importanza della libertà d'espressione in una società democratica, ma non rilevò alcuna violazione dell'art. 10 della Convenzione nel caso in parola, in quanto la protezione di minori venne considerata una giustificazione per l'interferenza delle pubbli-

stringere le libertà di espressione e di informazione. In più occasione, la Corte ha stabilito un livello di protezione più elevato per i contributi giornalistici su temi di pubblico interesse, riconoscendo anche “il diritto del pubblico di essere informato in forma adeguata” su tematiche di interesse per la società. Nel corso degli anni, l’abbondanza dei casi affrontati dalla Corte ha reso chiaro che le normative nazionali che proibiscono, restringono o sanzionano le espressioni o le informazioni quali forme di pubbliche comunicazioni possono essere attuate soltanto se sono: (I) sufficientemente definite dal punto di vista legislativo; (II) non adottate in forma arbitraria; (III) giustificate da uno scopo legittimo; e, soprattutto, (IV) considerate necessarie in una società democratica. La Corte ha altresì stabilito in varie occasioni che la CEDU è uno “strumento vivente” e che, in quanto tale intende “garantire non diritti teorici o illusori, bensì diritti pratici ed effettivi”.²¹

Con il caso *Sunday Times* come punto di partenza nel 1979, le normative di molti Paesi europei sono state ritenute lesive dell’art. 10 della CEDU dopo che giornalisti, caporedattori, case editrici, emittenti, accademici, politici, artisti, attivisti o ONG hanno lamentato dinanzi alla Corte di essere divenuti vittime di interferenze nella loro libertà di espressione illegittime, ingiustificabili o sproporzionate. Come conseguenza della casistica della Corte, ed a causa del carattere vincolante della CEDU, gli Stati membri sono tenuti a modificare ed a rafforzare i loro strumenti di protezione della libertà di espressione ai sensi dell’art. 1 della CEDU. Questo approccio ha riguardato, in particolare, la protezione dei contributi giornalistici, del dibattito politico e della discussione di questione di pubblico interesse, rigettando alcune delle limitazioni tradizionali alla libertà di espressione in molti Paesi che non possono più essere considerate giustificate in una società democratica. In anni più recenti, la Corte ha anche garantito l’accesso ai pubblici documenti facendolo ricadere nell’ambito di applicazione della CEDU e, in diverse occasioni, ha ritenuto che le sanzioni imposte contro i *whistleblower* per aver rivelato informazioni di pubblico interesse abbiano leso il loro diritto alla libertà di espressione e di informazione (cfr. *infra*).

Allo stesso tempo, la Corte è diventata un attore importante nella difesa della libertà di stampa contro nuove iniziative o tentativi di restringerla. La giurisprudenza della Corte si è fortemente opposta all’introduzione di nuovi limiti o obblighi aggiuntivi che rischiano di danneggiare l’importante ruolo dei media critici ed indipendenti in una società democratica. Un

che autorità nella pubblicazione “Little Red Schoolbook” e nei confronti del suo editore, il sig. Handyside.

21 Vedi, per esempio, *Centro Europa 7 S.R.L. e Di Stefano c. Italia*.

esempio eloquente ne è la sentenza della Corte *Mosley c. Regno Unito* del 2001. La Corte ha ritenuto che il diritto alla *privacy* garantito dall'art. 8 della CEDU non richiede che i media debbano preventivamente dare notizia della pubblicazione dei contenuti alle persone citate in essi.²² Nel caso *Węgrzynowski e Smolczewski c. Polonia*, la Corte ha fornito una sentenza interessante riguardo alla richiesta di rimuovere un articolo pubblicato *online* che due legali consideravano lesivo della loro reputazione. Nei precedenti processi di diffamazione dinanzi alle corti polacche, la richiesta era stata ritenuta fondata su informazioni insufficienti e l'articolo continuò a rimanere accessibile al pubblico sul sito internet del quotidiano. La Corte ha ritenuto che il giornale non era obbligato a rimuovere l'articolo dal proprio archivio internet. Ha accettato che la Polonia avesse adempiuto il proprio obbligo di bilanciare, da un lato, i diritti garantiti dall'art. 10 della CEDU e, dall'altro lato, dall'art. 8 della CEDU. La Corte ritiene che la rimozione dell'articolo *online* per tutelare la reputazione del ricorrente sarebbe stata, nelle circostanze del caso, sproporzionata in base all'art. 10 della CEDU e che una rettifica o un commento aggiunto sul sito avrebbe costituito un rimedio sufficiente ed adeguato.²³

La Corte ha anche rafforzato il diritto dei singoli di accedere a internet in una sentenza contro un blocco totale di contenuti digitali, nella quale ha asserito che internet è diventato, nel frattempo, uno dei principali mezzi per l'esercizio del diritto alla libertà di espressione e di informazione. La Corte ha chiarito che la restrizione dell'accesso a una fonte di informazioni è compatibile con la CEDU soltanto se sussiste un quadro giuridico severo che contenga garanzie. La sentenza ha altresì precisato che le corti nazionali avrebbero dovuto comprendere che una tale misura avrebbe reso inaccessibile un grande quantitativo di informazioni colpendo, di conseguenza, i diritti degli utenti internet, con un importante effetto collaterale sul loro diritto di accedere ad internet.²⁴

22 *Mosley c. Regno Unito*.

23 *Węgrzynowski e Smolczewski c. Polonia*. Confronta con Corte di giustizia dell'Unione europea, Grande Camera 13 maggio 2013, C 131/12, *Google Spain*.

24 *Ahmet Yıldırım c. Turchia*. Anche nel caso *Del AS c. Estonia*, la Corte statui su un importante problema relativo alla libertà d'espressione su internet, più precisamente sulla responsabilità (limitata) dei gestori di siti di notizie *online* in relazione ai commenti postati dagli utenti contenenti insulti e diffamazioni. In questo caso, aver sanzionato colui che ha pubblicato il sito internet in quanto responsabile di contenuto diffamatorio postato dagli utenti non determinò una violazione dell'art.10. Questo approccio fu confermato dal giudizio della Grande Camera in *Del AS* del 16 giugno 2015. Mentre la Corte riconobbe che, per quanto riguarda l'esercizio della libertà di espressione, possono derivare importanti benefici da in-

È importante notare che la casistica della Corte ha statuito che le autorità nazionali non dovrebbero soltanto astenersi dalle interferenze nella libertà di espressione e nella libertà di stampa non necessarie in una società democratica, ma sono altresì soggette agli obblighi positivi di proteggere il diritto alla libertà di espressione contro interferenze da parte di individui privati od organizzazioni. In un caso contro la Svezia la Corte ha chiarito che, nonostante il proprio compito non fosse quello di chiarire contenziosi di natura puramente privata:

essa non può mantenere un atteggiamento passivo quando l'interpretazione di un atto normativo, che si tratti di una disposizione testamentaria, di un contratto tra privati, di un documento pubblico, di una previsione statutaria o di un provvedimento amministrativo, da parte di una corte nazionale appaia irragionevole, arbitraria, discriminatoria o, in senso più lato, in disaccordo con i principi sottesi alla Convenzione.²⁵

La Corte ha altresì evidenziato che:

in aggiunta all'obbligo primario negativo di uno Stato di astenersi dall'interferire nelle garanzie della Convenzione, possono esistere obblighi positivi inerenti a tali garanzie. La responsabilità di uno Stato potrebbe dunque essere ravvisata come conseguenza del mancato rispetto di tali obblighi.²⁶

Nella sentenza *Özgür Gündem c. Turchia*, la Corte ha sviluppato questo approccio ritenendo che:

l'esercizio reale ed effettivo della libertà di espressione non dipende solamente dal dovere, da parte dello Stato di non interferire, ma può anche richiedere misure positive di protezione, anche nella sfera delle relazioni tra individui.

In seguito ad una serie di omicidi, sparizioni, attacchi, persecuzioni, sequestri e confische, il quotidiano *Özgür Gündem* ha cessato le proprie pubblicazioni. Secondo la Corte, le autorità turche non erano state in grado di

ternet, affermò altresì di essere altrettanto consapevole che la possibilità per le persone lese da dichiarazioni diffamatorie o da altri tipi di contenuto illecito di intentare un'azione di responsabilità che possa costituire un rimedio effettivo contro le violazioni dei diritti della personalità debba essere mantenuta" (§ 110). Per un commento critico, vedi Voorhoof D. (2015c).

25 *Khurshid Mustafa e Tarzibachi c. Svezia*.

26 *Fuentes Bobo c. Spagna*; *Özgür Gündem c. Turchia*; *VgT Verein gegen Tierfabriken c. Svizzera (n. 1)*; *VgT Verein gegen Tierfabriken c. Svizzera (n. 2)*; e *Wojtas-Kaleta c. Polonia*. Vedi inoltre *Appleby ed altri c. Regno Unito*.

adempiere al loro obbligo positivo di proteggere il giornale ed i suoi giornalisti nell'esercizio della loro libertà di espressione.²⁷

In altri casi, la Corte ha altresì adottato la teoria degli obblighi positivi applicando altre previsioni della CEDU, per esempio in casi di omicidi di giornalisti che configuravano non soltanto la violazione dell'art. 10, bensì anche del diritto alla vita (art. 2) o del divieto di tortura o di trattamenti disumani o degradanti (art. 3), in combinazione con il diritto a un ricorso effettivo (art. 13).²⁸ In un caso recente relativo ad un violento attacco contro un giornalista, la Corte ha ripetuto che gli Stati membri sono tenuti, in base agli obblighi positivi sanciti dalla CEDU, a creare un ambiente favorevole per la partecipazione al pubblico dibattito da parte di tutte le persone interessate, consentendo loro di esprimere le loro opinioni e idee senza timore. In questo particolare caso, l'incapacità di svolgere un'indagine efficace portò la Corte a ritenere che l'investigazione avvenuta dopo che un giornalista aveva lamentato un maltrattamento fosse stata inefficace e che vi fosse una violazione dell'art. 3 della CEDU (divieto di tortura o trattamenti inumani o degradanti). In tale particolare caso, un giornalista era stato vittima di un violento attacco da parte di due uomini soltanto poche ore dopo aver pubblicato un articolo in cui aveva accusato un alto ufficiale dell'esercito di corruzione ed attività illegali. Il giornalista venne colpito più volte con un oggetto contundente e venne anche preso a pugni dai propri aggressori. L'attacco avvenne al di fuori degli uffici del giornale. Nonostante fosse stata avviata una formale investigazione penale in relazione all'attacco, non si intrapresero ulteriori passi per identificare gli autori. In relazione all'art. 3 della CEDU, il giornalista sostenne che ci fossero agenti governativi dietro l'attacco contro di lui e che la polizia non era stata in grado di portare avanti un'investigazione effettiva del maltrattamento. La Corte ravvisò vari difetti nell'investigazione poliziesca, i quali la spinsero a ritenere che l'investigazione del caso era stata inefficace e che era stato, di conseguenza, leso l'art. 3 della CEDU.²⁹

27 *Özgür Gündem c. Turchia*.

28 *Gongadze c. Ucraina*. Vedi inoltre *Dink c. Turchia*.

29 *Uzeyir Jafarov c. Azerbaijan*.

*I MEDIA, I GIORNALISTI, LE ONG E LA SOCIETÀ CIVILE QUALI
PUBBLICI GUARDIANI*

La Corte ha chiarito che, in una società democratica, oltre ai media, le ONG, i gruppi di promozione e le organizzazioni che trasmettono un messaggio al di fuori dell'opinione tradizionale debbano essere messi in grado di svolgere le loro attività in maniera effettiva e di poter fare affidamento ad un elevato livello di libertà di espressione, essendovi:

Un forte pubblico interesse nel consentire a tali gruppi e a individui che si pongono al di fuori dell'opinione tradizionale di contribuire al pubblico dibattito divulgando informazioni ed idee su questioni di interesse pubblico generali quali la salute e l'ambiente.³⁰

In una società democratica, le pubbliche autorità dovrebbero essere sottoposte ad un'indagine continua da parte dei cittadini e ognuno deve essere in grado di porre l'attenzione pubblica su situazioni ritenute contrarie alla legge.³¹

Particolare attenzione è posta al pubblico interesse coinvolto nella rivelazione di informazioni che contribuiscono al dibattito su materie di pubblico interesse:

In un sistema democratico gli atti o le omissioni del governo devono essere soggetti ad una severa indagine, non soltanto da parte delle autorità legislative e giudiziarie, ma anche da parte dei media e dell'opinione pubblica. L'interesse che il pubblico può avere nei confronti di particolari informazioni può talvolta essere talmente forte da avere la precedenza anche su un obbligo di riservatezza imposto per legge.³²

In tali circostanze, i giornalisti non dovrebbero essere perseguiti o sanzionati per aver infranto la confidenzialità o per aver utilizzato documenti ot-

30 *Steel ed altri c. Regno Unito*. Vedi inoltre *Hertel c. Svizzera*; *VgT Verein gegen Tierfabriken c. Svizzera (n. 1)*; *VgT Verein gegen Tierfabriken c. Svizzera (n. 2)*; *Vides Aizsardzības Klubs c. Lettonia* e *Mamère c. Francia*. Vedi inoltre *Open Door e Dublin Well Women c. Irlanda*; *Hashman e Harrup c. Regno Unito*; *Çetin e Şakar c. Turchia*; *Women on Waves c. Portogallo*; *Hyde Park ed altri c. Moldavia (n. 5-6)*; *Schwabe e M.G. c. Germania*; *Tatár e Fáber c. Ungheria*; *Kudrevičius ed altri c. Lituania* (relativo alla Grande Camera) e *Taranenko c. Russia*.

31 *Vides Aizsardzības Klubs c. Lettonia*. Vedi anche *Tatár e Fáber c. Ungheria*.

32 *Guja c. Moldavia* e *Bucur e Toma c. Romania*. Vedi *Morice c. Francia*.

tenuti illegalmente.³³ La Corte ha accettato che l'interesse sotteso alla pubblicazione delle informazioni derivanti da una fonte che ha ottenuto e ritrasmesse le informazioni in maniera illegittima possa in certe circostanze essere più importante di quello di conservare, per un privato o un'entità pubblica, la riservatezza delle informazioni. Un giornale che ha pubblicato uno scambio di e-mail tra due personaggi pubblici ottenuto illegalmente, direttamente riferito alla discussione su una questione di serio interesse pubblico, può essere tutelato, in base all'art. 10 della CEDU, dalle richieste basate sul diritto alla *privacy* protetto dall'art. 8 della CEDU.³⁴

In un caso che riguardava la condanna di quattro giornalisti per aver registrato e trasmesso un'intervista utilizzando telecamere nascoste, la Corte ha ritenuto che le autorità svizzere avessero violato i diritti dei giornalisti *ex art.* 10 della CEDU. La Corte ha evidenziato che l'utilizzo di telecamere nascoste da parte dei giornalisti era finalizzato a fornire informazioni di pubblica natura su un argomento di interesse generale, pertanto la persona filmata non venne ripresa come persona, ma come broker professionista. La Corte ha ritenuto che l'interferenza nella vita privata del broker non era stata sufficientemente forte da sovrastare il pubblico interesse ad ottenere informazioni che denunciassero le cattive pratiche nel campo del brokeraggio assicurativo.³⁵

Nella sentenza della Grande Camera *Stoll c. Svizzera*, la Corte ha confermato che la libertà di stampa assume un'importanza addirittura maggiore in circostanze in cui le attività e le decisioni dello Stato sfuggono ad un'in-

33 *Fressoz e Roire c. Francia; Dammann c. Svizzera; Dupuis ed altri c. Francia; Peev c. Bulgaria e Guja c. Moldavia*. Vedi inoltre *Radio Twist c. Slovacchia* e *Pinto Coelho c. Portogallo*.

34 *Jonina Benediktsdottir c. Islanda; Fressoz e Roire c. Francia* e *Radio Twist c. Slovacchia*.

35 *Haldimann ed altri c. Svizzera*. Confrontato con *Tierbefreier E.V. c. Germania*. In questo caso la Corte europea prese in considerazione che un'ingiunzione contro l'uso da parte di organizzazioni per i diritti degli animali di video ripresi illegalmente da giornalisti non costituiva nessun tipo di violazione dell'art. 10 della CEDU, in quanto l'ingiunzione non includeva l'utilizzo a scopo giornalistico da parte dei media, ma solamente l'utilizzo ingiustificato da parte delle associazioni per i diritti degli animali comprendente il video del film "Poisoning for profit" sul proprio sito, accusando un'impresa di aver infranto la regolamentazione relativa al trattamento degli animali. La Corte osservò che i tribunali locali avevano esaminato attentamente se accogliere l'ingiunzione in questione violasse in qualche modo il diritto di libertà d'espressione dell'associazione sopracitata, riconoscendo pienamente l'impatto del diritto di libertà d'espressione in un dibattito su un tema di interesse pubblico. La Corte sottolineò la mancanza di evidenze nonostante le accuse mosse nei confronti del film "Poisoning for profit" fossero corrette, secondo cui la compagnia C. infrangeva sistematicamente le leggi.

dagine democratica o giudiziaria sulla base della loro natura confidenziale o segreta. Il processo e la condanna di un giornalista per aver rivelato informazioni considerate confidenziali o segrete potrebbe scoraggiare coloro che operano nel settore mediatico dall'informare il pubblico su materie di pubblico interesse. Di conseguenza, la stampa potrebbe non essere più in grado di svolgere il proprio ruolo vitale di pubblico guardiano e l'abilità della stampa di fornire informazioni accurate ed affidabili risulterebbe compromessa.³⁶ In casi in cui i giornalisti riportano informazioni confidenziali in modo scandalistico³⁷ o in cui i documenti divulgati non contribuiscono al pubblico dibattito in maniera concreta o effettiva o riguardano soltanto informazioni circa la vita privata della persona coinvolta,³⁸ la Corte ha accettato un'interferenza (proporzionata) nella loro libertà di espressione.

Nei casi in cui i giornalisti o i media non sono stati in grado di fornire prove affidabili o rilevanti per le loro (gravi) asserzioni, insinuazioni o accuse, la Corte accetta le condanne e le sanzioni (proporzionate) imposte dalle autorità nazionali in quanto non lesive dell'art. 10 della CEDU.³⁹ La necessità che un giornalista debba provare che le accuse formulate in un articolo fossero "sostanzialmente vere" bilanciando le probabilità costituisce una restrizione giustificata del diritto della libertà di espressione ai sensi dell'art. 10(2) della CEDU.⁴⁰ In alcuni casi l'ovvia mancanza di prove a sostegno delle accuse pubblicate ha portato la Corte a definire addirittura inammissibile un ricorso *ex art. 10 CEDU*.⁴¹ Dall'altro lato, la Corte ha altresì preso in considerazione che i *reportage* mediatici su "racconti" o "voci"

36 *Stoll c. Svizzera*. Vedi inoltre *Goodwin c. Regno Unito* e *Fressoz e Roire c. Francia*.

37 *Stoll c. Svizzera*. Vedi inoltre *Armellini ed altri c. Austria*, § 41.

38 *Leempoel e S.A. Ciné Revue c. Belgio* e *Marin c. Romania*. Vedi inoltre *De Diego Nafria c. Spagna* e *Cumpănă e Mazăre c. Romania*. Vedi inoltre *Ruusunen c. Finlandia* e *Ojala e Etukeno Oy c. Finlandia*.

39 *Prager e Oberschlick c. Austria*; *McVicar c. Regno Unito*; *Perna c. Italia*; *Radio France c. Francia*; *Chauvy c. Francia*; *Pedersen e Baadsgaard c. Danimarca*; *Rumyana Ivanova c. Bulgaria*; *Alithia Publishing Company Ltd. e Constantinides c. Cipro*; *Backes c. Cipro*; *Flux c. Moldavia* (n. 6); *Cuc Pascu c. Romania*; *Petrina c. Romania*; *Brunet-Lecomte ed altri c. Francia*; *Kania e Kittel c. Polonia*; *Ziemiński c. Polonia*; *Růžový panter, o.s. c. Repubblica Ceca*; *Novaya Gazeta e Borodyanskiy c. Russia*; *Lavric c. Romania*; *Salumäki c. Finlandia* e *Armellini ed altri c. Austria*. In alcuni casi la Corte non riscontrò violazioni dell'art. 10, mentre affermò che ai richiedenti non venne garantito un processo giusto e che vi fu una violazione dell'art. 6(1) della Convenzione: vedi, per esempio, *Constantinescu c. Romania* e *Mihaiu c. Romania*.

40 *McVicar c. Regno Unito* e *Pedersen e Baadsgaard c. Danimarca*.

41 Vedi, per esempio, *Lászl Keller c. Ungheria*; *Corneliu Vadim Tudor c. Romania*; *Falter Zeitschriften GmbH c. Austria*; *Tomasz Wolek, Rafal Kaspr w e Jacek Leński c. Polonia* e

diffuse da persone diverse dal ricorrente o “pubbliche opinioni” debbano essere protette come parte del ruolo di “pubblici guardiani” svolto dai media.⁴² In più occasioni la Corte ha accettato che giudizi, asserzioni o esternazioni abbiano “una base fattuale solo ridotta” o che fosse sufficiente che non ci fosse “alcuna prova che la descrizione di fatti fornita nell’articolo fosse completamente falsa”, o che le “opinioni si basassero su fatti che non sono stati dimostrati falsi”.⁴³ I giudizi di valore e le critiche possono basarsi su “asserzioni non confermate o voci”.⁴⁴ La Corte non accetta il ragionamento delle corti nazionali secondo cui le accuse di colpe gravi formulate contro individui o personalità pubbliche debbano preventivamente essere provate in processi penali.⁴⁵ Nel caso *Kasabova* la Corte ha spiegato che:

Mentre una condanna definitiva corrisponde, di principio, all’inconfutabile prova che una persona abbia commesso un reato, ridurre a ciò il modo per provare le accuse di una condotta criminosa nel contesto di un caso di diffamazione è chiaramente irragionevole, anche se deve essere tenuta in considerazione, come richiesto dall’art. 6(2), la presunzione di innocenza di una persona.⁴⁶

Definire un atto o un comportamento di un politico “illegale” è da considerarsi come l’espressione di un’opinione giuridica personale che corrisponde ad un giudizio di valore del quale non si può chiedere di provarne l’esattezza.⁴⁷

Le leggi sulla diffamazione e i relativi processi penali non possono essere giustificati se il loro scopo o il loro effetto consistono nel prevenire una critica legittima nei confronti dei pubblici ufficiali o lo smascheramento di

Vittorio Sgarbi c. Italia. Vedi inoltre *Verdens Gang e Kari Aarsted Aase c. Norvegia*; *Gaudio c. Italia*; *Dunca e SC Nord Vest Press SRL c. Romania* e *Ciuvică c. Romania*.

42 Vedi, per esempio, *Thorgeir Thorgeirson c. Islanda* e *Cihan Öztürk c. Turchia*.

43 Vedi, per esempio, *Nilsen e Johnsen c. Norvegia*; *Dalban c. Romania*; *Dichand ed altri c. Austria* e *Flux e Samson c. Moldavia*.

44 *Timpul Info-Magazin e Anghel c. Moldavia*. Vedi inoltre *Cihan Öztürk c. Turchia*. La Corte ritenne comunque che, avendo le autorità già avviato procedimenti penali contro il richiedente per violazione dei doveri, “vi era una base fattuale sufficiente affinché il richiedente sviluppasse in’analisi critica della situazione e promuovesse domande relative al progetto di ripristino”.

45 Vedi *Nilsen e Johnsen c. Norvegia*; *Flux v. Moldavia* (n. 6); *Folea c. Romania*; *Dyundin c. Russia*; *Godlevskiy c. Russia* e *Kydonis c. Grecia*. Confronta con *Constantinescu c. Romania* e *Petrina c. Romania*. Vedi inoltre *Brosa c. Germania* e *Erla Hlynsottir c. Islanda* (n. 3).

46 *Kasabova c. Bulgaria*.

47 *Vides Aizsardzibas Klubs c. Lettonia*. Vedi inoltre *Selistö c. Finlandia* e *Karhuvaara e Iltalehti c. Finlandia*. Vedi *Brosa c. Germania*.

illeciti ufficiali o episodi di corruzione. Di un diritto di citare in giudizio un soggetto per aver diffamato la reputazione di un pubblico ufficiale si può facilmente abusare. Esso potrebbe impedire un dibattito libero e aperto su questioni di pubblico interesse o valutazioni sulla spesa di denaro pubblico.⁴⁸ Specialmente in casi in cui vengono pubblicate informazioni su presunti episodi di corruzione, frode o attività illecite in cui sono coinvolti politici, funzionari pubblici o istituzioni pubbliche, i giornalisti, gli editori, i media e le ONG dovrebbero essere in grado di fare affidamento ai più elevati standard di protezione della libertà di espressione. La Corte ha evidenziato che:

in un Paese democratico in cui vige lo Stato di diritto, l'uso di metodi impropri da parte di pubbliche autorità è esattamente il tipo di argomenti sui quali il pubblico ha il diritto di essere informato.⁴⁹

La Corte ritiene che:

la stampa è uno dei mezzi tramite il quale i politici e l'opinione pubblica possono verificare che il denaro pubblico venga speso secondo i principi contabili e non per arricchire determinati individui.⁵⁰

In alcuni casi, la Corte ha ordinato al governo dello Stato membro convenuto di assumere misure concrete ed urgenti al fine di rispettare e ripristinare immediatamente la libertà di espressione e di opinione del ricorrente, come, per esempio, nel caso *Fatullayev c. Azerbaijan* (nel quale la Corte ha ordinato l'immediato rilascio dal carcere di un giornalista condannato per aver calunniato il governo) o nel caso *Youth Initiative for Human Rights c. Serbia* (in cui la Corte ha ordinato ai servizi segreti serbi di fornire le informazioni richieste dalla ONG ricorrente).⁵¹

Le interferenze da parte delle pubbliche autorità in via processuale o altre misure giudiziarie relative alla ricerca giornalistica o altre attività investigative o di raccolta di notizie dovrebbero essere sottoposte ad una valutazione scrupolosa in prospettiva dell'art. 10 della CEDU.⁵² In un caso attualmente pendente, alla Grande Camera della Corte è stato chiesto di valutare

48 *Cihan Öztürk c. Turkey*.

49 *Voskuil c. Olanda*.

50 *Krone Verlag GmbH & Co c. Austria* (n. 5).

51 *Fatullayev c. Azerbaijan* e *Youth Initiative for Human Rights c. Serbia*.

52 *Vedi De Haes e Gijssels c. Belgio; Fressoz e Roire c. Francia; Bladet Tromsø e Stensaas c. Norvegia; Du Roy e Malaurie c. Francia; Thoma c. Lussemburgo; Colombani ed altri c. Francia; Vides Aizsardzības Klubs c. Lettonia; Radio Twist c. Slovacchia; Ukrainian Media Group c. Ucraina e Dupuis ed altri c. Francia. Vedi anche Nagla c. Lettonia.*

se l'arresto e la condanna di un fotografo della stampa finlandese per aver disobbedito alla polizia mentre stava riportando una manifestazione sfociata in violenze configurasse la lesione della libertà di espressione dello stesso ai sensi dell'art. 10 della CEDU. Il ricorrente del caso, il sig. Pentikäinen, è un fotografo e giornalista che stava immortalando alcuni attimi di un'ampia manifestazione a Helsinki. L'evento sfociò in una sommossa e la polizia decise di isolare l'area. Contravvenendo all'ordine imposto dalla polizia, un gruppo di circa venti persone rimase nell'area, incluso Pentikäinen, il quale ritenne che l'ordine di sgomberare l'area fosse rivolto soltanto ai manifestanti e non a lui stesso, in quanto egli stava lavorando in qualità di giornalista. Tentò anche di far capire alla polizia che egli era un rappresentante dei media mostrando il proprio cartellino. Poco tempo dopo venne arrestato dalla polizia insieme ai manifestanti. Venne tenuto in custodia da parte della polizia per 17 ore e poi accusato dal pubblico ministero di aver disobbedito alla polizia. La corte finlandese lo giudicò colpevole di tale delitto, ma non fu imposta alcuna sanzione in quanto la corte ritenne che le sue azioni fossero scusabili. Nel proprio ricorso alla Corte di Strasburgo, Pentikäinen lamentò che, con l'arresto e la condanna, erano stati lesi i propri diritti ai sensi dell'art. 10 della CEDU, essendogli stato impedito di svolgere il proprio mestiere di giornalista mentre stava raccogliendo notizie di pubblico interesse. La Corte ha riconosciuto che Pentikäinen era stato oggetto, nella propria qualità di fotografo di stampa e giornalista, di un'interferenza nella propria libertà di espressione. Tuttavia, poiché l'interferenza era prevista dalla legge, perseguiva uno scopo legittimo (la protezione dell'incolumità pubblica e la prevenzione di disordini e reati) ed era da considerarsi necessaria in una società democratica, non vi era stata alcuna violazione dei diritti *ex art. 10 della CEDU*. La Corte ha altresì ritenuto che il fatto che il ricorrente fosse un giornalista non gli conferiva un più ampio diritto di rimanere sul luogo dei manifestanti e che il comportamento per il quale era stato ritenuto colpevole non riguardava l'attività giornalistica in quanto tale, bensì il suo rifiuto di eseguire un ordine impartito dalla polizia quando la manifestazione era sfociata in una sommossa. Con una decisione presa a maggioranza (cinque voti contro due) la Corte concluse, di conseguenza, che la corte finlandese aveva ben bilanciato gli interessi in gioco nel caso e che non vi era stata alcuna violazione dell'art. 10 della CEDU. Pentikäinen richiese, sostenuto dall'Unione dei giornalisti finlandesi, dalla Federazione internazionale dei giornalisti e dalla Federazione europea dei giornalisti, un deferimento alla Grande Camera, argomentando che la decisione della Corte rischiava di affievolire la libertà di stampa e i diritti dei giornalisti che trattano argomenti rilevanti per la società. Il 2 giugno 2014 il collegio giudicante decise di deferire il Caso alla

Grande Camera, ove l'udienza si tenne il 17 dicembre 2014. La sentenza finale è prevista per la seconda metà del 2015.⁵³ La sentenza della Grande Camera nel caso *Pentikäinen c. Finlandia* avrà senza dubbio un impatto enorme sui ricorsi futuri riguardanti il diritto, per i giornalisti, di ottenere notizie in zone di conflitto, manifestazioni o proteste violente, in cui sono coinvolte le forze armate o la polizia. Qualora fosse confermata la sentenza della Corte, secondo cui non fu, nel presente caso, alcuna violazione dell'art. 10 della CEDU, tale caso potrebbe sortire un "effetto dissuasivo" sulla libertà di stampa⁵⁴.

VERSO UN DIRITTO DI ACCESSO AI DOCUMENTI UFFICIALI

Uno sviluppo importante per l'espansione del diritto alla libertà di espressione e di informazione si trova nella casistica della Corte relativa all'accesso ai pubblici documenti. A lungo la Corte si è rifiutata di applicare l'art. 10 della CEDU in casi di diniego di accesso ai pubblici documenti.⁵⁵ Nei casi *Leander c. Svezia*, *Gaskin c. Regno Unito* e *Guerra e altri c. Italia* la Corte ha evidenziato che:

il diritto di ottenere informazioni ... vieta, in sostanza, ad un governo di impedire ad una persona di ottenere informazioni che altri vorrebbero o che potrebbero voler fornirgli. Tale libertà non può essere intesa come imposizione nei confronti di uno Stato, in circostanze come nel presente caso, di obblighi positivi di raccogliere e divulgare esso stesso informazioni.⁵⁶

Nel caso *Roche c. Regno Unito* del 2005 la Grande Camera ha fatto riferimento alle sentenze *Leander*, *Gaskin* e *Guerra* non ravvisando alcuna ragione "per non applicare tale giurisprudenza consolidata".⁵⁷

Questo approccio della Corte contrastava fortemente con l'interpretazione data dalla Corte interamericana dei diritti umani nella propria sen-

53 *Pentikäinen c. Finlandia*. Vedi Voorhoof D. (2014b).

54 Nella sentenza *Pentikäinen c. Finlandia* (Grande Camera), Ricorso n. 11882/10, 20 ottobre 2015, la Corte non ha poi rilevato una violazione dell'art. 10 della CEDU (*nota del traduttore*).

55 La Corte seguì un percorso nuovo in *Sdruženi Jihočeské Matky c. Repubblica Ceca*. Vedi anche Hins e Voorhoof (2007).

56 *Leander c. Svezia*, § 74; *Gaskin c. Regno Unito*, § 52 e *Guerra ed altri c. Italia*, § 53.

57 *Roche c. Regno Unito*, §§ 172–173.

tenza del 19 settembre 2006 relativa al caso *Claude Reyes e altri c. Cile*. La Corte ha ritenuto all'unanimità che era stato leso il diritto alla libertà di espressione garantito dall'art. 13 della Convenzione americana sui diritti umani statuendo che tale diritto "tutela i diritti di tutti gli individui di richiedere accesso a informazioni detenute dallo Stato, con le eccezioni permesse dalle restrizioni contenute nella Convenzione". Curiosamente, la Corte interamericana dei diritti dell'uomo ha posto l'accento sul nesso tra il diritto di accesso alle informazioni detenute dallo Stato e la democrazia.⁵⁸

L'approccio della Corte nel negare un diritto di accesso ai pubblici documenti in base all'art. 10 della CEDU contrastava anche con la Raccomandazione del 2002, la quale poneva l'accento sulla necessità di includere o incorporare nel diritto alla libertà di espressione il diritto di cercare informazioni e il diritto di accesso ai pubblici documenti.⁵⁹

Ciononostante, la Corte ha sostenuto, in una sentenza del 2007, che:

devono sussistere ragioni particolarmente forti per qualsiasi misura che colpisce tale ruolo della stampa e limita l'accesso ad informazioni che il pubblico ha il diritto di ricevere⁶⁰

ammettendo implicitamente almeno un diritto di accesso alle informazioni. Nella primavera del 2009, la Corte ha pronunciato due importanti sentenze nelle quali ha riconosciuto, entro determinati limiti, un diritto di accesso ai documenti ufficiali. La Corte ha specificato che, se autorità pubbliche detengono informazioni necessarie per un pubblico dibattito, il rifiuto di fornire documenti rilevanti a coloro che ne richiedono l'accesso configura una violazione del diritto alla libertà di espressione e di informazione come sancito dall'art. 10 della CEDU. Nel caso *TASZ c. Ungheria* la sentenza della Corte ha menzionato il "potere censorio di un monopolio dell'informazione" se autorità pubbliche si rifiutano di rivelare informazioni necessarie ai media o a organizzazioni della società civile per svolgere la loro funzione di pubblici guardiani. La Corte ha altresì ritenuto che lo Stato è

58 Corte interamericana dei diritti umani 19 settembre 2006, *Claude Reyes ed altri c. Cile*, www.corteidh.or.cr. Bisognerebbe tenere in considerazione che, a differenza dell'art. 10 della CEDU e similmente all'art. 19 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, il diritto garantito dall'art.13 della Convenzione americana sui diritti umani comprende anche libertà "di ricercare" informazioni e idee separatamente dal diritto di divulgare e ricevere informazioni e idee.

59 Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (2002), Raccomandazione Rec(2002)2.

60 *Timpul Info-Magazin e Anghel c. Moldavia*.

tenuto a non impedire il flusso di informazioni richieste dai giornalisti o da cittadini interessati. La Corte ha fatto riferimento alla propria giurisprudenza in materia nella quale ha riconosciuto che il pubblico ha diritto di ricevere informazioni di interesse generale e che è richiesta una valutazione particolarmente attenta da parte della Corte per stabilire se le misure adottate da un governo nazionale possano scoraggiare la partecipazione della stampa, uno dei pubblici guardiani della società, al pubblico dibattito su tematiche di legittimo interesse pubblico, anche quando tali misure rendano l'accesso alle informazioni meramente più complicato. La Corte ha evidenziato ancora una volta che la funzione dei media, inclusa la creazione di *forum* per il pubblico dibattito, non è limitata ai media o ai giornalisti professionisti. Infatti, caso in questione, la preparazione di un *forum* di dibattito pubblico era stata curata da una ONG. La Corte ha riconosciuto il contributo importante della società civile per la discussione di affari pubblici qualificando l'organizzazione ricorrente, la quale è coinvolta in controversie legate ai diritti umani, come "guardiano sociale". In dette circostanze, le attività del ricorrente legittimano una protezione da parte della CEDU analoga a quella accordata ai media. Inoltre, data l'intenzione del ricorrente di fornire le informazioni richieste al pubblico, contribuendo, di conseguenza, al dibattito pubblico sulla normativa che disciplina i reati legati agli stupefacenti, veniva chiaramente danneggiato il suo diritto di fornire informazioni.⁶¹

Nella sentenza *Kenedi c. Ungheria* la Corte ha ritenuto all'unanimità che vi fosse stata una violazione della CEDU per via dei procedimenti eccessivamente lunghi, durati oltre dieci anni, durante i quali il sig. Kenedi aveva tentato e ribadito il proprio accesso a documenti riguardanti i servizi segreti ungheresi. La Corte ha altresì ripetuto che

l'accesso a fonti documentarie originali per ragioni di legittima ricerca storica configurava un elemento essenziale dell'esercizio, da parte del ricorrente, del proprio diritto alla libertà di espressione.

La Corte ha fatto presente che Kenedi aveva ottenuto una sentenza della Corte che gli garantiva accesso ai documenti in questione, secondo la quale le corti ungheresi avevano ripetutamente deciso a suo favore i relativi processi. Le autorità ungheresi si erano persistentemente opposte al loro obbligo di conformarsi ai giudicati delle corti ungheresi, impedendo, di conseguenza, l'accesso ai documenti da parte di Kenedi, di cui egli aveva bisogno per redigere le proprie osservazioni. La Corte è giunta alla conclusione che le autorità ungheresi avevano agito in modo arbitrario e disobbedito

61 *Társaság a Szabadságjogokért c. Ungheria*.

alla normativa nazionale. Ha inoltre stabilito che avevano abusato dei propri poteri ritardando l'esercizio, da parte di Kenedi, del proprio diritto alla libertà di espressione, in violazione dell'art. 10 della CEDU.⁶²

Nella sentenza della Grande Camera *Gillberg c. Svezia*, la Corte ha riconosciuto che coloro che richiedevano le informazioni, in forma di dati scientifici, godevano del diritto di accesso a tali informazioni protetto dall'art. 10 della CEDU, il quale contribuirebbe "al libero scambio di opinioni e idee e ad una gestione efficiente e corretta dei pubblici affari".⁶³

Più recentemente, la Corte europea ha ripetuto nel caso *Youth Initiative for Human Rights c. Serbia* che:

la ricerca di informazioni rappresenta una fase preparatoria essenziale nel giornalismo e un elemento intrinseco e protetto della libertà di stampa

e che:

gli ostacoli creati al fine di impedire l'accesso ad informazioni di pubblico interesse potrebbe scoraggiare coloro che lavorano nel settore mediatico o in campi ad esso affini dal perseguire un tale fine. Di conseguenza, potrebbero non essere più in grado di svolgere il loro ruolo vitale di "pubblici guardiani" e la loro capacità di fornire informazioni accurate e affidabili risulterebbe compromessa.

In riferimento alla sentenza *TASZ c. Ungheria* la Corte ha stabilito esplicitamente che "la nozione di 'libertà di ottenere informazioni' comprende il diritto di accedere alle informazioni". La Corte è dell'opinione che, essendo la ONG ricorrente, la Youth Initiative for Human Rights, ovviamente coinvolta nella legittima ricerca di informazioni di pubblico interesse con l'intenzione di fornire tali informazioni al pubblico e di contribuire, di conseguenza, al pubblico dibattito, vi era stata un'interferenza con il suo diritto alla libertà di espressione. La ONG ricorrente richiese ai servizi segreti serbi di fornirle alcune informazioni relativi ai fatti legati all'uso di misure di sorveglianza elettronica. I servizi segreti avevano rigettato la ri-

62 *Kenedi c. Ungheria*. La Corte arrivò alla conclusione che, in questo caso, anche l'art. 13 (rimedio effettivo) era stato violato, in quanto il sistema ungherese non forniva un modo efficace di porre rimedio alle violazioni della libertà di espressione in questa situazione. La Corte ritenne inefficace la procedura disponibile a quel tempo in Ungheria per porre rimedio alle violazioni dei diritti ex art. 10 subito da Kenedi. Vi era stata, di conseguenza, una violazione dell'art. 13 in combinazione con l'art. 10 della Convenzione.

63 *Gillberg c. Svezia*.

chiesta facendo riferimento alle previsioni contenute nell'ordinamento serbo applicabili alle informazioni segreti. La Youth Initiative for Human Rights ha lamentato tale rifiuto di garantire l'accesso alle informazioni richieste detenute dai servizi segreti dinanzi alla Corte, malgrado un giudizio finale e vincolante da parte del Commissario per l'informazione a suo favore. La Corte ha ritenuto che le restrizioni imposte da parte dei servizi segreti serbi, ovvero il rifiuto di fornire accesso a documenti pubblici, non soddisfacessero il criterio di essere "previste dalla legge". La Corte ha ritenuto che "l'ostinata riluttanza da parte dei servizi segreti serbi di eseguire l'ordine del Commissario per l'informazione configurasse una violazione delle normative nazionali pari a un comportamento arbitrario, e che vi fosse stata, di conseguenza, una lesione dell'art. 10 della CEDU. La Corte ordinò alla Serbia di assicurare che fossero fornite al ricorrente le informazioni richieste da parte dei servizi segreti serbi entro tre mesi.⁶⁴

Il riconoscimento, da parte della Corte, dell'applicabilità del diritto alla libertà di espressione e informazione in questioni di accesso ai documenti ufficiali rappresenta indubbiamente un importante nuovo sviluppo che espande il campo di applicazione dell'art. 10 della CEDU.⁶⁵ Un tale approccio è, inoltre, pienamente in linea con il Commento Generale n. 34 del Comitato ONU per i diritti umani, il quale prevede che l'art. 19 del Patto internazionale sui diritti civili e politici "comprende il diritto di accesso alle informazioni detenute dalle pubbliche autorità".⁶⁶

Nella casistica più recente, la Corte ha creato un livello di garanzia a parte per un diritto di accesso ai pubblici documenti, specialmente quando il ricorrente è coinvolto in una legittima ricerca di informazioni di pubblico interesse con l'obiettivo di contribuire al pubblico dibattito.⁶⁷ La Corte ha manifestato un approccio simile nel caso *Roşianu c. Romania* ribadendo che la raccolta di informazioni e la garanzia dell'accesso ai documenti detenuti dalle pubbliche autorità rappresentano un diritto cruciale per i gior-

64 *Youth Initiative for Human Rights c. Serbia*.

65 Vedi anche Tiilikka P. (2013) e la Convenzione sull'accesso a documenti ufficiali del Consiglio d'Europa, CETS n. 205. Disponibile a: www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=205&CM=8&DF=24/09/2012&CL=ENG.

66 Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite (2011). Il Commento generale indica anche che "per conferire un effetto al diritto di accedere alle informazioni, gli Stati parte dovrebbero divulgare le informazione governative di interesse pubblico. Gli Stati dovrebbero adoperarsi per assicurare un facile, proprio, effettivo e pratico accesso a queste informazioni" (n. 19).

67 *Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes c. Austria* e *Guseva c. Bulgaria*.

nalisti affinché essi siano in grado di riferire su questioni di pubblico interesse, ovvero aiutando ad implementare il diritto del pubblico affinché esso sia adeguatamente informato su tali questioni. La sentenza della Corte ha chiarito che sono necessari efficienti meccanismi di applicazione al fine di rendere praticabile ed effettivo il diritto di accedere ai pubblici documenti per scopi giornalistici in base all'art. 10 della CEDU. La Corte non accetterà restrizioni arbitrarie al diritto di accesso ai pubblici documenti, in quanto esse diverrebbero una forma di censura indiretta. Ricercare informazioni rappresenta un'operazione fondamentale nel giornalismo nonché un elemento intrinseco e protetto della libertà di stampa. Posto che l'intenzione del giornalista consiste nel comunicare le informazioni in questione al pubblico e, di conseguenza, nel contribuire al pubblico dibattito sulla buona *governance* pubblica, è stato chiaramente danneggiato il diritto di divulgare informazioni. La Corte ha altresì fatto presente che la complessità delle informazioni richieste ed il considerevole impegno per selezionare o compilare i documenti richiesti erano stati citati solamente per spiegare l'impossibilità di fornire tali informazioni in tempi rapidi, ma non possono essere portate in giudizio come argomento sufficiente o pertinente per rifiutare l'accesso ai documenti richiesti *in toto*.⁶⁸ Nella sentenza *Guseva c. Bulgaria* del 17 febbraio 2015, la Corte ha ritenuto che:

la ricerca di informazioni, tenendo in considerazione la loro susseguente divulgazione al pubblico, può ritenersi compresa all'interno della libertà di espressione del ricorrente garantita dall'art. 10 della CEDU ... non fornendo le informazioni richieste dal ricorrente, il sindaco ha interferito nella fase preparatoria del processo di informazione del pubblico creando un ostacolo amministrativo ... Il diritto del ricorrente di divulgare informazioni è stato, di conseguenza, leso.⁶⁹

Nel presente caso, la Corte è giunta alla conclusione che la legge bulgara non prevedeva un arco temporale chiaro per attuare il diritto di accesso ai pubblici documenti e che la questione era lasciata alla buona volontà dell'autorità amministrativa responsabile dell'esecuzione della sentenza che ordinava la trasmissione dei documenti richiesti. La Corte ha ritenuto che una tale mancanza di un periodo certo per l'attuazione creasse incertezze in merito alle probabili tempistiche di attuazione la quale non si è, infine, mai concretizzata. Di conseguenza, la normativa nazionale applicabile di-

68 *Roșianu c. Romania*.

69 *Guseva c. Bulgaria*.

fettava della capacità previsionale richiesta per superare la valutazione della Corte *ex art. 10(2) CEDU*.

In ogni caso, alcune decisioni della Corte hanno creato dei dubbi circa l'ambito di applicazione e gli sviluppi futuri del diritto di accesso ai documenti detenuti dalle pubbliche autorità. In una decisione recente, pronunciata da un collegio formato da tre giudici, non è stata ravvisata alcuna violazione dell'art. 10 della CEDU in riferimento al rigetto della richiesta del ricorrente nei confronti di un'amministrazione comunale di fornire la lista dei pagamenti effettuati con i fondi comunali nei confronti di partiti politici, gruppi parlamentari e fondazioni politiche negli anni 2000, 2001 e 2002. Il ricorrente richiedeva anche informazioni sui pagamenti effettuati verso partiti politici da parte di società detenute dal comune.⁷⁰ La Corte ha fatto presente che il ricorrente stava cercando informazioni di pubblico interesse ed ha assunto che egli volesse divulgarle al pubblico. La Corte non ha ritenuto necessario stabilire se il ricorrente andasse qualificato o meno come membro della stampa o se il proprio lavoro potesse essere considerato o meno simile a quello di una ONG quando si tratta di ricercare informazioni. La sentenza della Corte fa riferimento alla propria sentenza nel caso *Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung c. Austria* del 28 novembre 2013, nella quale ha:

assunto un diritto di accesso alle informazioni in un caso in cui le autorità non avevano pubblicato informazioni rilevanti di notevole interesse pubblico in un *database* elettronico o in altra forma.

In ogni caso, la Corte ha proseguito, facendo riferimento alla propria casistica (*Leander c. Svezia* 1987 e *Guerra c. Italia* 1998), affermando che:

Nel contesto specifico dell'accesso alle informazioni, la Corte ha ritenuto che il diritto di ottenere informazioni proibisce, in sostanza, ad un governo di impedire ad una persona di ottenere informazioni che altri vogliono o vorrebbero fornirle ... Ha altresì ritenuto che il diritto di ricevere informazioni non possa essere interpretato come obbligo positivo per lo Stato di raccogliere e divulgare egli stesso informazioni ... Di conseguenza, la Corte non ritiene che possa essere desunto dalla propria casistica un obbligo generale, nei confronti dello Stato, di fornire informazioni in forma specifica fondato sull'art. 10, in particolare quando, come nel caso in questione, ciò comporterebbe un carico di lavoro significativo.

70 *Friedrich Weber c. Germania*.

La decisione mette a fuoco le differenze col caso *TASZ c. Ungheria*, poiché, in tale caso,

la Corte ha tenuto in considerazione il fatto che le informazioni richieste erano “pronte e disponibili” e non richiedevano la raccolta di dati di alcun genere da parte del governo.

Sulla base di questo ragionamento ambiguo la Corte, nella sentenza *Friedrich Weber c. Germania*, è giunta alla conclusione che

nel presente caso, indipendentemente dal proprio possibile *status* di membro della stampa, non vi è stata alcuna interferenza con il diritto del ricorrente di ottenere e di divulgare informazioni garantito dall’art. 10, co. 1 della Convenzione.⁷¹

In ogni caso, sulla base dei giudicati nei casi *TASZ c. Ungheria*, *Kenedi c. Ungheria*, *Gillberg c. Svezia*, *Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung c. Austria*, *Youth Initiative for Human Rights c. Serbia*, *Roşianu c. Romania* e *Guseva c. Bulgaria*, si può concludere che l’art. 10 della CEDU tutela il diritto di accedere ai pubblici documenti quando:

- (I) le informazioni sono detenute da una pubblica autorità in regime di monopolio informativo;
- (II) le informazioni andrebbero rivelate nell’interesse pubblico; e
- (III) il richiedente sta agendo in funzione di pubblico guardiano.

Come affermato dalla Corte, “la libertà di ricevere informazioni comprende il diritto di accedere alle informazioni”. Tale diritto, come mostrato nella sentenza *Youth Initiative for Human Rights c. Serbia*, può anche includere il diritto di ottenere accesso ai documenti di servizi segreti e delle proprie attività di sorveglianza. La Corte può addirittura ordinare alle autorità di uno Stato membro di costringere i servizi segreti a fornire ad un giornalista o ad una ONG le informazioni richieste.⁷²

LA PROTEZIONE DEI WHISTLEBLOWER

La Corte ha aggiunto un ulteriore elemento cruciale al fine di promuovere la trasparenza e di assicurare che i media possano svolgere il loro ruolo di pubblici guardiani in una società democratica, riportando i fatti di pubbli-

71 Vedi anche *Shapovalov c. Ucraina*.

72 *Youth Initiative for Human Rights c. Serbia*.

co interesse. Dopo aver sviluppato un elevato livello di protezione per le fonti giornalistiche al fine di mantenere riservate le identità delle fonti giornalistiche, la Corte ha iniziato a proteggere i *whistleblower* direttamente sulla base dell'art. 10 della CEDU, tutelando il loro diritto alla libertà di espressione. I *whistleblower* sono essenzialmente coloro che rivelano cattive condotte, episodi di frode, corruzione, mala gestione o attività disoneste o illegali all'interno di un'azienda, un'amministrazione o un'organizzazione privata o pubblica. I *whistleblower* riportano violazioni dell'integrità morale e criticano, di conseguenza, molto spesso datori di lavoro, aziende o gruppi direzionali. In molti casi infrangono (anche) l'obbligo di confidenzialità o un obbligo di segretezza, specialmente quando le violazioni di integrità morale vengono riferite ai giornalisti o ai media.

La protezione dei whistleblower e il diritto dei giornalisti di proteggere le loro fonti

La protezione delle fonti giornalistiche è un modo indiretto per mettere al riparo i *whistleblower* da persecuzioni o rappresaglie per aver rivelato informazioni ai giornalisti o ai media in casi in cui è in gioco l'interesse pubblico, per esempio in casi di corruzione, frode o attività illecite.

Secondo la Corte:

La protezione delle fonti giornalistiche è una delle condizioni fondamentali per la libertà di stampa, come riconosciuto e ribadito in vari strumenti internazionali inclusa la Raccomandazione del Comitato dei Ministri ... Senza una tale protezione, le fonti potrebbero essere scoraggiate dal sostenere la stampa nell'informare il pubblico su questioni di pubblico interesse. Di conseguenza, verrebbe affievolito il ruolo vitale di pubblico guardiano della stampa e compromessa la capacità della stampa di fornire informazioni accurate e affidabili. Prestando attenzione all'importanza della protezione delle fonti giornalistiche per la libertà di stampa in una società democratica ed il potenziale "effetto dissuasivo" che un ordine di rivelazione di tali fonti ha sull'esercizio di tale libertà, una misura del genere non può ritenersi compatibile con l'articolo 10 della Convenzione, a meno che essa non sia giustificata da un'esigenza preponderante nel pubblico interesse.⁷³

73 *Goodwin c. Regno Unito*.

Le interferenze con il diritto di proteggere le fonti giornalistiche possono essere giustificate soltanto quando è garantito il rispetto di severe garanzie sostanziali e procedurali. La Corte può emettere un ordine di rivelazione delle fonti soltanto al fine di soddisfare una “esigenza preponderante nel pubblico interesse”, per esempio per prevenire o investigare reati più gravi o violenza (razziale), proteggere il diritto alla vita o prevenire abusi sessuali sui minori classificabili come trattamento disumano o degradante.⁷⁴

In varie occasioni, la Corte ha ritenuto che le perquisizioni delle case o dei luoghi di lavoro dei giornalisti configurino una violazione dell’art. 10 della CEDU e dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.⁷⁵ La casistica della Corte dimostra che, in vari casi, il diritto dei giornalisti di tutelare le loro fonti ha evitato che il datore di lavoro del *whistleblower*, sia nel settore pubblico quanto nel settore privato, venisse a conoscenza dell’identità del dipendente che aveva presumibilmente rivelato informazioni riservate di pubblico interesse ad un giornalista. Nelle sentenze *Goodwin c. Regno Unito* e *Financial Times Ltd. e altri c. Regno Unito* la Corte ha ritenuto che i tentativi di rivelare le identità delle fonti giornalistiche che avevano rivelato informazioni sull’azienda ledessero l’art. 10 della CEDU, così come lo furono le perquisizioni e le confische effettuate in redazioni e nelle abitazioni private dei giornalisti con lo scopo di identificare un “presumibile” funzionario o dipendente pubblico, per esempio nei casi *Schmit c. Lussemburgo*, *Tillack c. Belgio* e *Nagla c. Lettonia*.

74 *Nordisk Film & TV A/S c. Danimarca* e *Šečić c. Croazia*. Vedi anche *Stichting Ostade Blade c. Olanda*.

In questa ultima decisione la Corte non rilevò violazioni dell’art. 10 del CEDU, considerando che la ricerca e confisca di *computer* e di altri materiali editoriali e dati fosse giustificata dal fatto che le autorità giudiziarie stessero provando ad identificare il perpetratore di una serie di attacchi bomba e che avessero buone ragioni di credere che il materiale confiscato nell’ufficio editoriale potesse essere d’aiuto per le indagini.

75 *Roemen e Schmit c. Lussemburgo*; *Ernst ed altri c. Belgio*; *Voskuil c. Olanda*; *Tillack c. Belgio*; *Financial Times Ltd. ed altri c. Regno Unito*; *Sanoma Uitgevers BV c. Olanda*; *Martin ed altri c. Francia*; *Ressiot ed altri c. Francia*; *Telegraaf Media Nederland Landelijke Media N.V. ed altri c. Olanda*; *Saint-Paul Luxembourg S.A. c. Lussemburgo* e *Nagla c. Lettonia*. Vedi anche Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa e Raccomandazione n. R (2000) 7 sul diritto dei giornalisti alla non divulgazione delle fonti di informazione, 8 marzo 2000, www.coe.int/t/dghl/standardsetting/medi/a/; Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa, Raccomandazione 1950 (2011) sulla protezione delle fonti giornalistiche 25 gennaio 2011, <http://assembly.coe.int/mainf.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta11/erec1950.htm>.

La protezione del whistle-blowing ed il diritto alla libertà di espressione

Oltre e al di sopra di tale protezione indiretta dei *whistleblower* per mezzo del riconoscimento e dell'applicazione del diritto, per i giornalisti, di tutelare le loro fonti, la casistica recente della Corte ha aggiunto una protezione sostanziale diretta dei *whistleblower*. Infatti, mentre nella maggior parte dei Paesi europei non esiste una valida o effettiva protezione dei *whistleblower*,⁷⁶ la Corte ha cercato di porre rimedio a questa situazione assicurando la tutela dei *whistleblower* in base all'art. 10 della CEDU. Nella sentenza *Guya c. Moldavia*, la Grande Camera ha ritenuto che il licenziamento di un funzionario pubblico che aveva rivelato informazioni, nello caso specifico tramite una lettera alla stampa, costituisca una restrizione illegittima del diritto alla libertà di espressione.⁷⁷ In altri casi più recenti, la Corte ha ritenuto che vi fossero state lesioni dell'art. 10 della CEDU laddove i *whistleblower* avevano subito interferenze nel loro diritto alla libertà di espressione, inclusi i casi di rivelazione di informazioni confidenziali ai media.

*Il caso Guja: sei criteri per il whistle-blowing*⁷⁸

In Moldavia, due politici, il Vicepresidente del Parlamento e il Viceministro degli Interni, avevano inviato una lettera al Procuratore generale chiedendogli di far cadere tutte le accuse in un'investigazione penale contro quattro poliziotti. Il sig. Guja, il capo dell'ufficio stampa del dipartimento del Procuratore generale, inviò una copia della lettera ad un giornale quale chiaro esempio di pressioni politiche esercitate sulla magistratura. La lettera costituì la base di un articolo in cui i due politici vennero accusati di interferire in un'indagine penale in corso. Fu presto chiaro che era stato Guja a inviare la lettera al giornale e furono avviati procedimenti disciplinari contro di lui. Guja disse al Procuratore generale di aver inviato la lettera in quanto convinto di poter aiutare ad evitare tale illegittima procedura. Nonostante le proprie nobili intenzioni venne licenziato.

76 Stevenson e Levi (2012). Questo studio raccomanda che lo Stato dovrebbe "attuare, o migliorare, le leggi nazionali sulla protezione dei lavoratori nei confronti di rappresaglie in circostanze dove i lavoratori stessi promuovano la divulgazione di informazioni reperite durante il lavoro, la cui divulgazione stessa è di pubblico interesse".

77 *Guja c. Moldavia*.

78 Per un commento vedi Junod (2009) e Voorhoof e Gombeer (2008).

Il caso in questione presenta una situazione molto peculiare: l'esercizio della libertà di espressione in un caso di corruzione. Nella propria sentenza, la Corte ha citato i trattati ONU ratificati dalla Moldavia e i Trattati del Consiglio d'Europa che tutelano le persone (inclusi gli impiegati) che denunciano la corruzione. Ha altresì citato la Convenzione OIL n. 158, il cui art. 5 afferma che:

il fatto di aver presentato un'istanza o partecipato a procedure avviate contro un datore di lavoro in ragione di presunte violazioni della legislazione, o presentato un ricorso alle autorità amministrative competenti

non costituisce motivo valido di licenziamento.

Tenendo conto del fatto che Guja era un funzionario pubblico, i principi sostenuti dalla Corte in altre sentenze relative al diritto alla libertà di espressione dei funzionari pubblici erano, *mutatis mutandis*, applicabili al caso in questione. In ogni caso, la Corte ha compiuto una leggera differenziazione trattandosi di un caso di *whistle-blowing*. La Corte ha affermato soprattutto che:

un funzionario pubblico può, durante il proprio lavoro, giungere a conoscenza di informazioni interne, incluse informazioni segrete, la cui divulgazione o pubblicazione corrisponde ad un forte interesse pubblico.⁷⁹

La Corte ha pertanto riconosciuto che, in determinate circostanze, la denuncia di illeciti debba essere protetta, per esempio quando un funzionario pubblico è l'unica persona o una delle poche persone a conoscenza di ciò che sta accadendo sul posto di lavoro e se lui/lei si trova nella posizione migliore per rivelarlo.⁸⁰ In ogni caso, posto che i funzionari pubblici sono tenuti alla discrezionalità o confidenzialità, l'impiegato dovrebbe prima informare il proprio superiore/i propri superiori. Rendere pubblica l'informazione o rivelarla ai media è consentito soltanto come ultima istanza (*ultimum remedium*).⁸¹ Di conseguenza, nel caso *Guja c. Moldavia*, era necessario esaminare se fosse stato possibile o meno comunicare le informazioni in altro modo al fine di rivelare e porre rimedio all'illecito in questione. La Corte ha imposto la condizione che un dovere interno di riferire debba altresì costituire un meccanismo effettivo per porre rimedio all'illecito:

79 *Guja c. Moldavia*.

80 Vedi inoltre *Marchenko c. Ucraina*, § 46.

81 *Guja c. Moldavia*, § 73.

Nel valutare se la restrizione della libertà di espressione sia avvenuta in maniera proporzionata la Corte deve, di conseguenza, prendere in considerazione se il ricorrente disponesse di un qualsiasi altro mezzo effettivo per porre rimedio all'illecito che intendeva rivelare.

Oltre a questa condizione di mancanza di alternativa efficace (1), vi sono alcuni altri fattori da tenere in considerazione:⁸² (2) deve essere in gioco un interesse pubblico; (3) l'informazione rivelata deve essere vera e precisa; (4) il danno producibile dall'informazione e il pubblico interesse devono essere bilanciati; (5) alla base dei motivi per la rivelazione deve trovarsi la buona fede; e (6) la sanzione imposta deve essere proporzionata.

Tenendo in considerazione tutti questi criteri, la Corte ha concluso che il licenziamento di Guja configurò una violazione del proprio diritto alla libertà di espressione e specialmente del proprio diritto di divulgare informazioni.⁸³

La Corte ha formulato le proprie conclusioni nel modo seguente:

Essendo consapevole dell'importanza del diritto alla libertà di espressione in questioni di interesse generali, del diritto dei funzionari pubblici e di altri impiegati di rivelare comportamenti illegali e illeciti sul loro posto di lavoro, dei doveri e delle responsabilità degli impiegati nei confronti dei loro datori di lavoro e del diritto dei datori di lavoro di gestire il proprio personale e avendo bilanciato gli altri vari interessi coinvolti nel presente caso, la Corte giunge alla conclusione che l'interferenza nel diritto alla libertà di espressione del ricorrente, in particolare del suo diritto di fornire informazione, non era "necessaria in una società democratica". Di conseguenza, vi fu una violazione dell'art. 10 della Convenzione.

Altri casi di whistleblower in cui la Corte ha rilevato una violazione dell'art. 10 della CEDU

A partire dalla sentenza *Guja*, il *whistle-blowing* da parte di funzionari pubblici, funzionari governativi e addirittura da parte di magistrati e dipendenti dei servizi segreti militari viene effettivamente tutelato in forza dell'art. 10 della CEDU. La sentenza *Kayasu c. Turchia* riguardava la sanzione disciplinare e la condanna penale di un pubblico ministero il quale aveva

⁸² *Ibid.*, §§ 74–78.

⁸³ *Ibid.*, § 97.

presentato, come cittadino, un'istanza all'Ufficio del Pubblico ministero della Corte di sicurezza statale in cui accusava due militari di alto rango in congedo di essere coinvolti in un *golpe* militare. Il pubblico ministero aveva anche trasmesso il testo dell'istanza ai media, che lo avevano successivamente diffuso. Le autorità turche ritennero il testo della petizione lesivo dei doveri professionali del pubblico ministero, che esso screditasse le istituzioni dello Stato in modo oltraggioso e che danneggiasse la reputazione degli alti ufficiali militari. Ad ogni modo, la Corte ha evidenziato che "il dibattito in questione è servito in sostanza a dimostrare un malfunzionamento del regime democratico". Data la gravità delle sanzioni la Corte ha concluso che l'interferenza nel diritto alla libertà di espressione del pubblico ministero configurasse una violazione dell'art. 10 della CEDU.⁸⁴

Anche il caso *Kudeshkina c. Russia* riguardava una forma di *whistle-blowing*.⁸⁵ Nel 2005, Olga Borisovna Kudeshikina si è rivolta alla Corte in seguito al suo licenziamento dal ruolo di giudice della corte cittadina di Mosca, presso la quale aveva svolto servizio per oltre 18 anni. Venne rimossa dal proprio incarico da un tribunale disciplinare a causa di una serie di espressioni rese ai media in cui affermava che le era stato levato un caso in cui stava indagando su fenomeni di corruzione e frode finanziaria di larga scala. Kudeshikina rese tali affermazioni dopo essere stata sospesa dal proprio ruolo di giudice, su sua richiesta, perché si era candidata alle elezioni del parlamento. In varie interviste legate alla campagna elettorale aveva riferito di manipolazioni ed interventi da parte di funzionari di alto rango, uomini d'affari e politici che esercitavano sistematicamente pressioni sulla corte moscovita. Nella propria campagna elettorale si è espressa a favore di un'accurata riforma della giustizia tenendo conto di una *performance* migliore e di un potere giudiziario più indipendente. In ogni modo, non venne eletta alla Duma e poco dopo aver ripreso il proprio ruolo di giudice venne licenziata. La Corte ha ritenuto che il licenziamento di Kudeshkina, dovuto alle sue esternazioni pubbliche, configurasse una violazione dell'art. 10 della CEDU, il quale accorda a tutti, inclusi i funzionari pubblici ed i magistrati, il diritto alla libertà di espressione. La sentenza ha chiarito che la Corte non ha considerato la presunta violazione della riservatezza professionale e la divulgazione di informazioni false una giustificazione convincente per il suo allontanamento. Kudeshkina non aveva infatti pubblicato informazioni concrete su processi penali in corso e le sue asserzioni non potevano essere ritenute attacchi personali ed infondati nei confronti

84 *Kayasu c. Turchia*.

85 *Kudeshkina c. Russia*, § 99.

di singoli giudici o del potere giudiziario nel suo complesso, ma piuttosto esternazioni rilevanti ed imparziali su una questione di interesse pubblico.

La Corte ha evidenziato che:

La ricorrente ha reso la critica pubblica in riferimento a una materia altamente sensibile, ovvero il comportamento di vari funzionari che affrontavano un caso di corruzione su ampia scala in cui essa ricopriva il ruolo di giudice. Infatti, le sue interviste si riferivano a uno stato delle cose sconvolgente e asserivano che casi di pressioni sui giudici erano comuni e che questo problema andava trattato seriamente se si volesse conservare l'indipendenza del potere giudiziario e affinché questo continuasse a godere della stima pubblica. Non vi è alcun dubbio sul fatto che, così facendo, abbia sollevato una tematica di pubblico interesse molto importante, la quale dovrebbe essere aperta a un libero dibattito in una società democratica. La sua decisione di rendere pubbliche tali informazioni era basata sulla sua esperienza personale e venne presa solo dopo che le era stato impedito di partecipare al processo in veste ufficiale.⁸⁶

Nonostante si possano formulare alcuni dubbi circa la ferocità con la quale Kudeshkina ha formulato i propri punti di vista, la Corte ha ritenuto che le sue critiche ben fondate abbiano contribuito a un importante dibattito nella società.

Ad ogni modo, nonostante la ricorrente si fosse concessa un certo grado di esagerazione e generalizzazione, tipico della fase preelettorale, le sue esternazioni non erano completamente prive di fondamenti fattuali ... e, di conseguenza, non andavano ritenute attacchi gratuiti di natura personali bensì giusti commenti su un tema di grande importanza pubblica.⁸⁷

Inoltre, la Corte ha ritenuto l'allontanamento di un giudice con un'esperienza di 18 anni una sanzione sproporzionata, a maggior ragione in quanto porterebbe altri magistrati ad astenersi dall'esprimere commenti critici sul funzionamento del potere giudiziario e della politica giudiziaria in futuro. Di nuovo, la Corte ha posto l'accento sull'"effetto dissuasivo", il cui risultato consiste nel fatto che un soggetto non oserebbe più rendere un'esternazione pubblica per paura di sanzioni. Ha sottolineato che un tale "effetto dissuasivo" è deleterio per una democrazia e che Kudeshkina godeva

86 *Kudeshkina c. Russia*, § 94.

87 *Kudeshkina c. Russia*, § 95.

certamente del diritto di sottoporre all'attenzione pubblica le tematiche denunciate.

Il messaggio della Corte è chiaro: i magistrati (russi) i quali contribuiscono al pubblico dibattito nei media sulla manipolazione del potere giudiziario andrebbero sostenuti anziché sanzionati con l'allontanamento. Sfortunatamente, le autorità russe si sono rifiutate di riaprire i procedimenti riguardanti l'allontanamento di Kudeshkina dalla magistratura. Di conseguenza, nonostante la Corte avesse ritenuto che le autorità russe avevano leso il diritto alla libertà di espressione della ricorrente garantito dall'art. 10 della CEDU, tale caso mostra la difficoltà di applicare efficacemente le decisioni della Corte sulla protezione dei *whistleblower* in alcuni Stati membri della CEDU.⁸⁸

Altre sentenze mostrano che lo scopo della casistica della Corte consiste nello stimolare la rivelazione o la copertura di (gravi) illeciti o violazioni, in particolare in situazioni in cui solo una o poche persone ed impiegati ne sono informate.⁸⁹ Nella sentenza *Marchenko c. Ucraina* la Corte ha evidenziato, similmente alla sentenza *Guja c. Moldavia*, che:

la segnalazione di condotte illecite o violazioni nel settore pubblico deve essere protetta, in particolare in quanto solo un gruppo di persone ristretto era a conoscenza di quanto accaduto.⁹⁰

Anche nel caso *Frankovicz c. Polonia* la Corte ha rilevato una violazione dell'art. 10 della CEDU, questa volta sulla base di una sanzione disciplinare inflitta ad un dottore il quale aveva espresso commenti negativi in un *report* medico su un paziente relativi al trattamento e la cura dello stesso in un determinato ospedale.⁹¹ La Corte ha aggiunto che il *report* non contene-

88 *Olga Borisovna Kudeshkina c. Russia* (n. 2), e *Kudeshkina c. Russia*. Ai sensi dell'art. 46 § 2 della CEDU, il Comitato dei Ministri è investito del potere di supervisionare l'esecuzione dei giudizi della Corte e di valutare le misure adottate dagli Stati coinvolti. Alla luce dei sopracitati principi di diritto internazionale e delle informazioni fornite dallo Stato in questione, è compito del Comitato dei Ministri decidere se quest'ultimo ha ottemperato in buona fede ai propri doveri di ristabilire, nella misura possibile, la situazione precedente alla violazione. Mentre lo Stato in parola rimane in principio libero di scegliere i mezzi con cui adempire ai suoi doveri, rimane compito del Comitato dei Ministri dichiarare se questi mezzi scelti sono compatibili con le conclusioni stabilite dal giudizio della Corte il 26 febbraio 2009, al paragrafo 95. Riferendosi in particolare alla riapertura dei procedimenti, la Corte non ha competenza per ordinare tali misure.

89 *Juppala c. Finlandia* e *Marchenko c. Ucraina*.

90 *Marchenko c. Ucraina*, § 46.

91 *Frankovicz c. Polonia*, § 51.

va un attacco personale gratuito ai colleghi, ma era fondato su dati sanitari riguardanti il trattamento medico di un paziente da parte di un altro dottore, facendo quindi notare che il *report* era legato ad un interesse pubblico. In queste circostanze, non era necessaria, in una società democratica, la sanzione disciplinare in forma di rimprovero. Venne infatti considerata, da parte della Corte, una violazione del diritto alla libertà di espressione del medico. Nella sentenza *Sosinowska c. Polonia* la Corte ha osservato, con un ragionamento simile, che il rimprovero di un dottore da parte di una corte medica corrispondeva ad una violazione del suo diritto alla libertà di espressione. La Corte ha ritenuto che le autorità polacche non erano state in grado di riconoscere che la dott.ssa Sosinowska aveva difeso un interesse socialmente giustificato avendo formulato una valutazione critica dal punto di vista medico riguardante temi di pubblico interesse.⁹²

Nel caso *Bucur e Thoma c. Romania* la Corte ha ritenuto che l'interesse generale alla diffusione di informazioni ai media che hanno rilevato attività illecite all'interno dei servizi segreti rumeni fosse talmente importante in una società democratica da prevalere sull'interesse di mantenere il pubblico riserbo in tale istituzione. Applicando i sei "criteri Guja", la Corte non era convinta che un reclamo formale ad una commissione parlamentare sarebbe stato un mezzo efficace per contrastare le irregolarità all'interno dei servizi. Ha altresì osservato che le informazioni sulla sorveglianza illecita di giornalisti, politici e uomini di affari rivelata alla stampa colpiva le fondamenta democratiche dello stato rumeno. Di conseguenza, le informazioni riguardavano temi molto importanti per il dibattito politico in una società democratica, nei confronti dei quali l'opinione pubblica godeva di un interesse legittimo.

Il fatto che i dati e le informazioni in questioni fossero classificate come "ultra-top-secret" non costituiva una ragione sufficiente per interferire, nel presente caso, nel diritto del *whistler-blower*, e le misure adottate contro Bucur rischiavano oltretutto di sortire un "effetto dissuasivo". La condanna di Bucur a causa della rivelazione ai media delle informazioni circa le attività illegittime dei servizi segreti venne ritenuta lesiva dell'art. 10 della CEDU.⁹³ Nella propria sentenza la Corte ha anche citato la Risoluzione

92 *Sosinowska c. Polonia*.

93 *Bucur e Toma c. Romania*, §§ 111–112. Si noti che in altri casi la Corte mostrò più riguardo per informazioni segrete, classificate come informazioni militari: *Pasko c. Russia*, §§ 86–87. In *Pasko c. Russia* la Corte non ha applicato i criteri di Guja, le informazioni in questione riguardano seri problemi ambientali relativi all'inquinamento nucleare.

1729(2010) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa in merito alla protezione dei *whistleblower*.

Anche i *whistleblower* nel settore privato possono invocare il loro diritto alla libertà di espressione se rivelano presunti comportamenti illeciti dei loro datori di lavoro. Anche nel caso *Heinisch c. Germania* la Corte ha applicato, *mutatis mutandis*, i criteri Guja.⁹⁴

Mentre un tale obbligo di fedeltà può essere maggiore nel caso dei funzionari pubblici e degli impiegati del settore pubblico rispetto ai dipendenti nei rapporti di lavoro del settore privato, la Corte ritiene che esso costituisca senza dubbi un elemento di quest'ultima categoria di impiego. Condivide, di conseguenza, l'opinione del governo secondo i cui i principi ed i criteri stabiliti dalla casistica della Corte in riferimento al bilanciamento del diritto alla libertà di espressione del dipendente nel segnalare comportamenti illeciti o violazioni da parte del proprio datore di lavoro ed il diritto, di quest'ultimo, di proteggere la propria reputazione ed i propri interessi commerciali vadano applicati anche al caso in questione. La natura e l'estensione della fedeltà dovute dal dipendente in un particolare caso impattano sul bilanciamento dei diritti dell'impiegato e l'interesse confliggente del datore di lavoro.⁹⁵

Altre sentenze della Corte riflettono chiaramente l'elevato livello di protezione del diritto alla libertà di espressione degli individui che partecipano al pubblico dibattito facendo affidamento a informazioni provenienti dal loro ambiente di lavoro, per esempio nei casi *Wojtas-Kaleta c. Polonia*⁹⁶ e *Rubins c. Lettonia*.⁹⁷ Questo approccio venne condiviso anche dalla Grande Camera della Corte nel caso *Morice c. Francia*,⁹⁸ in cui si ritenne che il ricorrente, Morice, un avvocato che aveva redatto un articolo pubblicato sul

94 Al tempo della sentenza *Guja* non era del tutto certo se quei principi dovessero essere applicati anche nei confronti dei dipendenti del settore privato, vedi Junod (2009:240).

95 *Heinisch c. Germania*, § 64.

96 *Wojtas-Kaleta c. Polonia*.

97 *Rubins c. Lettonia*. Questa sentenza è un altro esempio di interferenza sproporzionata nel diritto di libertà d'espressione di un impiegato, in questo caso di un professore universitario che esprimeva forti dubbi sulla politica aziendale e di gestione del datore di lavoro. La Corte dichiarò che il licenziamento dell'impiegato in questo caso "fosse imputabile di avere un serio effetto sugli altri impiegati dell'università e di scoraggiarli da innalzare critiche" e che sanzioni così severe, con tali conseguenze, in luce del caso come un insieme, fossero difficili da giustificare in una società democratica.

98 *Morice c. Francia*.

quotidiano *Le Monde*, avesse espresso giudizi di valore con un fondamento fattuale sufficiente e che le proprie osservazioni riguardanti un tema di pubblico interesse non avessero superato i limiti della sua libertà di espressione:

un avvocato dovrebbe essere in grado di porre l'attenzione pubblica su potenziali difetti del sistema giudiziario; il potere giudiziario può beneficiare di una critica costruttiva del genere.

La Grande Camera ha anche ritenuto che il rispetto per l'autorità del potere giudiziario non possa giustificare una restrizione illimitata del diritto alla libertà di espressione. Nonostante la difesa di un cliente da parte di un avvocato non vada svolta sui media, bensì all'interno delle aule di giustizia, utilizzando tutti i rimedi esperibili, la Grande Camera accetta che vi potrebbero essere "circostanze molto specifiche che giustificano il fatto che un avvocato renda un'affermazione pubblica sui media, come nel caso in questione".

Nella sentenza *Matúz c. Ungheria* la Corte ha nuovamente sottolineato con fermezza l'importanza della protezione dei *whistleblower*, nel caso specifico per un giornalista che aveva scosso l'opinione pubblica con il proprio libro nel quale asseriva l'esistenza di forme di censura all'interno dell'emittente pubblica ungherese. La Corte ha altresì confermato la gravità dell'allontanamento di un *whistleblower* per le proprie legittime attività svolte nel pubblico interesse.⁹⁹ Di nuovo, la Corte ha fatto riferimento, e ha applicato, i sei criteri Guja (vedi sopra). Ha ribadito che il contenuto del libro di Matúz era essenzialmente di pubblico interesse ed ha confermato che non contestava che i documenti pubblicati da Matúz fossero autentici e che le sue osservazioni si basassero sui fatti. Proseguì statuendo che, tenendo in considerazione il ruolo svolto dai giornalisti nella società e le loro responsabilità nel contribuire ed incoraggiare il pubblico dibattito, l'obbligo di riservatezza e confidenzialità non può essere applicato ai giornalisti nel medesimo modo applicato nei confronti dei membri del pubblico, posto che la diffusione di informazioni e idee è intrinseca nella natura del giornalismo. La Corte ha altresì affermato che il giornalista aveva fatto riferimento a documenti riservati con la mera intenzione di avvalorare le proprie tesi sulla censura e che non vi era alcuna parvenza di attacchi personali gratuiti. Inoltre, la decisione di rendere pubblici le informazioni e i documenti era basata sull'esperienza: né le rimostranze rivolte al presidente del-

99 *Matúz c. Ungheria*.

l'emittente né le lettere inviate al consiglio di amministrazione hanno prodotto alcuna risposta. Di conseguenza, la Corte ha ritenuto che:

è sufficiente che la pubblicazione del libro sia avvenuta solo dopo che al ricorrente era stato impedito di porre rimedio alla percepita interferenza nel proprio lavoro giornalistico all'interno dell'emittente stessa; ciò è avvenuto per mancanza di canali di diffusione alternativi effettivi.

Infine, la Corte ha osservato che le corti ungheresi avevano ritenuto che il mero fatto che Matúz avesse pubblicato il libro fosse sufficiente per concludere che egli avesse agito per danneggiare il proprio datore di lavoro e che avesse, di conseguenza, violato il proprio contratto lavorativo. Le corti ungheresi avevano ignorato l'argomentazione di Matúz, secondo cui egli aveva esercitato la propria libertà di espressione nell'interesse pubblico. Inoltre, la sentenza della Corte suprema ungherese stabiliva esplicitamente che la vertenza era limitata ad un contenzioso lavorativo e non ad una presunta violazione dei diritti umani del ricorrente. Un tale approccio mostra che è stato ignorato il diritto umano alla libertà di espressione da parte delle corti ungheresi, le quali non hanno neppure esaminato in che modo la materia oggetto del libro di Matúz ed il contenuto della sua pubblicazione avrebbero comportato una restrizione della sua libertà di espressione. La Corte ha altresì ravvisato che "al ricorrente era stata imposta una sanzione alquanto severa", ovvero la risoluzione, con effetto immediato, del rapporto di lavoro, e concluso che l'interferenza con il diritto alla libertà di espressione del ricorrente non era necessaria in una società democratica:

Consapevole dell'importanza del diritto alla libertà di espressione su questioni di interesse generale, degli obblighi e delle responsabilità professionali del ricorrente in quanto giornalista da un lato e dei doveri e delle responsabilità dei dipendenti nei confronti del loro datore di lavoro dall'altro lato, e avendo bilanciato i vari interessi coinvolti nel caso, la Corte conclude che l'interferenza nel diritto alla libertà di espressione del ricorrente non era "necessaria in una società democratica".

Di conseguenza, la Corte ha ritenuto all'unanimità che vi era stata una lesione dell'art. 10 della CEDU.¹⁰⁰ La sentenza ha indubbiamente contribuito ad una maggiore consapevolezza in futuro relativa alla mancanza di protezione dei *whistleblower* in molti Paesi d'Europa. Allo stesso tempo, la casi-

100 Vedi inoltre: Voorhoof (2014c). Vedi inoltre: Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (2014), Raccomandazione Rec(2002)2.

stica della Corte ha elaborato un quadro per la protezione dei *whistleblower* basato sul diritto alla libertà di espressione, formulando criteri chiari:

1. Non è stato possibile per l'impiegato o il funzionario pubblico chiamare il proprio datore di lavoro, capo dipartimento o qualsiasi altra autorità per rivelare le illegittimità e porre loro rimedio?
2. Le informazioni si riferiscono ad illeciti gravi o ad una questione di rilevanza sociale?
3. Le informazioni rivelate erano autentiche, affidabili e precise?
4. Quale danno è stato inferto al datore di lavoro rivelando e divulgando documenti interni e riservati?
5. Quali sono state le motivazioni del *whistleblower*?
6. A quale tipo di sanzioni era esposto il *whistleblower* e quali sono le conseguenze delle stesse?

Il whistle-blowing e la politica del Consiglio d'Europa

L'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha evidenziato, in linea con la casistica della Corte in merito all'applicazione dell'art. 10 della CEDU in casi di *whistle-blowing*, l'importanza di ciò nella propria Risoluzione 1729/2010.

L'Assemblea parlamentare riconosce l'importanza dei *whistleblower* – individui preoccupati che danno l'allarme per porre fine agli illeciti che mettono in rischio esseri umani vicini – in quanto le loro azioni offrono l'opportunità di rafforzare le responsabilità e sostengono la lotta alla corruzione ed alla mala gestione, sia nel settore pubblico che nel settore privato. I potenziali *whistleblower* vengono spesso scoraggiati per paura di ritorsioni o dalla mancanza di seguito alla loro denunce a danno del pubblico interesse ad una gestione efficiente e alla responsabilità degli affari pubblici e dell'economia privata.¹⁰¹

La risoluzione pone l'accento sui meccanismi di protezione per i *whistleblower* in conformità con una serie di principi base, come formulati nella casistica della Corte. La risoluzione punta a una "legislazione comprensiva" con un ampio campo di applicazione per proteggere i *whistleblower*,¹⁰² sia

101 Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (2010a).

102 Assemblea parlamentare del consiglio europeo (2010a): "6.1.1. la definizione di divulgazione protetta dovrebbe includere tutti gli accorgimenti sulla buona fede

per i funzionari pubblici che per i dipendenti del settore privato.¹⁰³ Si insiste sulla necessità di un forte ancoraggio giuridico per i *whistleblower*, *inter alia*, nelle leggi sul lavoro, al fine di prevenire licenziamenti illegittimi o altre forme di rappresaglie relative all'impiego. Infine, gli Stati membri sono invitati a garantire la protezione dei *whistleblower* e a sviluppare meccanismi per proteggerli in maniera (più) adeguata.¹⁰⁴

In una presa di posizione del 7 dicembre 2011, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha richiesto una migliore tutela giuridica per i *whistleblower*, inclusi coloro che utilizzano i media *online* e le nuove piattaforme digitali. Il Comitato dei Ministri ha evidenziato che:

Persone, ovvero rappresentanti della società civile, *whistleblower* e difensori dei diritti dell'uomo, fanno sempre maggiore affidamento ai *social network*, ai *blog* e altri mezzi di comunicazione di massa nel complesso per accedere a e scambiare informazioni, pubblicare contenuti, interagire, comunicare e socializzare tra di loro. Queste piattaforme stanno diventando parte integrale del nuovo ecosistema mediatico. Nonostante siano operate da privati, costituiscono una parte importante nella sfera pubblica in quanto facilitano il dibattito su tematiche di pubblico interesse. In alcuni casi possono svolgere, in modo simile ai media tradizionali, il ruolo di guardiani sociali ed hanno dimostrato la loro utilità nell'introdurre cambiamenti in positivo nella vita reale.¹⁰⁵

Di conseguenza, il Comitato dei Ministri ha richiesto di adottare azioni in considerazione di un'effettiva protezione dei *whistleblower* in forza degli articoli 10 e 11 della CEDU. Nel frattempo, la giurisprudenza della Corte ha contribuito, applicando l'art. 10 della CEDU per proteggere i *whistleblower*, in maniera notevole alla tutela concreta degli individui i quali rivelano o divulgano, nel loro ambito lavorativo, informazioni su minacce all'interesse pubblico e che, di conseguenza, contribuiscono a rafforzare la trasparenza e la responsabilità democratica. In molte occasioni recenti (p.es. la co-

contro i vari tipi di azioni illecite, comprendendo tutte le principali violazioni dei diritti umani che minacciano o attentano alla vita, alla salute, alla libertà o a qualsiasi altro legittimo interesse degli individui in quanto soggetti della pubblica amministrazione, o azionisti, dipendenti o clienti di società private.”

103 Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (2010a): “6.1.2. la legislazione dovrebbe perciò tutelare i *whistleblower* sia del settore pubblico che di quello privato, includendo i membri di forze militari o dei servizi segreti.”

104 Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (2010b).

105 Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (2011).

pertura mediatica di “Lux Leaks” e “Swiss Leaks”) è stata dimostrata l’importanza cruciale dei *whistleblower* per informare i media su importanti questioni di pubblico interesse.

Tale è altresì il messaggio della Raccomandazione del Comitato dei Ministri CM/Rec(2014)7 sulla protezione dei *whistleblower* del 30 aprile 2014 (la Raccomandazione), la quale riafferma che “la libertà di espressione ed i diritti di cercare e ottenere informazioni sono fondamentali per il funzionamento di una sana democrazia”. La raccomandazione riconosce anche che:

gli individui che rivelano o divulgano informazioni su minacce o danni per il pubblico interesse (“*whistleblower*”) possono contribuire a rafforzare la trasparenza e la responsabilità democratica

e fa esplicito riferimento al diritto alla libertà di espressione e di informazione garantite dall’art. 10 della CEDU. Prosegue raccomandando agli Stati membri di mettere in campo:

un quadro normativo, istituzionale e giurisdizionale per proteggere gli individui che rivelano o divulgano informazioni nel contesto delle loro relazioni lavorative su minacce o danni per l’interesse pubblico.¹⁰⁶

Al fine di raggiungere tale scopo, le cornici giuridiche nazionali degli Stati membri dovrebbero favorire la creazione di un ambiente che incoraggi la rivelazione o la divulgazione in maniera aperta e gli individui dovrebbero sentirsi al sicuro nel trattare liberamente questioni di interesse pubblico. Si raccomanda di “mettere in campo canali chiari per coperture e rivelazioni nel pubblico interesse e il ricorso ad esse dovrebbe essere agevolato tramite misure adeguate”. Tali canali per coperture e rilevazione comprendono:

- segnalazioni all’interno di un’organizzazione o azienda (incluse le persone destinate a ricevere le segnalazioni in forma confidenziale)
- segnalazioni ad agenzie di regolamentazione pubbliche significative, organi esecutivi e organi di controllo;
- divulgazioni al pubblico, per esempio ad un giornalista o ad un membro del Parlamento.

È importante che i *whistleblower* siano anche in grado di invocare una protezione giuridica e di fare affidamento al loro diritto alla libertà di espressione in base all’art. 10 della CEDU nei casi in cui forniscono informazioni

106 Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa (2014).

al pubblico rilevando informazioni confidenziali ai media o ai giornalisti.¹⁰⁷

È ovvio che la casistica della Corte non ha solo creato una tutela importante per il *whistle-blowing* basata sulla libertà di espressione, ha anche contribuito a rafforzare la consapevolezza circa la mancanza di protezione per i *whistleblower* in molti Paesi d'Europa. La raccomandazione richiede agli Stati membri di agire per stimolare, facilitare e proteggere il *whistle-blowing* e di mirare ad implementare a livello nazionale una soglia di protezione più elevata del *whistle-blowing*, svolto nel pubblico interesse, in linea con la casistica della Corte.¹⁰⁸ L'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha ribadito, in una Risoluzione del 23 giugno 2015 (la Risoluzione), l'importanza della casistica della Corte nel sostenere la libertà di parola e la protezione dei *whistleblower*. La risoluzione chiede agli Stati membri di:

convenire su uno strumento giuridico vincolante (convenzione) sulla protezione dei whistleblower sulla base della Raccomandazione del Comitato dei Ministri CM/Rec(2014)7, tenendo conto degli sviluppi recenti.¹⁰⁹

La risoluzione pone anche l'accento sulla necessità di garantire la protezione dei *whistleblower* per i dipendenti della sicurezza nazionale o dei servizi segreti e di aziende private che lavorano in questo campo, in riferimento al pubblico interesse coinvolto nella sorveglianza di massa da parte dei servizi segreti e di sicurezza. Come stabilito dalla Corte nel caso *Bucur e Thoma c. Romania*, l'interesse generale alla divulgazione di informazioni che rivelavano attività illecite all'interno dei servizi segreti ai media fu così importante in una società democratica che prevalse sull'interesse nel mantenere il pubblico riserbo in tale istituzioni: le informazioni sulla sorveglianza illecita delle telecomunicazioni di giornalisti, politici e uomini d'affari rivelata ai media colpiva le fondamenta democratiche dello Stato.¹¹⁰

107 Si noti che attualmente questa tutela non è garantita dalle linee guida dell'Unione europea sul *whistleblowing*, vedi: Bang (2015).

108 Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (2014).

109 Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (2015).

110 *Bucur e Thoma c. Romania*, §§ 111–112.

BIBLIOGRAFIA

- Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (2010a), Risoluzione 1729 (2010) relativa alla protezione dei "whistleblower", <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTMLen.asp?fileid=17851&lang=en>.
- Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (2010b), Raccomandazione 1916 (2010) relativa alla protezione dei "whistleblower", 29 aprile 2010, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17852&lang=en>.
- Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (2015), Risoluzione 2060(2015) sul miglioramento della protezione dei "whistleblower", 23 giugno 2015, disponibile su <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=21931&lang=en>.
- Bang A. (2015), "Recent Developments in Whistleblower protection in Europe", *European Yearbook on Human Rights 2015*, NWV/Internsentia, 343–353.
- Casadevall J., Myjer E., O'Boyle M. ed Austin A. (a cura di) (2012), *Freedom of Expression: Essays in Honour of Nicolas Bratza*, Consiglio d'Europa/Wolf Legal Publishers, Oisterwijk.
- Coliver S. (2015), "The Right to Information and the Expanding Scope of Bodies Covered by National Laws since 1989", in P. Molnàr (ed.) (2015), *Free Speech and Censorship Around the Globe*, Central European University Press, Budapest – New York, 187–210.
- Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (1981), Raccomandazione n. R (81) 19 relativa all'accesso ad informazioni detenute da autorità pubbliche, 25 novembre 1981. Disponibile su: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=600652&SecMode=1&DocId=673752&Usage=2>.
- Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (2002), Raccomandazione Rec(2002)2 relativa all'accesso all'informazione, 21 febbraio 2002. Disponibile su: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=262135&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>.
- Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (2011), Dichiarazione del Comitato dei Ministri relativa alla protezione della libertà di espressione e alla protezione della libertà di riunione e di associazione per le piattaforme internet gestite da operatori privati e fornitori di servizi *online*, 7 dicembre 2011. Disponibile su: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1883671&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>.
- Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (2014), Raccomandazione CM/Rec(2014)7 relativa alla protezione dei *whistleblower*, 30 April 2014. Disponibile su: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2188855&Site=CM>.
- Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite (2011), Commento generale n. 34 CCPR/C/GC/34, relativo alla libertà di opinione e di espressione (Article 19 IC-CPR), 12 settembre 2011, n. 18.
- Commissario per i diritti umani (2011), *Human Rights in a Changing Media Landscape*, Council of Europe Publishing, Strasburgo.

- Darbishire H. (2015), "A Right Emerges: The History of the Right of Access to Information and Its Link with Freedom of Expression", in P. Molnàr (a cura di) (2015), *Free Speech and Censorship Around the Globe*, Central European University Press, Budapest – New York, 167–185.
- Harris D. J., O'Boyle M., Bates E. P. e Buckley C. M. (2009), *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, Oxford.
- Hins W. e Voorhoof D. (2007), "Access to State-Held Information as a Fundamental Right under the European Convention on Human Rights," *European Constitutional Law Review* 3 (2007): 114–126.
- Junod V. (2009), "La liberté d'expression du *whistleblower*", *Revue trimestrielle de droits de l'homme*, 227–260.
- Stevenson P. and Levi M. (2012), "The protection of whistleblowers, A study on the feasibility of a legal instrument for the protection of whistleblowers", study for the European Committee on Legal Co-operation (CDCJ), CDCJ(2012)9FIN. Disponibile su: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/Whistleblowers/CDCJ%282012%299E_Final.pdf.
- Tiilikka P. (2013), "Access to Information as a Human Right in the Case Law of the European Court of Human Rights", *Journal of Media Law* 5 (2013): 79–103.
- Voorhoof D. (2014a), *The right to freedom of expression and information under the European Human Rights system: towards a more transparent democratic society*, EUI Working paper, EUI RSCAS 2014/12 – Centro per il pluralism e la libertà dei media, Istituto Universitario Europeo, Firenze.
- Voorhoof D. (2014b), "Finnish journalist's arrest, detention, prosecution and conviction for disobeying a police order during a demonstration does not violate Article 10", *Strasbourg Observers Blog*, 24 marzo 2014. Disponibile su: <http://strasbourgobservers.com/2014/03/24/finnish-journalists-arrest-detention-prosecution-and-conviction-for-disobeying-a-police-order-during-a-demonstration-does-not-violate-article-10/>.
- Voorhoof D. (2014c), "Whistleblower protection for journalist who alarmed public opinion about censorship on TV", *Strasbourg Observers Blog*, 25 novembre 2014. Disponibile su: <http://strasbourgobservers.com/2014/11/25/whistleblower-protection-for-journalist-who-alarmed-public-opinion-about-censorship-on-tv/#more-2698>.
- Voorhoof D. (2015a), "Freedom of Expression, Media and Journalism under the European Human Rights System: Characteristics, Developments, and Challenges", in Molnàr P. (a cura di), *Free Speech and Censorship Around the Globe*, Central European University Press, Budapest – New York, 59–104.
- Voorhoof D. (2015b), "Freedom of Expression and Information and the Case Law of the European Court of Human Rights and the Court of Justice of the EU. Overview and highlights 2014". Conference Paper, Justice for Free Expression in 2014, A review of global freedom of expression jurisprudence in 2014, Columbia University, New York. Available at: <http://globalfreedomofexpression.columbia.edu/publications/freedom-of-g-expression-and-information-and-the-case-law-of-the-european-court-of-human-rights-and-the-court-of-justice-of-the-eu/>.

- Voorhoof D. (2015c), “*Delfi AS v. Estonia*: Grand Chamber confirms liability of *online* news portal for offensive comments posted by its readers”, *Strasbourg Observers Blog*, 18 giugno 2015. Disponibile su: <http://strasbourgobservers.com/2015/06/18/delfi-as-v-estonia-grand-chamber-confirms-liability-of-online-news-portal-for-offensive-comments-posted-by-its-readers/#more-2891>.
- Voorhoof D. e Gombeer T. (2008), “Klokkenluiden bij politie en justitie is uitoefening van expressievrijheid”, *Vigiles, Tijdschrift voor politierecht/Revue du droit de police*, 245–259.
- Voorhoof D. e Humblet P. (2013), “The Right to Freedom of Expression in the Workplace under Article 10 ECHR”, in Dorssemont F., Lörcher K. and Schömann I. (a cura di) (2013), *The European Convention on Human Rights and the Employment Relation*, Hart Publishing, Oxford, pp. 237–286.

Giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo

- Ahmet Yildirim c. Turchia*, Ricorso n. 3111/10, 25 giugno 2013
- Alithia Publishing Company Ltd. e Constantinides c. Cipro*, Ricorso n. 17550/03, 22 maggio 2008
- Appleby et al. c. Regno Unito*, Ricorso n. 44306/98, 6 maggio 2003
- Armellini et al. c. Austria*, Ricorso n. 14134/07, 15 aprile 2015
- Backes c. Lussemburgo*, Ricorso n. 24261/05, 8 luglio 2008
- Bladet Tromso e Stensaas c. Norvegia* [GC], Ricorso n. 21980/93, 20 maggio 1999
- Brosa c. Germania*, Ricorso n. 5709/09, 17 aprile 2014
- Brunet-Lecomte et al. c. Francia*, Ricorso n. 42117/04, 5 febbraio 2009
- Bucur e Toma c. Romania*, Ricorso n. 40238/02, 8 gennaio 2013
- Centro Europa 7 S.r.l. e Di Stefano c. Italia* [GC], Ricorso n. 38433/09, 7 giugno 2012
- Cetin e Şakar c. Turchia*, Ricorso n. 57103/00, 20 settembre 2007
- Chauvy c. Francia*, Ricorso n. 64915/01, 29 giugno 2004
- Cihan Ozturk c. Turchia*, Ricorso n. 17095/03, 9 giugno 2009
- Ciuviică c. Romania*, Ricorso n. 29672/05, 15 gennaio 2013
- Colombani et al. c. Francia*, Ricorso n. 51279/99, 25 giugno 2002
- Constantinescu c. Romania*, Ricorso n. 28871/95, 27 giugno 2000
- Corneliu Vadim Tudor c. Romania*, Ricorso n. 6928/04 e 6929/04, 15 giugno 2006 (decisione)
- Cuc Pascu c. Romania*, Ricorso n. 36157/02, 6 settembre 2008
- Cumpănă e Mazăre c. Romania* [GC], Ricorso n. 33348/96, 17 dicembre 2004
- Dalban c. Romania*, Ricorso n. 28114/95, 28 settembre 1999
- Dammann c. Svizzera*, Ricorso n. 77551/01, 25 aprile 2006
- De Diego Nafria c. Spagna*, Ricorso n. 46833/99, 14 marzo 2002
- De Haes e Gijssels c. Belgio*, Ricorso n. 19983/92, 24 febbraio 1997

- Delfi AS c. Estonia* [GC], Ricorso n. 64569/09, 10 ottobre 2013
- Diche et al. c. Austria*, Ricorso n. 29271/95, 26 febbraio 2002
- Dink c. Turchia*, nn. 2668/07, 6102/08, 30079/08, 7072/09 e 7124/09, 14 settembre 2010
- Du Roy e Malaurie c. Francia*, Ricorso n. 34000/96, 3 ottobre 2000
- Dunca e SC Nord Vest Press SRL c. Romania*, Ricorso n. 9283/05, 20 novembre 2012 (decisione)
- Dupuis et al. c. Francia*, Ricorso n. 1914/02, 7 giugno 2007
- Dyundin c. Russia*, Ricorso n. 37406/03, 14 ottobre 2008
- Erla Hlynisdottir c. Icele (n. 3)*, Ricorso n. 54145/10, 2 giugno 2015
- Ernst et al. c. Belgio*, Ricorso n. 33400/96, 15 luglio 2003
- Falter Zeitschriften GmbH c. Austria*, Ricorso n. 3540/04, 8 febbraio 2007 (decisione)
- Fatullayev c. Azerbaigian*, Ricorso n. 40984/07, 22 aprile 2000
- Financial Times Ltd. et al. c. Regno Unito*, Ricorso n. 821/03, 15 dicembre 2009
- Flux e Samson c. Moldavia*, Ricorso n. 28700/03, 23 ottobre 2007
- Flux c. Moldavia (n. 6)*, Ricorso n. 22824/04, 29 luglio 2008
- Folea c. Romania*, Ricorso n. 34434/02, 14 ottobre 2008
- Frankovicz c. Pole*, Ricorso n. 53025/99, 16 dicembre 2008
- Fressoz e Roire c. Francia* [GC], Ricorso n. 29183/95, 21 gennaio 1999
- Friedrich Weber c. Germania*, Ricorso n. 70287/11, 6 gennaio 2015 (decisione)
- Fuentes Bobo c. Spagna*, Ricorso n. 39293/98, 29 febbraio 2000
- Gaskin c. Regno Unito*, Ricorso n. 10454/93, 7 luglio 1989
- Gaudio c. Italia*, Ricorso n. 43525/98, 21 febbraio 2002 (decisione)
- Gillberg c. Svezia* [GC], Ricorso n. 41723/06, 3 aprile 2012
- Godlevskiy c. Russia*, Ricorso n. 14888/03, 23 ottobre 2008
- Gongadze c. Ucraina*, Ricorso n. 34056/02, 8 novembre 2005
- Goodwin c. Regno Unito* [GC], Ricorso n. 17488/90, 27 marzo 1996
- Guerra et al. c. Italia*, Ricorso n. 14967/89, 9 febbraio 1998
- Guja c. Moldavia* [GC], Ricorso n. 14277/04, 12 febbraio 2008
- Guseva c. Bulgaria*, Ricorso n. 6987/07, 28 novembre 2013
- Haldimann et al. c. Svizzera*, Ricorso n. 21830/09, 24 febbraio 2015
- Heyside c. Regno Unito*, Ricorso n. 5493/72, 7 dicembre 1976
- Hashman e Harrup c. Regno Unito* [GC], Ricorso n. 25594/94, 25 novembre 1999
- Heinisch c. Germania*, Ricorso n. 28274/08, 21 luglio 2011
- Hertel c. Svizzera*, Ricorso n. 25181/94, 25 agosto 1998
- Hyde Park et al. c. Moldavia (nn. 5–6)*, Ricorso nn. 6991/08 e 15084/08, 14 settembre 2010
- Jonina Benediktsdottir c. Islanda*, Ricorso n. 38079/06, 16 giugno 2009 (decisione)
- Juppala c. Finlanda*, Ricorso n. 18620/03, 2 dicembre 2008

- Kania e Kittel c. Polonia*, Ricorso n. 35105/04, 21 giugno 2011
- Karhuvaara e Iltalehti c. Finlandia*, Ricorso n. 53678/00, 16 novembre 2004
- Kasabova c. Bulgaria*, Ricorso n. 22385/03, 19 aprile 2011
- Kayasu c. Turchia*, Ricorso nn. 64119/00 e 76292/01, 13 novembre 2008
- Kenedi c. Ungheria*, Ricorso n. 31475/05, 26 maggio 2009
- Khurshid Mustafa e Tarzibachi c. Svezia*, Ricorso n. 23883/06, 16 dicembre 2008
- Krone Verlag GmbH & Co c. Austria (n. 5)*, Ricorso n. 9605/03, 14 novembre 2008
- Kudeshkina c. Russia*, Ricorso n. 29492/05, 26 febbraio 2009
- Kudrečiūsus et al. c. Lituania*, Ricorso n. 3753/05, 26 novembre 2013 (relativa alla Grande Camera)
- Kydonis c. Grecia*, Ricorso n. 24444/07, 2 aprile 2009
- Laszlo Keller c. Ungheria*, Ricorso n. 33352/02, 4 aprile 2006 (decisione)
- Lavric c. Romania*, Ricorso n. 22231/05, 14 gennaio 2014
- Leeer c. Svezia*, Ricorso n. 9248/81, 26 marzo 1987
- Leempoel e S.A. Cine Revue c. Belgio*, Ricorso n. 64772/01, 9 novembre 2006
- Mamere c. Francia*, Ricorso n. 12697/03, 7 novembre 2006
- marzoenko c. Ucraina*, Ricorso n. 4063/04, 19 febbraio 2009
- Marin c. Romania*, Ricorso n. 30699/02, 3 febbraio 2009
- Martin et al. c. Francia*, Ricorso n. 30002/08, 12 aprile 2012
- Matuz c. Ungheria*, Ricorso n. 73571/10, 21 ottobre 2014
- McVicar c. Regno Unito*, Ricorso n. 46311/99, 7 maggio 2002
- Mihaiu c. Romania*, Ricorso n. 42512/02, 4 novembre 2008
- Morice c. Francia [GC]*, Ricorso n. 29369/10, 23 aprile 2015
- Mosley c. Regno Unito*, Ricorso n. 48009/08, 10 maggio 2011
- Nagla c. Lettonia*, Ricorso n. 73469/10, 16 luglio 2013
- Nilsen e Johnsen c. Norvegia*, Ricorso n. 23118/93, 25 novembre 1999
- Nordisk Film & TV A/S c. Danimarca*, Ricorso n. 40485/02, 8 dicembre 2005 (decisione)
- Novaya Gazeta e Borodyanskiy c. Russia*, Ricorso n. 14087/08, 28 marzo 2013
- Ojala e Etukeno Oy c. Finlandia*, Ricorso n. 69939/10, 14 gennaio 2014
- Olga Borisovna Kudeshkina c. Russia (n. 2)*, Ricorso n. 2827/11, 12 marzo 2015 (decisione)
- Open Door e Dublin Well Women c. Irlanda*, Ricorso nn. 14234/88 e 14235/88, 29 ottobre 1992
- Osterreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden le- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes c. Austria*, Ricorso n. 39534/07, 17 febbraio 2015
- Ozgur Gundem c. Turchia*, Ricorso n. 23144/93, 16 marzo 2000
- Pasko c. Russia*, Ricorso n. 69519/01, 22 ottobre 2009
- Pedersen e Baadsgaard c. Danimarca*, Ricorso n. 49017/99, 17 dicembre 2004

- Peev c. Bulgaria*, Ricorso n. 64209/01, 26 luglio 2007
- Pentikainen c. Finlandia*, Ricorso n. 11882/10, 4 febbraio 2014
- Perna c. Italia* [GC], Ricorso n. 48898/99, 6 maggio 2003
- Petrina c. Romania*, Ricorso n. 78060/01, 14 ottobre 2008
- Pinto Coelho c. Portogallo*, Ricorso n. 28439/08, 28 giugno 2011
- Prager e Oberschlick c. Austria*, Ricorso n. 15974/90, 26 aprile 1995
- Radio Francia c. Francia*, Ricorso n. 53984/00, 30 marzo 2004
- Radio Twist c. Slovacchia*, Ricorso n. 62202/00, 19 dicembre 2006
- Ressiot et al. c. Francia*, Ricorso nn. 15054/07 e 15066/07, 28 giugno 2012
- Roche c. Regno Unito* [GC], Ricorso n. 32555/96, 19 ottobre 2005
- Roemen e Schmit c. Lussemburgo*, Ricorso n. 51772/99, 23 febbraio 2003
- Roșianu c. Romania*, Ricorso n. 27329/06, 24 giugno 2014
- Rubins c. Lettonia*, Ricorso n. 79040/12, 13 gennaio 2015
- Rumyana Ivanova c. Bulgaria*, Ricorso n. 36207/03, 14 febbraio 2008
- Ruusunen c. Finlandia*, Ricorso n. 73579/10, 14 gennaio 2014
- Růžový panter, o.s. c. Repubblica Ceca*, Ricorso n. 20240/08, 2 febbraio 2012
- Saint-Paul Lussemburgo S.A. c. Lussemburgo*, Ricorso n. 26419/10, 18 aprile 2013
- Salumaki c. Finlandia*, Ricorso n. 23605/09, 29 aprile 2014
- Sanoma Uitgevers BV c. Paesi Bassi* [GC], Ricorso n. 38224/03, 14 settembre 2010
- Schwabe e M.G. c. Germania*, Ricorso nn. 8080/08 e 8577/08, 1 dicembre 2011
- Sdružení Jihočeské Matky c. Repubblica Ceca*, Ricorso n. 19101/03, 10 luglio 2006 (decisione)
- Šečić c. Croazia*, Ricorso n. 40116/02, 31 maggio 2007
- Selisto c. Finlandia*, Ricorso n. 56767/00, 16 novembre 2004
- Shapovalov c. Ucraina*, Ricorso n. 45835/05, 31 luglio 2012
- Sosinowska c. Polonia*, Ricorso n. 10247/09, 18 ottobre 2011
- Stearl Verlags GmbH c. Austria (n. 3)*, Ricorso n. 34702/07, 10 gennaio 2012
- Steel et al. c. Regno Unito*, Ricorso n. 24838/94, 23 settembre 1998
- Stichting Ostade Blade c. Paesi Bassi*, Ricorso n. 8406/06, 27 maggio 2014 (decisione)
- Stoll c. Svizzera* [GC], Ricorso n. 69698/01, 10 dicembre 2007
- Sunday Times c. Regno Unito (n. 1)*, Ricorso n. 6538/74, 26 aprile 1979
- Taranenko c. Russia*, Ricorso n. 19554/05, 15 maggio 2014
- Tarsasag a Szabadságjogokért c. Ungheria*, Ricorso n. 37374/05, 14 aprile 2009
- Tatar e Faber c. Ungheria*, Ricorso nn. 26005/08 e 26160/08, 12 giugno 2012
- Telegraaf Media Nederle Leelijke Media N.V. et al. c. Paesi Bassi*, Ricorso n. 39315/06, 22 novembre 2012
- Thoma c. Lussemburgo*, Ricorso n. 38432/97, 29 marzo 2001
- Thorgeir Thorgeirson c. Islanda*, Ricorso n. 13778/88, 25 giugno 1992
- Tierbefeurer E.V. c. Germania*, Ricorso n. 45192/09, 16 gennaio 2014

- Tillack c. Belgio*, Ricorso n. 20477/05, 27 novembre 2007
- Timpul Info-Magazin e Anghel c. Moldavia*, Ricorso n. 42864/05, 27 novembre 2007
- Tomasz Wolek, Rafał Kasprów e Jacek Łęski c. Polonia*, Ricorso n. 20953/06, 21 ottobre 2008 (decisione)
- Ukrainian Media Group c. Ucraina*, Ricorso n. 72713/01, 29 marzo 2005
- Uzeyir Jafarov c. Azerbaijan*, Ricorso n. 542014/08, 29 gennaio 2015
- Verdens Gang e Kari Aarsted Aase c. Norvegia*, Ricorso n. 45710/99, 16 ottobre 2001 (decisione)
- VgT Verein gegen Tierfabriken c. Svizzera (n. 1)*, Ricorso n. 24699/94, 28 giugno 2001
- VgT Verein gegen Tierfabriken c. Svizzera (n. 2) [GC]*, Ricorso n. 32772/02, 30 giugno 2009
- Vides Aizsardzibas Klubs c. Lettonia*, Ricorso n. 57829/00, 27 maggio 2004
- Vittorio Sgarbi c. Italia*, Ricorso n. 37115/06, 21 ottobre 2008 (decisione)
- Voskuil c. Paesi Bassi*, Ricorso n. 64752/01, 22 novembre 2007
- Węgrzynowski e Smolczewski c. Polonia*, Ricorso n. 33846/07, 16 luglio 2013
- Wojtas-Kaleta c. Polonia*, Ricorso n. 20436/02, 16 luglio 2009
- Women on Waves c. Portogallo*, Ricorso n. 31276/05, 3 febbraio 2009
- Youth Initiative for Human Rights c. Serbia*, Ricorso n. 48135/06, 25 giugno 2013
- Ziemiński c. Polonia*, Ricorso n. 46712/06, 24 luglio 2012

La soppressione del dissenso e della libertà di espressione in Turchia

Yarman Akdeniz¹ und Kerem Altıparmak²

INTRODUZIONE

La Turchia vanta una lunga storia di censure e di criminalizzazione del diritto alla libertà di espressione, che va oltre i media tradizionali e che è stata estesa nel 2007 a internet e ai social media.

Il presente capitolo si propone di fornire uno sguardo e una valutazione critici della condizione attuale della libertà di espressione in Turchia. Prenderà come tema “l’effetto silenziante” di molte azioni recentemente adottate dal governo del Partito per la Giustizia e lo Sviluppo (AKP), incluse persecuzioni giudiziarie aggressive e investigazioni penali, l’emissione di ordini di censura preventiva, cause civili vessatorie, l’abuso del diritto di replica previsto dalla legge, la rimozione forzata di contenuti digitali, il blocco di siti web e dei *social media*, sanzioni amministrative e visite fiscali riguardanti i proprietari di media e le aziende e l’imposizione, nei confronti di tali aziende, del licenziamento dei giornalisti che adottano un atteggiamento critico nei confronti del governo e delle sue politiche. L’effetto silenziante e “dissuasivo” di tali pratiche sui media (incluse la carta stampata, i media audiovisivi e i giornalisti), sulle ONG e sugli attivisti per i diritti umani, così come sul mondo accademico, sarà parte della presente valutazione. Oltre ai nostri criteri di valutazione, il “Bureau of Democracy, Human Rights and Labor Country Reports on Human Rights Practices” del Dipartimento di Stato degli Stati Uniti del 2014 ha fatto riferimento al presunto utilizzo diffuso, da parte delle autorità turche, di origliare, cimici e intercettazioni telefoniche con effetto dissuasivo sulla libertà di espressione e ha stabilito che tali pratiche incoraggiano un’autocensura sia negli ambienti privati che in quelli professionali. Il risultato complessivo di tali pratiche governative consiste nella sostituzione della libertà di espressione con un clima di paura con meno dibattiti politici e dissenso.

1 Facoltà di giurisprudenza, Università Bilgi di Istanbul (Turchia).

2 Facoltà di scienze politiche, Università di Ankara (Turchia).

LA CONDIZIONE DELLA LIBERTÀ DI ESPRESSIONE IN TURCHIA

In generale, la Turchia è sempre stata uno degli Stati membri del Consiglio d'Europa con le politiche più restrittive in termini di libertà mediatica e di libertà di espressione. Vi sono, in totale, 591 sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo (la Corte) che riguardano violazioni dell'articolo 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) in tema di libertà di espressione, tra il 1959 e il 2014. 248 di tali 591 sentenze riguardavano la Turchia, piazzandola al primo posto, seguita dall'Austria con 34 sentenze e dalla Francia con 31.

Da quando la Turchia è stata costretta a riconoscere la giurisdizione della Corte, le proprie sentenze hanno portato a un numero considerevole di modifiche alla legislazione turca riguardante la libertà di espressione. Nonostante i considerevoli passi avanti compiuti in tale ambito,³ permangono preoccupazioni in merito all'atteggiamento delle corti turche nell'implementazione degli standard della CEDU. Di conseguenza, una legge che introduca il monitoraggio dei casi relativi alla libertà di espressione viene tuttora dibattuta dal Consiglio dei Ministri della Turchia.⁴

Presso la Corte, i temi principali dei casi turchi riguardanti la libertà di espressione erano riferiti al terrorismo e alla violenza. Infatti, le sentenze della Corte si riferiscono, nella maggior parte dei casi, a condanne per aver divulgato propaganda a favore di organizzazioni terroristiche (ai sensi degli articoli 6 e 7 della legge anti-terrorismo turca); per aver pubblicato articoli o libri o aver preparato messaggi indirizzati al pubblico incitanti all'odio o all'ostilità o elogiando un crimine o un criminale (ai sensi dell'articolo 312 del vecchio codice penale e degli articoli 215 e 216 del codice penale attuale); per aver insultato o vilipeso la nazione turca, la Repubblica di Turchia, la Grande Assemblea Nazionale, o la personalità morale del governo, dei ministri e delle forze armate (ai sensi dell'articolo 159 del vecchio codice penale e dell'articolo 301 del codice penale attuale); e condanne automatiche ai sensi dell'articolo 6(2) della legge anti-terrorismo per la pubblicazione di esternazioni rese da un'organizzazione terroristica, senza tener conto

3 Tra queste modifiche, la più emblematica è la legge n. 6459, intitolata "Modifiche ad in alcune leggi nel contesto dei diritti dell'uomo e della libertà di espressione". La relazione esplicativa della proposta di legge mostra chiaramente che la legge è stata adottata al fine di attuare importati previsioni in linea con la giurisprudenza di Strasburgo. Per i testi, i dibattiti e i report relativi alla legge, vedi: <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss445.pdf>.

4 In particolare, i casi *İncal Group*, *Gözel* e *Özer Group*. L'ultima decisione per quanto riguarda questi casi è CM/Del/ Dec(2015)1230/22 / 12 giugno 2015.

del contesto o del contenuto di tali affermazioni. La Corte ha ritenuto che tali espressioni (in articoli, libri, pubblicazioni ecc.) non incitassero all'odio o alla violenza e che, di conseguenza, non giustificassero interferenze nella libertà di espressione del ricorrente. Nonostante vi fossero state altre sentenze di condanna per aver insultato Atatürk,⁵ la religione o il Profeta Maometto⁶ o restrizioni su internet⁷, si trattava di eccezioni. Oltre alla persecuzione penale di coloro che criticano la posizione turca sulla questione curda, le violenze contro i giornalisti e gli intellettuali furono un altro tema affrontato dalla Corte. In questo contesto fu emblematico il caso *Özgür Gündem*. Nella propria sentenza, la Corte ha stabilito che:

per la Corte è sufficiente che tra il 1992 e il 1994 vi fossero numerosi episodi di violenza, inclusi omicidi, attacchi e incendi dolosi che riguardavano i giornali e i giornalisti, i distributori dei giornali e altre persone associate ad essi.⁸

La Corte ha concluso che il governo non era stato in grado, date le circostanze, di adempiere il proprio obbligo positivo di proteggere *Özgür Gündem* nell'esercizio della propria libertà di espressione.⁹ Anche il caso *Hrant Dink* è esemplare in tale contesto. Il sig Dink era stato ritenuto colpevole di aver insultato l'identità turca e in seguito ucciso da un gruppo di ultra-nazionalisti ad Istanbul. La Corte ha ribadito che la Turchia non era stata in grado di adempiere il proprio obbligo di creare un ambiente favorevole per il pubblico dibattito.¹⁰

Come dimostrato da queste due brevi indagini, negli ultimi due decenni vi sono state due preoccupazioni principali in merito alle leggi turche che restringono il pubblico dibattito:

- (i) Le persecuzioni penali di giornalisti e intellettuali per violenza e terrorismo che hanno portato alla loro incarcerazione;
- (ii) Gli attacchi fisici da parte della polizia o soggetti privati contro persone che esprimono opinioni alternative su questioni politicamente sensibili.

5 *Murat Vural c. Turchia*, n. 9540/07, 21.10.2014; *Odabaşı e Koçak c. Turchia*, n. 50959/99, 21.2.2006.

6 *Aydın Tatlav c. Turchia* n. 50692/99, 02.05.2006.

7 *Ahmet Yıldırım c. Turchia*, n. 3111/10, 18.12.2012.

8 *Özgür Gündem c. Turchia*, n. 23144/93, 16.3.2000.

9 *Ibid.*, paragrafi 38–46.

10 *Dink c. Turchia*, n. 2668/07 ed altri, 14.9.2010, paragrafo 137.

La lunga battaglia condotta a Strasburgo da parte di giornalisti e altri ha portato a un numero considerevole di modifiche alla legge turca, come già affermato.¹¹ Nonostante la Turchia detenesse, nel 2013, il primato mondiale per l'incarcerazione di giornalisti, con 40 di loro dietro le sbarre, tale numero è improvvisamente calato a sette nell'anno successivo, secondo il Comitato per la protezione dei giornalisti.¹² Considerando che il governo turco ha tentato di conformarsi alle sentenze della Corte, è possibile affermare che ha creato un ambiente favorevole per il dibattito pubblico come richiesto dalla Corte?

Gli autori del presente capitolo darebbero una risposta negativa a tale domanda per tre motivi.

In primis, nonostante alcune implementazioni nel campo del dibattito politico sulla questione turca, la condizione della giustizia turca è tutt'ora instabile e causa di preoccupazioni.

In secundis, e soprattutto, la tematica centrale in merito alla libertà di espressione in Turchia è mutata da quando il partito AKP è salito al potere. Mentre negli anni 1980 e 1990 la maggior parte delle persecuzioni in merito avvennero per insulti rivolti ad Atatürk, all'identità turca e all'indivisibilità della nazione, esse sono state sostituite recentemente da persecuzioni per aver insultato la religione, il governo e il Presidente. Di conseguenza, i piccoli passi avanti compiuti nel campo della protezione della libertà di espressione furono vanificati a causa dei nuovi motivi di persecuzioni. Non sono cambiati, negli anni recenti, soltanto il soggetto, ma anche la metodologia applicata nelle restrizioni alla libertà di espressione. Nonostante gli attacchi fisici contro i giornalisti siano diventati rari e la tortura o il maltrattamento di studenti e intellettuali un fatto eccezionale, molti casi penali vengono portati per ragioni triviali d'anzi al Presidente, al Primo Ministro, ai ministri del governo e al celebre sindaco di Ankara contro giornalisti, studenti, funzionari pubblici, aziende mediatiche, utenti di social media e contro quasi tutti coloro che criticano il governo. Nei casi in questione, gli imputati vengono quasi sempre ritenuti colpevoli, contro di loro sono state inflitte varie sanzioni amministrative. Il governo dell'AKP ha sostituito i metodi brutali utilizzati negli anni 80 e 90 con un macchinario più

11 Ciò è dovuto alle modifiche dell'articolo 220/6–8 del Codice penale e degli articoli 6–7 della legge antiterrorismo. Nonostante ciò, la soluzione del problema rimane lontana.

12 Vedi <https://cpj.org/imprisoned/2014.php>. Comunque, secondo il Network di comunicazione indipendente turco (BIA), 22 giornalisti e divulgatori furono incarcerati nel 2015, 14 dei quali facenti parte dei media curdi. Vedi www.bianet.org/bianet/medya/162748-medyanin-3-yili-gra-k-ozet.

sofisticato, complesso e complicato al fine di aggredire le libertà con metodi diversi. Come affermato da un commentatore, questo nuovo tipo di combattere il dissenso è “meno brutale ma molto più efficace”¹³. La nuova metodologia include, oltre a quanto già detto, la censura preventiva e i divieti, le sentenze che bloccano l’accesso a siti web e piattaforme social media, un severo controllo, da parte dello Stato, tramite l’Autorità per la radio e le televisioni, e gli attacchi ai giornali e ai giornalisti da parte di gruppi mediatici filogovernativi.

Infine, tutti questi problemi sono collegati a una mancanza di imparzialità del potere giurisdizionale turco, come si vedrà nel presente capitolo. Per molti anni, la giustizia turca è stata criticata per la sua mancanza di indipendenza e imparzialità. Ma la crisi attuale è dovuta a ragioni più profonde. Più recentemente, il governo ha iniziato a interferire direttamente nel potere giudiziario, specialmente dopo che casi di presunta corruzione furono portati dinanzi a burocrati di alto rango, ministri del governo e le loro famiglie e il Primo ministro. Il 17 dicembre 2013, la polizia di Istanbul iniziò un’investigazione dopo che erano state formulate accuse di presunta corruzione, e vennero arrestati i figli di tre ministri del governo e un numero considerevole di *manager* molto conosciuti. Il governo e il Primo ministro lamentarono che vi fu un complotto contro il governo e trasferirono gli ufficiali di polizia, i pubblici ministeri e i giudici coinvolti nell’investigazione ad altre posizioni. Successivamente, venne modificata la legge turca al fine di dare al Ministro della Giustizia il controllo completo del potere giudiziario e dei pubblici ministeri. Da quel momento in poi, tutte le decisioni in merito alle investigazioni di polizia vengono ora prese dalle neocreate Corti di pace penali (CJP), che operano in segreto. Migliaia di nuovi giudici e di pubblici ministeri sono stati nominati ed altri licenziati senza motivazione. Di conseguenza, la crisi della libertà di espressione è ora direttamente collegata alla crisi dello stato di diritto in Turchia.

Tutto ciò verrà illustrato nel dettaglio più avanti. Un ambiente che realmente consente un dibattito pubblico può essere mantenuto soltanto in un regime giuridico che rispetti lo stato di diritto.

13 Jacob Weisberg, “President Erdogan’s new style of media censorship is less brutal and much more effective”, www.slate.com/articles/news_and_politics/foreigners/2014/10/president_erdogan_s_media_control_turkey_s_censorshipjs_less_brutal_but.html.

LA CEDU E I PRINCIPI DEL CONSIGLIO D'EUROPA SULLA LIBERTÀ DI ESPRESSIONE

Sulla base di quanto affermato finora, è chiaro che, negli ultimi anni, vi è sempre meno tolleranza nei confronti di punti di vista alternativi in Turchia. Nonostante la Corte abbia adottato l'idea di un "ambiente favorevole"¹⁴ per spiegare le potenzialità complessive per tutti coloro che vogliono contribuire ad un pubblico dibattito ed esprimere le loro opinioni senza timore,¹⁵ è necessario entrare più nel dettaglio per spiegare tale concetto.

La Corte ha chiarito che la "libertà del dibattito politico costituisce il fulcro dell'idea di società democratica che prevale nella CEDU".¹⁶ All'interno degli Stati membri del Consiglio d'Europa, qualsiasi restrizione della libertà di opinione e di contenuto deve soddisfare i rigidi criteri imposti dall'art. 10 della CEDU.

Secondo la casistica della Corte, a qualsiasi restrizione della libertà di espressione va applicata una severa valutazione in tre parti. Il primo e più importante requisito dell'articolo 10 della CEDU consiste nel fatto che qualsiasi interferenza da parte di una pubblica autorità nell'esercizio della libertà di espressione debba essere consentita dalla legge:

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

14 Per il concetto vedi Peter Krug e Monroe E. Price, "The Enabling Environment for Free and Independent Media: Contribution to Transparent and Accountable Governance", The USAIDO Office of Democracy and Governance Occasional Paper Series, gennaio 2002, Doc. n. PN-ACM-006; Monroe Price e Peter Krug, "The Enabling Environment For Free and Independent Media" in Mark Harvey, Ed., *Media Matters: Perspectives on Advancing Governance & Development from the Global Forum for Media Development* (Pechino, Internews Europe, 2007), pp. 94–101.

15 "Elle estime aussi que les obligations positives en la matière impliquent, entre autres, que les Etats sont tenus de créer, tout en établissant un système e cace de protection des auteurs ou journalistes, un environnement favorable à la participation aux débats publics de toutes les personnes concernées, leur permettant d'exprimer sans crainte leurs opinions et idées" *Dink c. Turchia*, paragrafo 137 (*La Corte ha anche considerato che i doveri positivi in quest'area implicano, tra le altre cose, che gli Stati sono tenuti a predisporre un sistema di protezione efficace per autori e giornalisti, in quanto tale adempimento è parte del loro obbligo di creare un ambiente favorevole per la partecipazione di tutti al dibattito pubblico e di consentire l'espressione di opinioni e idee senza timore*).

16 *Lingens c. Austria*, Serie A n. 103, 8.7.1986, paragrafo 42.

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.¹⁷

Il secondo comma dell'articolo 10 afferma chiaramente che qualsiasi restrizione alla libertà di espressione debba essere "prevista dalla legge". Per soddisfare tale importante requisito, una tale interferenza non necessita meramente di un fondamento nell'ordinamento nazionale. La legge in sé deve soddisfare determinati requisiti di "qualità". In particolare, una norma non può essere considerata una "legge" se non è formulata con una precisione tale da consentire al cittadino di regolare la propria condotta.¹⁸ Il grado di precisione dipende, fino a un certo punto, dal contenuto dello strumento in questione, dal campo di applicazione previsto e dal numero e dallo *status* dei destinatari.¹⁹ La nozione di prevedibilità non dipende soltanto da un tipo di comportamento, bensì dalle "formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni" previste per una tale condotta, qualora vengano ritenute lesive della legge.²⁰ Se l'interferenza avviene ai sensi della legge, allora lo scopo delle restrizioni deve essere basato su quelli elencati all'articolo 10(2) della CEDU (la sicurezza nazionale, la pubblica sicurezza, il benessere economico nazionale, la prevenzione di disordini o reati, la protezione della morale

17 Vedi anche, all'interno di questo contesto, l'art. 19 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e del Patto internazionale dei diritti civili e politici. Vedi il report del Relatore speciale per la promozione e protezione dei diritti di libertà d'opinione ed espressione, Frank La Rue, A/HRC/17/27, 16 maggio 2011, su www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/A_HRC.17.27_en.pdf. Vedi inoltre il Commento generale n. 34 all'articolo 19 che venne adottato durante la 102^a sessione del Comitato per i Diritti umani delle Nazioni Unite, Ginevra, 11-29 luglio 2011, al link www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/CCPR-C-GC-34.doc.

18 Vedi, per esempio, *Lindon, Otchakovsky-Laurens e July c. Francia* [GC], n. 21279/02 e 36448/02, § 41, Corte europea dei diritti dell'uomo 2007-XI.

19 Vedi *Groppera Radio AG ed altri c. Svizzera*, 28 marzo 1990, § 68, Serie A n. 173.

20 Vedi *Kafkaris c. Cipro* [GC], n. 21906/04, § 140, Corte europea dei diritti dell'uomo 2008.

pubblica o la prevenzione dei diritti e delle libertà altrui). Infine, la restrizione deve essere “necessaria in una società democratica”²¹, e la condizione dell’interferenza deve corrispondere a un “bisogno sociale urgente”²². La risposta dello Stato e le limitazioni previste dalla legge dovrebbero essere “proporzionate in base al legittimo scopo perseguito”²³. La Corte richiede che le ragioni indicate dalle autorità nazionali per una tale interferenza siano rilevanti e sufficienti.²⁴

Gli Stati membri del Consiglio d’Europa godono di un certo margine di apprezzamento nel valutare se esista o meno un “bisogno sociale urgente”, giustificando, di conseguenza, l’introduzione di restrizioni alla libertà di parola sulla base dell’articolo 10 della CEDU. In ogni caso, l’azione dello Stato è soggetta, a livello europeo, alla supervisione della Corte, e la necessità di restrizioni basate sui contenuti deve essere provata in modo convincente da parte dello Stato membro.²⁵ Alla Corte è pertanto consentito decidere se una restrizione sia compatibile o meno con la libertà di espressione nella misura in cui essa è protetta dall’articolo 10 della CEDU.²⁶ La supervisione della Corte sarà severa a causa dell’importanza conferita alla libertà di espressione.²⁷ Mentre non è necessario dimostrare che le misure adottate sono “indispensabili”, la necessità per la restrizione del diritto deve essere

21 Vedi *Sunday Times c. Regno Unito* (n. 2), Serie A n. 217, 26.11.1991, paragrafo 50; *Okçuoğlu c. Turchia*, n. 24246/94, 8.7.1999, paragrafo 43.

22 Vedi *Sürek c. Turchia* (n. 1) (Ricorso n. 26682/95), sentenza dell’8 luglio 1999, Report 1999; *Sürek* (n. 3) sentenza dell’8 luglio 1999.

23 Vedi *Bladet Tromsø e Stensaas c. Norvegia* [GC], n. 21980/93, Corte europea dei diritti dell’uomo 1999-III.

24 La Corte sottolinea che la natura e severità della pena imposta, così come la “rilevanza” e la “sufficienza” dei ragionamenti applicati dalle corti nazionali, fossero questioni di particolare rilevanza nel contesto della definizione di proporzionalità dell’interferenza ai sensi dell’art. 10(2): Vedi *Cumpăna e Mazăre c. Romania* [GC], n. 33348/96, § 111, Corte europea dei diritti dell’uomo 2004, e *Zana c. Turchia*, 25 novembre 1997, § 51, *Reports of Judgments and Decisions* 1997-VII. La Corte ribadì inoltre che i governi devono sempre mostrare moderazione nella cominazione di sanzioni penali, in modo particolare nei casi in cui sono disponibili altri tipi di soluzioni sanzionatorie. Vedi inoltre *Başkaya e Okçuoğlu*, Sentenza dell’ 8 luglio 1999, Reports 1999.

25 *The Observer e The Guardian c. Regno Unito*, sentenza del 26 novembre 1991, Serie A n. 216, pp. 29–30, § 59.

26 *Lingens c. Austria*, 8 luglio 1986, Serie A n. 103, p. 26, § 41; *Perna c. Italia* [GC], n. 48898/99, § 39, CEDU 2003-V; e *Association Ekin c. Francia*, n. 39288/98, § 56, Corte europea dei diritti dell’uomo 2001-VIII.

27 *Autronic AG* Sentenza del 22 maggio 1990, Serie A n. 178, § 61.

fondata in modo convincente. Secondo il Comitato di esperti per lo sviluppo dei diritti umani del Consiglio d'Europa:

nel fulcro della valutazione di qualsiasi interferenza nell'esercizio della libertà di opinione vi è un bilanciamento di interessi, nel quale la Corte tiene conto dell'importanza della libertà di opinione per una democrazia.²⁸

In ogni caso, una valutazione del "bilanciamento di interessi" in un caso concreto non è sufficiente per comprendere l'ampio campo di applicazione della libertà di espressione che gli Stati membri devono proteggere. Per esempio, mentre il blocco di un singolo sito web può avere un impatto limitato sulla libertà di espressione o imporre una piccola sanzione a un giornalista potrebbe essere giustificato in determinate condizioni, se in realtà, con tali misure, si viene a creare un effetto silenziante, ciò sarebbe inaccettabile secondo gli standard del Consiglio d'Europa.²⁹

Un ambiente in cui i punti di vista alternativi e, come conseguenza, una democrazia ben funzionante possono fiorire, richiedono che gli Stati si astengano, da un lato, dall'interferire in modo arbitrario nei diritti dei singoli e, dall'altro lato, impongano obblighi positivi agli individui affinché si rispettino l'un l'altro. Ora è ampiamente riconosciuto che tali obblighi positivi proteggono gli individui non soltanto dal governo, ma anche dai soggetti privati.³⁰

Tali obblighi garantiscono il principio del pluralismo, nel quale ogni individuo ha il diritto di cercare e di ottenere informazioni e di diffondere informazioni e idee di ogni tipo attraverso qualsiasi mezzo, indipendentemente dalle frontiere nazionali. I fatti diffusi potrebbero essere errati e le idee espresse potrebbero offendere, scandalizzare o creare disturbo.³¹ Nonostante il livello degli obblighi positivi vari a seconda del tipo dei diritti

28 Comitato direttivo per i diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa, Comitato di esperti per lo sviluppo dei diritti dell'uomo, Gruppo di lavoro A, Relazione sui "discorsi d'odio", documento GT-DH- DEV A(2006)008, Strasburgo, 9 febbraio 2007, paragrafo 22. Vedi, inoltre, Handyside, Sentenza del 7 dicembre 1976, Serie A n. 24, § 49.

29 Perciò, la multa di 30 € imposta al ricorrente per aver insultato il Presidente venne ritenuta una violazione dell'art. 10 in *Eon c. Francia*, Ricorso n. 26118/10, 14.3.2013, paragrafi 34–35.

30 Vedi, tra le varie autorità, *Palomo Sánchez ed altri c. Spagna* [GC], Ricorsi n. 28955/06 ed altri, 12.9.2011, paragrafo 60; *Fuentes Bobo c. Spagna*, Ricorso n. 39293/98, 29.2.2000, paragrafo 38.

31 *Handyside c. Regno Unito*, Ricorso n. 5493/72, paragrafo 49.

alla libertà di espressione in gioco,³² l'obiettivo principale della CEDU e del Consiglio d'Europa può essere sintetizzato nella creazione di uno spazio aperto per il dibattito pubblico. Di conseguenza, lo scopo principale della CEDU non consiste nel proteggere i governi dal dissenso, ma nel proteggere un ambiente in cui le persone possano esprimersi senza timore.

Alcuni dei principi sviluppati nella giurisprudenza della Corte hanno chiarito ciò che è richiesto da parte dei governi in questo contesto. *In primis*, la teoria secondo la quale tutti i diritti garantiti dalla CEDU debbano essere "pratici ed effettivi" e non meramente "teorici o illusori".³³ *In secundis*, l'idea di "effetto dissuasivo" in un "ambiente favorevole". Le restrizioni alla libertà di espressione non possono essere valutate in uno spazio vuoto. La maggior parte delle misure adottate contro i giornalisti, gli attivisti e gli utenti dei social media precedentemente citate hanno altresì scoraggiato altri soggetti dalla partecipazione ai dibattiti o dalla fornitura di informazioni. La rivelazione forzata e l'identificazione di fonti anonime, per inciso, producono un effetto silenziante su altri giornalisti.³⁴ Una tale pratica può anche far credere alle persone che la rivelazione di qualsiasi informazione su determinati soggetti comporti sanzioni giuridiche,³⁵ incluse le ordinanze restrittive, forme di censura preventiva e ordini di blocco, ma non solo.

In sintesi, mentre la Corte valuta e decide casi specifici, la sua giurisprudenza offre una guida chiara agli Stati membri su come tutelare i principi della democrazia plurale contro attacchi giuridici e pratici da parte di individui e organizzazioni sia pubblici che privati. Come si vedrà nel resto del capitolo, il controllo sofisticato applicato dalla Turchia e la macchina della censura violano palesemente tale principio.

LA SOPPRESSIONE DEL DISSENSO E DELLA LIBERTÀ DI ESPRESSIONE IN TURCHIA

A differenza degli anni 90, gli attacchi fisici ai giornalisti e gli omicidi commessi da esecutori anonimi collegati ad agenti misteriosi sono oggi rari in Turchia. In ogni caso, vi sono state preoccupazioni circa il controllo esercitato dal governo sul potere giudiziario e l'utilizzo dei tribu-

32 *Özgür Gündem c. Turchia*, paragrafo 43.

33 *Airey c. Irlanda*, 9 ottobre 1979, § 24, Serie A n. 32.

34 *Goodwin c. Regno Unito*, n. 17488/90, 27.3.1996, paragrafo 39; *Financial Times Ltd ed altri c. Regno Unito*, n. 821/03, 15.12.2009, paragrafo 70.

35 Per esempio *Cumhuriyet Vakfi ed altri c. Turchia*, n. 28255/07, 08.10.2013, paragrafo 62.

nali per silenziare i punti di vista alternativi. Questa strategia piuttosto nuova ha attirato poca attenzione da parte degli osservatori internazionali,³⁶ in quanto, *prima facie*, non è così spaventosa come le precedenti misure draconiane quali l'incarcerazione dei giornalisti e l'esecuzione degli intellettuali. In ogni caso, la serie di eventi precedentemente descritti ha reso più visibile l'abuso della legge da parte del governo.

Il governo ha preso il controllo del Consiglio superiore dei giudici e dei procuratori in seguito al referendum costituzionale del 2010. Le proteste di Gezi Park del 2013 contro l'abuso della legge da parte del governo nell'estate del 2013 hanno sfidato, per la prima volta in un decennio, l'autorità del governo. Dopo l'avvio di un'indagine di polizia a causa di sospetti di corruzione che riguardavano politici di alto rango e il loro parenti nel dicembre del 2013, l'allora Primo Ministro ha adottato una serie di misure per interferire nel potere giudiziario. Nel febbraio del 2014 la legge venne modificata per rafforzare i poteri del Ministro della giustizia all'interno del Consiglio superiore dei giudici e dei procuratori. Sulla base di tale nuova legge, il Ministro della giustizia ha sostituito i membri chiave del personale amministrativo del Consiglio e assegnato altri compiti ai membri sostituiti. Nonostante una serie di modifiche del febbraio del 2014 fosse stata dichiarata incostituzionale dalla Corte costituzionale il 10 dicembre 2014, le decisioni del Ministro non vennero modificate.

Più recentemente, la Commissione di Venezia ha ravvisato alcuni problemi relativi all'indipendenza della magistratura in Turchia e ha pubblicato una dichiarazione sulle interferenze nell'indipendenza della giustizia in Turchia, nella quale ha evidenziato uno schema di interferenze nell'indipendenza della magistratura in palese violazione degli standard europei e internazionali:

- Le sentenze e le richieste dei pubblici ministeri non sono state eseguite;
- I pubblici ministeri sono stati rimossi all'improvviso da casi da loro a lungo seguiti;
- I giudici e i pubblici ministeri sono stati trasferiti presso altre sedi in modo probabilmente arbitrario;
- I giudici sono stati licenziati dopo aver emesso sentenze "antigovernative";

36 Esistono, beninteso, alcune eccezioni degne di nota. Il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa Thomas Hammerberg pubblicò un'analisi dettagliata sulla libertà d'espressione nel 2011. CommDH (2011)25, 12 luglio 2011.

- I giudici e i pubblici ministeri sono stati arrestati a causa delle loro sentenze o decisioni.³⁷

È stato modificato il Codice di procedura penale per abolire i tribunali distrettuali, contro le cui decisioni si poteva ricorrere alle Corti penali di primo grado (tramite la legge n. 6545 nel giugno 2014)³⁸ e rimpiazzati dalla giustizia di pace penale, contro le cui decisioni si può promuovere ricorso soltanto dinanzi a un'altra corte di pace penale, non ai tribunali di primo grado. Questi nuovi giudici di pace penali sono rapidamente divenuti una nuova arma a disposizione del governo per sopprimere il dissenso tra i media, tra i giornalisti, sui internet e sulle piattaforme dei social media, come si vedrà più avanti in questo capitolo.

Sulla base di questa nuova strategia, tutte le disposizioni di legge vengono applicate alla lettera. Alcune decisioni prese dalle corti e dai pubblici ministeri hanno addirittura fatto riferimento alla giurisprudenza della Corte per giustificare le sanzioni in una società democratica. Le indagini penali vengono, in molti casi, avviate su istanza degli avvocati che rappresentano i politici oppure da sostenitori del partito AKP che denunciano singoli individui. Un altro scenario riguarda i giornali filogovernativi che invitano i pubblici ministeri ad avviare indagini contro i dissidenti, la cui maggioranza viene poi ritenuta colpevole. La posizione del sindaco di Ankara è impressionante in questo contesto. Ha 2,71 milioni di *follower* su Twitter. Una volta ha affermato di aver avviato 3000 investigazioni e denunce penali per diffamazione. In modo analogo, anche l'attuale presidente turco ha proposto centinaia di cause penali e/o civili. L'attuale Primo Ministro è diventato così litigioso come il suo predecessore. In teoria, le spese legali dovute ad un numero così alto di processi civili e penali costerebbero ad un singolo una fortuna, come facciano quindi questi c.d. "funzionari dello Stato" a sostenerle senza utilizzare illegalmente fondi pubblici rimane un mistero. In ogni caso, più che l'aspetto finanziario di tali casi è interessante comprendere come operi il macchinario giuridico. Seguire migliaia di persone è difficile. Sembra che alcuni degli avvocati che rappresentano i politici usino tutto il loro tempo a loro disposizione per inseguire coloro che presumibilmente diffamano i loro clienti o insultano la religione o le isti-

37 Dichiarazione della Commissione di Venezia sull'interferenza nell'indipendenza giudiziaria in Turchia, 20 giugno, 2015 al link <http://venice.coe.int/les/turkish%20declaration%20June%202015.pdf>.

38 Legge n. 6545, che modifica la legislazione penale turca e determinati codici, entrata in vigore per mezzo della pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale del 28 giugno, 2014, n. 29044.

tuzioni dello Stato. Nella maggior parte dei casi, è come cercare un ago in un pagliaio, perché questi soggetti riescono a scovare un commento ignoto, una lieve espressione di dissenso o di critica, indipendentemente dal fatto che esse vengano lette o viste da un numero significativo di persone. Nonostante la Corte abbia posto limiti abbastanza ampi di critica legittima a politici e, in minore misura, a funzionari pubblici, il suo approccio basato sui principi e la sua giurisprudenza vengono quasi sempre tralasciati, e le indagini vengono avviate semplicemente su base delle lamentele riferite dagli avvocati che rappresentano i politici.

Di conseguenza, tutte le misure e le azioni giuridiche intraprese dai politici e dai componenti del governo devono, come precedentemente riassunto, essere considerate sotto quest'ottica. Non vi è alcun dubbio che il diritto di un individuo di proteggere la propria reputazione sia tutelato dall'articolo 8 della CEDU³⁹ e che l'articolo 10(2) della CEDU consenta alle autorità nazionali di restringere la libertà di espressione al fine di preservare l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario.⁴⁰ L'articolo 9 della CEDU impone ai governi nazionali obblighi positivi per proteggere la libertà di religione.⁴¹ Di conseguenza, è legittimo richiedere alla Corte di proteggere i diritti riconosciuti dalla CEDU. In ogni caso, come afferma chiaramente l'articolo 17 della CEDU:

Nessuna disposizione della presente Convenzione può essere interpretata nel senso di comportare il diritto di uno Stato, un gruppo o un individuo di esercitare un'attività o compiere un atto che miri alla distruzione dei diritti o delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione o di imporre a tali diritti e libertà limitazioni più ampie di quelle previste dalla stessa Convenzione.

Come precedentemente mostrato, il nuovo meccanismo di censura in Turchia viola tale principio in modo sistemico e diffuso.

Sopprimere il dissenso tramite indagini aggressive ed investigazioni penali

La legge turca prevede troppi reati relativi alla libertà di parola. La maggior parte di essi sono elencati nel codice penale e sono stati sistematicamente

39 *Axel Springer AG c. Germania*, n. 39954/08, 07.02.2012, paragrafo 83.

40 Vedi, per esempio, *July e SARL Libération c. Francia*, n. 20893/03, 14.02.2008.

41 Vedi *I. A c. Turchia*, Ricorso n. 42571/98, 13.9.2005. Si noti, tuttavia, l'opinione dissenziente di questa sentenza.

utilizzati per avviare investigazioni poi culminate, nella maggior parte dei casi, in procedimenti penali. I soggetti sottoposti a queste investigazioni e procedimenti penali sono solitamente giornalisti, ma sono state colpite anche altre persone, incluse molte celebrità, personaggi pubblici, attivisti per i diritti umani, studenti e utenti di *social network* quali Twitter o Facebook.

Il reato di diffamazione contro i pubblici ufficiali è uno dei reati del codice penale maggiormente applicati (articolo 125(3)(a)) negli ultimi anni per silenziare la critica ai politici e al governo. La Corte ha stabilito che:

nonostante la produzione di sentenze sia fondamentale una questione che riguarda i tribunali nazionali, la Corte ritiene che l'imposizione di una pena detentiva per un'offesa a mezzo stampa sia compatibile con la libertà di espressione dei giornalisti garantita dall'art. 10 della CEDU soltanto in circostanze eccezionali, ovvero quando sono stati seriamente danneggiati altri diritti fondamentali come, per esempio, nel caso di discorsi di odio o incitamento alla violenza.⁴²

Secondo la Corte:

un classico caso di diffamazione di un singolo individuo nel contesto del dibattito su una questione di legittimo interesse pubblico non giustifica in alcun modo l'imposizione di una pena detentiva ... una tale sanzione sortirà, per sua natura, inevitabilmente un "effetto dissuasivo", e il fatto che il ricorrente non abbia scontato la propria pena detentiva non modifica questa conclusione.⁴³

In forte contrasto con la giurisprudenza della Corte, secondo la legge turca, una condanna sulla base di tale reato comporterebbe, come minimo, un periodo di detenzione di un anno la sospensione della pena per coloro i quali commettono il reato per la prima volta.

Il numero di procedimenti penali avviati ai sensi dell'articolo 125(3)(a) è sensibilmente aumentato negli ultimi tre anni. Secondo le statistiche ufficiali, vi furono 299 casi in cui erano coinvolti 403 imputati nel 2012, seguiti da 312 casi in cui erano coinvolti 370 imputati nel 2013 e 162 casi in cui erano coinvolti 192 imputati nel 2014. Quanto ai nuovi casi, 239 vennero avviati nel 2012, 285 nel 2013 e 124 nel 2014. Nei primi tre mesi del 2015

42 *Cumpana e Mazare c. Romania*, n. 33348/96, 17.12.2004, paragrafo 115.

43 *Ibid.*, paragrafo 116; *Marchenko c. Ucraina*, n. 4063/04, 19.2.2009, paragrafo 52; *Mariapori c. Finlandia*, n. 37751/07, 06.07.2010, paragrafo 68. In *Azevedo c. Portogallo*, una multa di 10 € al giorno che può essere convertita in un periodo di detenzione di 66 giorni fu giudicata sproporzionata. N. 20620/04, 27.3. 2008, paragrafo 33.

vennero avviati otto casi per diffamazione di Erdoğan come Primo ministro e 21 come Presidente, più sette casi di insulti contro suo figlio Bilal, e tre per insulti contro la famiglia Erdoğan.⁴⁴ Secondo l'ultimo rapporto USA sulla Turchia, Erdoğan figurò, nell'aprile del 2014, come querelante in 503 casi trattati dall'ufficio del Pubblico ministero di Ankara. Ciò significa che centinaia di altri casi simili devono pendere in altre province della Turchia.⁴⁵ In quasi nessuno di questi casi di diffamazione le corti hanno ravvisato un bilanciamento tra gli articoli 8 e 10 della CEDU o applicato l'approccio fondato sui principi della Corte.⁴⁶

Esempi di giornalisti processati per il reato di diffamazione includono: Barış Ince (di *Birgün* – in corso), Can Dündar (di *Cumhuriyet* – accuse archiviate), Hayko Bağdat (di *Taraf* – in corso), Burcu Karakaş (di *Milliyet* – in corso), Kemal Göktaş (di *Milliyet*), Musa Kart (vignettista per *Cumhuriyet*), Mine Bekiroğlu (giornalista freelance – condanna a sei mesi di carcere sospesa), Canan Coşkun (di *Cumhuriyet* – in corso), Merve Büyüksaraç (modella ed ex Miss Turchia – in corso) e Atilla Taş (musicista e autore – in corso). Nel marzo del 2015, a Bahadır Barukter e Ozen Aydoğan (della rivista *Penguen*) è stata comunicata la sospensione della sentenza di condanna a 11 mesi di reclusione per aver disegnato una vignetta in cui era raffigurato il Presidente Erdoğan. Un giornalista locale a Gaziantep è stato condannato a 23 mesi di prigione per aver condiviso il *post* di un'altra persona che apparentemente offendeva Erdoğan, allora Primo Ministro, sulla propria pagina Facebook.⁴⁷ Un'altra inchiesta penale per diffamazione venne avviata in seguito alla pubblicazione *online* di un *banner* nel quale venivano mostrati i quattro ministri costretti a dimettersi dopo lo scandalo di corruzione con maschere modificate con il programma *fotoshop* sui loro volti.⁴⁸

Vi sono altri casi di reati di diffamazione in cui i pubblici funzionari e i politici non sono il bersaglio. Un leader locale della sezione giovanile del partito AKP a Tuzla ha denunciato una donna che, a quanto pare, aveva insultato i partecipanti a una manifestazione *pro* Erdoğan sulla propria pa-

44 www.bianet.org/bianet/medya/164185-erdogan-i-elestiren-kendini-mahkemede-bu-luyor-iste-davalar.

45 Turchia 2014, Rapporto sui diritti dell'uomo, p. 27.

46 Vedi, in generale, *Axel Springer AG c. Germania*, n. 39954/08, 07.02.2012.

47 "Erdoğan'a hakaret içeren paylaşımın paylaşımına 1 yıl 11 ay 10 gün hapis cezası" www.hurriyet.com.tr/gundem/28644180.asp.

48 "'Maskeli Dörtler' pankartına 'kamu görevlisine hakaret'ten sekiz yıla kadar hapis istemi", www.diken.com.tr/maskeli-dortler-pankartina-kamu-gorevlisine-hakarett-en-sekiz-yila-kadar-hapis-istemi/.

gina Facebook. L'accusata venne ritenuta colpevole di aver insultato sia Erdoğan che i partecipanti e condannata a una sanzione pecuniaria di Lire 10.120 (Euro 3.500).⁴⁹ Anche alcuni uomini d'affari presumibilmente coinvolti in un caso di corruzione hanno denunciato, con successo, alcuni giornalisti ed altre persone. Un esempio recente riguardava Tuğba Tekerek, un giornalista impiegato presso il quotidiano *Taraf*. Aveva twittato che alcune registrazioni audio diffuse *online* avevano rivelato che un uomo d'affari (chiamato "I.A.") aveva pagato una tangente ad alcuni ufficiali mentre aveva partecipato a una gara per l'aggiudicazione di un contratto governativo per la fornitura di energia e che poi era stato gratificato venendo nominato membro del consiglio di amministrazione di Turkish Airlines. Dopo la pubblicazione del *tweet*, l'uomo d'affari coinvolto aveva denunciato Tekerek per diffamazione e venne aperto un procedimento penale contro di lei.⁵⁰

Varie agenzie di Stato hanno inoltre sporto denunce lamentando diffamazioni. L'Agenzia Anadolu, l'agenzia di stampa del governo, è stata negli ultimi anni più volte criticata per i suoi servizi faziosi. Dopo le elezioni amministrative del 2014, molte persone, incluso un numero considerevole di giornalisti, l'hanno accusata di aver diffuso risultati ingannevoli a favore del partito AKP. Non solo il capo dell'Agenzia, ma anche l'Agenzia stessa in quanto personalità giuridica hanno sporto denuncia penale presso il l'ufficio del pubblico ministero ad Ankara, il quale ha avviato un procedimento penale in cui sono state coinvolte 58 persone, inclusi i giornalisti Can Dündar, Burcu Karakaş, Melis Alphan e Ahmet Şık.⁵¹

Inoltre, un numero allarmante di cittadini turchi, da studenti a celebrità, si sta difendendo dall'accusa di diffamazione per aver insultato il Presidente Erdoğan ai sensi dell'articolo 299 del Codice penale. L'articolo 299(1) del Codice penale prevede che chiunque venga ritenuto colpevole di aver insultato il Presidente della Repubblica venga condannato a una pena detentiva della durata da uno a quattro anni. La Corte ha stabilito nella sentenza *Artun e Güvener c. Turchia* che "conferire privilegi speciali ai Capi di Stato è inconciliabile con le pratiche e le concezioni politiche moderne".⁵² Nella sentenza *Otegi Mondragon c. Spagna*, la Corte ha ritenuto che:

49 "Erdoğan'a Facebook'tan hakaret eden kişiye ceza!", www.yeniakit.com.tr/haber/erdogana-facebooktan-hakaret-eden-kisiye-ceza-50164.html.

50 <http://t24.com.tr/haber/gazeteciye-rusvet-tweeti-sorusturmasi,302449>.

51 www.hurriyet.com.tr/gundem/28589276.asp.

52 *Artun e Güvener c. Turchia*, n. 75510/01, 26.6.2007, paragrafo 31.

il fatto che il Re occupi una posizione neutrale nel dibattito politico e che agisca come arbitro e come simbolo dell'unità nazionale non dovrebbe metterlo a riparo da tutte le critiche nell'esercizio delle sue funzioni.⁵³

Di conseguenza, la Corte ha rigettato un privilegio accordato a un Re che rappresenta soltanto l'unità nazionale e il popolo, a differenza del Presidente Erdoğan, il quale agiva soltanto in rappresentanza del partito AKP (più che del Paese) durante le elezioni del 2015. Secondo una risposta fornita dal Ministro della giustizia a una domanda del deputato di Istanbul Melda Onur, a fonte di 1359 casi di richieste di permessi di svolgere un procedimento per oltre sette anni, l'autorizzazione venne rilasciata soltanto in 545 casi. Secondo le statistiche ufficiali, vennero avviati 141 procedimenti per calunnia nel 2012, 140 nel 2013 e 132 nel 2014. Nei primi sette mesi della presidenza di Erdoğan, vennero richieste 236 autorizzazioni e ne furono concesse 136, e vi fu un arresto in otto di questi casi.⁵⁴

Al contrario, secondo i report e le ricerche dei media, a partire dall'agosto del 2014 (quando Erdoğan divenne Presidente) almeno 84 persone sono state accusate di aver insultato il Presidente in pubblico o sui *social media*, ciò significa che la stragrande maggioranza dei procedimenti per diffamazione del 2014 vennero avviati dopo che Erdoğan era diventato Presidente. Un report di *Ileri Haber*, un sito internet di informazioni, affermava che 187 persone erano state oggetto di indagini penali ai sensi dell'articolo 299 a partire da agosto 2014. Si stima che, all'inizio di aprile 2015, tale numero sia aumentato a circa 220. Inoltre, i report mediatici ritengono che 61 giornalisti siano stati puniti per aver insultato Erdoğan e che 22 si trovino attualmente in carcere. Vale la pena menzionare qualche esempio. Nel dicembre 2014 venne arrestato a Konya a scuola in classe uno studente sedicenne in e poi interrogato dalla polizia perché pareva che avesse definito Erdoğan il "capo dei ladri" durante una protesta studentesca. L'attivista politico Onur Kılıç venne arrestato nel febbraio del 2015 e accusato di aver insultato il Presidente per aver scandito lo slogan "Ladro, assassino, Erdoğan" durante una manifestazione di protesta contro l'obbligo di frequentare l'insegnamento della religione nelle scuole, e venne messo in custodia cautelare in attesa del processo. Il Ministro della giustizia diede il permesso di avviare il procedimento ai sensi dell'articolo 299. Onur Kılıç rischia fino a quattro anni di reclusione se verrà condannato. La sua messa

53 *Otegi Mondragon c. Spagna*, n. 2034/07, 15.3.2007, paragrafo 56.

54 www.bianet.org/bianet/ifade-ozgurlugu/165934-erdogan-dan-haberciye-iki-secenek-hapis-ve-para.

in stato di accusa è anche legata ai suoi *tweet*. Venne avviata un'inchiesta penale anche dopo la pubblicazione di un titolo sul giornale *Birgün* nella quale Erdoğan veniva definito “un assassino e un ladro” in seguito all'arresto e alla reclusione di Onur Kılıç.

La persecuzione di giornalisti che trattano casi di corruzione e accuse di corruzione o di qualsiasi altra tematica politicamente sensibile o lesiva per il governo non si limita alla diffamazione. I giornalisti vengono infatti altresì accusati di aver violato la riservatezza delle indagini ai sensi dell'articolo 285 del Codice penale. Nel 2012 vi furono 413 procedimenti penali del genere,⁵⁵ nel 2013 224⁵⁶ e nel 2014 336.⁵⁷ L'articolo 285(1)&(2) venne originariamente introdotto per tutelare la presunzione di innocenza e questo motivo di restrizione dei diritti è stato ritenuto legittimo dalla Corte.⁵⁸ Il Comitato dei Ministri ha anche evidenziato l'importanza della presunzione di innocenza nel trattare casi penali.⁵⁹ In ogni caso, essendovi un margine di applicazione ristretto dell'articolo 10(2) della CEDU per le restrizioni alla libertà di espressione in questioni di pubblico interesse,⁶⁰ le restrizioni in casi di corruzione possono ritenersi accettabili solo quando un giornalista pubblica commenti suscettibili di pregiudicare le possibilità, per una persona, di ricevere un giusto processo o quando ledono la fiducia del pubblico nel ruolo di amministrazione della giustizia penale svolto dalle corti.⁶¹ In ogni caso, di nuovo, le corti turche non hanno tenuto in considerazione un bilanciamento tra la libertà di espressione e la presunzione di innocenza nella diffusione di notizie riferite a tali casi. I nuovi giudici di pace, determinati a cessare le investigazioni per corruzione, hanno a loro volta avviato procedimenti penali contro troppi giornalisti che avevano

55 Nel 2012, vennero avviati 370 procedimenti relativi all'articolo 285(1) e 43 procedimenti relativi all'articolo 285(2).

56 Nel 2013, vennero avviati 180 procedimenti relativi all'articolo 285(1) e 44 procedimenti relativi all'articolo 285(2).

57 Nel 2014, vennero avviati 256 procedimenti relativi all'articolo 285(1) e 80 procedimenti relativi all'articolo 285(2).

58 “I giornalisti che trattano procedimenti penali attualmente in corso devono innanzitutto assicurarsi di non oltrepassare i limiti imposti dagli interessi relativi alla buona amministrazione della giustizia e di rispettare il diritto dell'imputato di essere presunto innocente”. *Du Roy e Malaurie c. Francia*, n. 34000/96, 03.10.2000, paragrafo 34.

59 Vedi Raccomandazione Rec(2003)13 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri sulla diffusione di informazioni da parte dei media in relazione ai procedimenti penali, in modo particolare i Principi 2 e 6.

60 *Wingrove c. Regno Unito*, 25.11.1996, *Reports* 1996-V, paragrafo 58; *Sürek c. Turchia* (n. 1) [GC], n. 26682/95, paragrafo 61.

61 *A.B. c. Svizzera*, n. 56925/08, 01.07.2014, paragrafo 45.

trattato gli scandali di corruzione. Esempi di tale tendenza includono la persecuzione di Aysun Yazıcı del quotidiano *Taraf* per aver parlato del *manager* generale di una banca statale che aveva nascosto 4,5 milioni di lire in scatole di scarpe a casa propria, mentre il *manager* generale stesso era stato arrestato dopo l'accaduto ma poi rilasciato facendo cadere le accuse. La sig.ra Yazıcı è ora sotto processo per aver violato la riservatezza delle indagini.⁶² Inoltre, tre uomini d'affari contro i quali vennero deposte tutte le accuse di corruzione, nonostante vi fossero prove schiaccianti, accusarono alcuni giornalisti del quotidiano *Cumhuriyet* di aver violato la riservatezza delle loro indagini avendo parlato del caso. La causa contro i tre giornalisti è attualmente in corso.⁶³ Anche l'aver parlato di un incontro del principale partito d'opposizione nel Parlamento turco ha portato a un'investigazione penale ai sensi dell'articolo 285: Ezelhan Üstünkaya del quotidiano *Bugün* aveva riportato il discorso di Kemal Kılıçdaroğlu, il leader del partito di opposizione, in cui egli aveva rilevato alcune intercettazioni provenienti da investigazioni legate all'ipotesi di corruzione. L'ufficio del pubblico ministero decise di non portare a termine l'indagine.⁶⁴

Da parte dei pubblici ministeri è stato inoltre invocato un numero considerevole di ulteriori strumenti giuridici al fine di avviare casi contro giornalisti. Per molti anni, gli articoli 6 e 7 della legge antiterrorismo sono stati utilizzati contro i giornalisti⁶⁵ e sono stati banditi alcuni periodici in forza dell'articolo 7.⁶⁶ Nonostante la chiara guida fornita dalla Corte, i giudici di pace turchi hanno continuato a emettere sentenze che contraddicono la giurisprudenza della Corte, specialmente in casi riguardanti giornalisti curdi e socialisti. È stato inoltre invocato l'articolo 220 del Codice penale per etichettare molti giornalisti come terroristi. Prima delle modifiche apportate nel 2013, queste previsioni venivano utilizzate per incarcerare un numero considerevole di giornalisti. Analogamente, l'articolo 314 del Codice penale, il quale vieta l'appartenenza a organizzazioni armate, venne utiliz-

62 <http://bianet.org/bianet/ifade-ozgurlugu/161720-dort-bakan-yolsuzluktan-kurtuld-u-haberini-yapanlar-ise-yargilaniyor>.

63 *Ibid.*

64 Vedi Diken, "Tape çıkmazı: Yargı basın özgürlüğü diyor, RTÜK ceza kesiyor," 04.06.2014, at www.diken.com.tr/tape-cikmazi-yargi-basin-ozgurlugu-diyor-rtuk-ceza-kesiyor/.

65 Per una recente analisi dei casi rilevanti in relazione a tali disposizioni, vedi Kerem Altıparmak e Hüsnü Öndül (2013), *Monitoring Report on the Implementation of the Judgment of Gözel and Özer c. Turchia*, disponibile su www.aihmiz.org.tr/les/04_Gozel_ve_Ozer_Report_EN.pdf.

66 Vedi la sentenza semi-pilota *Urper c. Turchia*, n. 14526/07 ed altri, 20.10.2009.

zato per perseguire giornalisti di sinistra o curdi, scrittori, avvocati, accademici e studenti che trattavano o avevano scritto sulla questione curda.

In ogni caso, i nuovi valori “sacri” del governo del partito AKP hanno condotto i giudici di pace turchi ad utilizzare con maggiore frequenza le previsioni del Codice penale quale base per le investigazioni. L’articolo 216 (*ex* articolo 312), il quale proibisce i discorsi di odio, è stato usato di frequente contro i curdi, in contrasto con lo spirito con il quale era stato introdotto negli anni 90. L’articolo 216(3) afferma che:

Una persona che apertamente denigra i valori religiosi di una parte della popolazione viene punita con un periodo di reclusione compreso tra sei mesi e un anno se l’atto è suscettibile di arrecare disturbo all’ordine pubblico.

Recentemente, il numero di procedimenti avviati *ex* articolo 216 si è notevolmente intensificato. Secondo le statistiche ufficiali nel 2012 vennero avviati 66 procedimenti, 107 nel 2013 e 47 nel 2014.

La Commissione europea per la Democrazia attraverso il Diritto (Commissione di Venezia) ha redatto un report sulla relazione tra la libertà di espressione e la libertà di culto.⁶⁷ Il report afferma che:

non è né necessario né auspicabile creare un reato *ad hoc* di vilipendio religioso (ovvero l’offesa delle sensibilità religiose), senza elementi di incitazione all’odio quale componente essenziale.⁶⁸

In ogni caso, sembra che, in pratica, questi commenti siano stati ignorati dai giudici di pace turchi, i quali hanno interpretato l’articolo 216 come una legge contro la blasfemia.

Nel 2012, il pianista di fama mondiale Fazıl Say venne accusato *ex* articolo 216(3) dall’Ufficio del Pubblico ministero di Istanbul dopo aver pubblicato una serie di *tweet* ad aprile dello stesso anno. Aveva semplicemente ritwittato un estratto di una poesia del famoso autore persiano del 1100, Omar Khayyam:

67 Commissione europea per la Democrazia attraverso il Diritto (Commissione di Venezia), Relazione sul rapporto tra libertà d’espressione e libertà di religione: la questione della regolazione e persecuzione per blasfemia, insulti religiosi e incitamento all’odio religioso, 17–18 ottobre 2008, Doc. n. CDL-AD(2008)026.

68 *Ibid.*

“Dici che i suoi fiumi si trasformeranno in vino
Il Giardino di Eden è forse un’osteria?
Dici che darai due uri a ogni musulmano.
Il Giardino di Eden è forse una casa di tolleranza?”

Say ha aggiunto al proprio *retweet*: “Non so se voi lo abbiate notato o meno, ma laddove ci sono una persona stupida o un ladro, essi credono in Dio. Non è paradossale?”. Venne condannato per aver insultato l’Islam e offeso Maometto a causa di tali *tweet* e gli fu imposta una pena detentiva (poi sospesa) di 10 mesi.

Un altro caso riguardava lo scrittore turco-armeno Sevan Nişanyan il quale aveva sostenuto in un articolo scritto dopo la pubblicazione del film satirico “L’innocenza dei Musulmani” su YouTube che parlare di tale film non costituiva un crimine in Turchia. Affermò che canzonare il Profeta Maometto come “brutto” non fosse un “crimine di odio”, scrivendo che:

non è un “crimine di odio” prendere in giro un leader arabo il quale, molti secoli fa, affermò di aver stabilito un contatto con una divinità e che trasse profitto politico, economico e sessuale da ciò. È un caso infantile di ciò che noi definiamo libertà di espressione.

Nişanyan venne ritenuto colpevole e condannato a 13 mesi e mezzo di reclusione. In modo analogo, vennero presi di mira alcuni giornalisti dopo l’attacco a *Charlie Hebdo*. Nonostante il Primo ministro turco avesse partecipato alla manifestazione di protesta contro l’attacco di Parigi, i siti web che avevano tradotto o condiviso la prima copertina di *Charlie Hebdo* pubblicata dopo l’attacco furono soggetti a ordini di blocco in Turchia. Inoltre, i pubblici ministeri raccolsero denunce penali contro molti giornalisti, inclusi gli opinionisti Ceyda Karan e Hikmet Çetinkaya di *Cumhuriyet* i quali si trovano attualmente sotto processo per aver inserito la vignetta di *Je Suis Charlie* sul Profeta Maometto nei loro spazi editoriali. Se condannati, rischiano una pena di reclusione fino a 5 anni.⁶⁹

Altri esempi di tale tendenza riguardano la persecuzione di un insegnante a Muş per aver utilizzato un account *Twitter* denominato “Allah CC” (“C.C.” è un’abbreviazione per l’espressione onorifica “la gloria [di Allah] è così onnipotente”). L’insegnante venne condannato a 15 mesi di reclusione, ma ha presentato ricorso in appello.⁷⁰ Inoltre, la 32° Corte di

69 “Ceyda Karan ve Hikmet Çetinkaya’ya 4.5 yıl hapis istemi” www.hurriyet.com.tr/gundem/28683799.asp.

70 Daily Mail, “Turkish Twitter user jailed because he had ‘Alla’ in his handle,” 31 maggio, 2014.

primo grado di Istanbul Anadolu ha ritenuto Sedat Kapanoğlu, il fondatore di *Eksi Sözlük*, un famoso *social media* turco, colpevole, insieme a un utente della piattaforma, di aver insultato i valori religiosi e lo ha condannato a una condanna a 10 mesi di reclusione nel 2014, nonostante la pena sia stata sospesa in un secondo momento.⁷¹

Un altro, nuovo fenomeno emerso dopo le proteste di Gezi Park riguarda la crescente pressione sulle assemblee e le manifestazioni. Nello stesso modo in cui si trova al vertice degli Stati membri del Consiglio di Europa nel numero di sentenze sfavorevoli da parte della Corte in casi relativi alla libertà di espressione ai sensi dell'articolo 10 della CEDU, le 63 sentenze contro la Turchia a fronte di 165 totali rendono, con ampio margine di distacco, la Turchia il Paese leader nel campo delle sentenze sfavorevoli pronunciate dalla Corte sulla base dell'articolo 11 della CEDU. In due casi ⁷²recenti la Corte ha applicato la procedura prevista dall'articolo 46 e ha indicato alle autorità turche misure generali.⁷³ In ogni caso, ciò sembra non aver prodotto alcun effetto sul governo turco, la cui approvazione del famigerato Pacchetto sulla sicurezza interna ha peggiorato le cose, nonostante la forte opposizione.⁷⁴

Queste nuove misure non solo rendono penalmente perseguibili coloro che partecipano a una manifestazione non autorizzata, ma anche coloro che invitano altri ad aggregarsi o che esprimono giudizi positivi su tali manifestazioni, specialmente tramite i *social media*. I pubblici ministeri hanno raccolto le denunce penali contro tali persone per aver infranto varie previsioni normative della Legge n. 2911 su assemblee e manifestazioni così come l'articolo 214 (incitazione a commettere un reato), l'articolo 215 (elogio di un reato o di chi commette un reato) e l'articolo 217 (incitazione a disobbedire alla legge) del Codice penale.

Furono, per esempio, processati 29 giovani ai sensi degli articoli 214 e 217 del Codice penale turco, accusati di incitazione a commettere un reato e a disobbedire alla legge, così come sulla base di varie previsioni contenu-

71 Vedi Bianet, Media Monitoring Report, 18 settembre 2014, sul sito www.bianet.org/english/freedom-of-expression/158586-bia-media-monitoring-report-full-text.

72 *İzci c. Turchia*, n. 42606/05, 23.7.2013; *Abdullah Yaşa ed altri c. Turchia*, 44827/08, 16.7.2013.

73 Per un'analisi dettagliata vedi: Başak Çalı (2015), *Monitoring Report of the Execution of the Ataman Group Cases*, disponibile sul sito www.aihmiz.org.tr/les/AtamanMonitoringReport.pdf.

74 Legge n. 6638 di modifica dei poteri e doveri della polizia e altre leggi, comunemente noto col nome di "legge sulla sicurezza interna", pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale il 4 aprile 2015.

te nella legge n. 2911 sulle assemblee e le manifestazioni, a causa dei loro *tweet* inviati durante le proteste di Gezi Park del giugno del 2013. I loro *tweet* contenevano, tra le varie cose, i numeri di telefono di medici, i contatti di avvocati di difesa di emergenza e le password per le reti *wi-fi* libere utili per comunicare.⁷⁵ L'unico querelante e l'unica presunta vittima fu l'allora Primo ministro Erdoğan. Nel settembre del 2014, le Corti di pace penali giudicarono 27 dei 29 indagati non colpevoli. Degli altri due accusati, uno venne ritenuto colpevole e condannato a una sanzione pecuniaria di 8.100 Lire (la sua condanna venne poi sospesa) e l'altro era sfuggito alla giurisdizione della Corte, sicché venne emesso un mandato di cattura.

A Istanbul un avvocato venne processato e prosciolto per aver leso l'articolo 215 del Codice penale soltanto perché aveva condiviso su *Instagram* un'immagine di sé stessa su una macchina in fiamme durante le proteste di Gezi Park del 2013.⁷⁶ Il caso venne portato dinanzi al pubblico ministero dopo che la foto in questione era stata pubblicata su un giornale di estrema destra che l'aveva pubblicamente condannata.

Sopprimere il dissenso tramite la pubblicazione di ordini di blocco

A partire da circa il 2010, è divenuta prassi comune per le Corti di pace penali emettere divieti di pubblicazione completi, i quali vigono per un lungo periodo di tempo (o all'infinito, in determinati casi) e proibiscono ai media, inclusi i siti web e i canali radiotelevisivi, di pubblicare o divulgare informazioni su specifiche questioni di pubblico interesse, incluse investigazioni e procedimenti penali. Nel 2010 vennero emessi quattro divieti di pubblicazione, salendo a 36 nel 2011, 43 nel 2012, 42 nel 2013 e 26 nei primi sei mesi del 2014, ovvero 149 divieti nel periodo tra il 2010 e il 2014, secondo una risposta ufficiale del governo a un'interrogazione parlamentare.⁷⁷ Nonostante il governo affermi che la maggior parte di questi divieti furono emessi in casi di divorzio, omicidio e pedofilia, è ben noto che le Corti di pace penali non hanno esitato a vietare la pubblicazione in un numero rilevante di casi politicamente sensibili, quali il caso *Deniz Feneri* (Lighthouse) appropriazione indebita di fondi di carità, il processo per omicidio Musa Anter, il tentativo di pubblicare una lista dei membri del

75 28 di 29 imputati furono prosciolti dopo 18 mesi di processo. Izmir Asliye Ceza Mahkemesi, n. 2014/78, D. 2014/34, 22.9.2014.

76 Istanbul 6. Asliye Ceza Mahkemesi, n. 2014/339, D. n. 2015/23.

77 TBMM Soru Önergesi Sayı 71366025-031-1057, 17.07.2014.

JITEM,⁷⁸ l'inchiesta sulle partite di calcio comprate del 2011, l'omicidio di due ufficiali di polizia nella provincia di Bingöl, l'attacco per mano dell'ISIS al Consolato turco di Mosul, il disastro minatorio di Soma, gli attacchi automomba di Rayhanlı, il massacro Uludere/Roboski, il *raid* sull'avamposto militare di Aktütün, l'omicidio di tre soldati a Hakkari Yüsekova il 25 ottobre 2014, l'intercettazione telefonica illegale tra ufficiali governativi di alto rango che trattavano la questione siriana; i *raid* contro i carri armati dell'Organizzazione di Informazione Nazionale contenenti armi ad Adana, le accuse di finanziamenti illegali da parte della Turchia nelle guerre civili in Iraq e in Siria, la corruzione a livello governativo e l'inchiesta parlamentare sulle accuse di corruzione che riguardavano due precedenti ministri.

Le Corti di pace penali ignorano i principi sviluppati dalla Corte nella sentenza *Cumburiyet Vakfi* non solo nella scelta dei soggetti dei loro divieti di pubblicazione, bensì anche nel modo in cui tali divieti vengono emessi. In tale sentenza, la Corte esaminò il campo di applicazione, la durata e le ragioni che sottostavano all'ordinanza restrittiva provvisoria così come la mancanza di opportunità, per la difesa, di ricorrere contro l'ordinanza prima che fosse emessa.⁷⁹ Si tratta di un caso tipicamente politicamente sensibile: i divieti di pubblicazione vengono emanati senza giustificazione e per un periodo illimitato. Soprattutto, lo scopo di tali ordini è vago e arbitrario: le corti si limitano a proibire la pubblicazione di qualsiasi notizia riferita al caso in questione senza fornire alcuna motivazione in giustificazione di ciò.

Il divieto di pubblicazione emesso in riferimento all'inchiesta parlamentare relativa alle accuse di corruzione riguardanti quattro ex ministri ne è un buon esempio essendo estremamente ampio e arbitrario. Il divieto venne emesso dalla settima Corte di pace penale di Ankara il 25 novembre 2014 e rimase efficace fino al 27 dicembre 2014. Contro il divieto presentarono ricorso un deputato del partito CHP così come due giornalisti e i gli autori del presente capitolo in data 28 novembre 2014. Quando l'ottava Corte di pace penale di Ankara rigettò il ricorso in questione contro il divieto, i ricorrenti presentarono appello, in data 3 dicembre 2014, dinanzi alla Corte costituzionale. Posto il limite temporale al divieto, l'Assemblea generale della Corte costituzionale considerò il ricorso una priorità, ma lo

78 Lo JITEM (servizi segreti e polizia contro il terrorismo) è una passata organizzazione segreta la cui esistenza fu ammessa solamente alla fine degli anni Novanta e che è sospettata di essere coinvolta, tra l'altro, in sparizioni, assassinii, traffico sia di narcotici che di armi nel contesto del conflitto tra il PKK curdo ed il governo Turco.

79 *Cumburiyet Vakfi ed altri c. Turchia*, paragrafi 62–74.

rifiutò sulla base dei motivi di inammissibilità *ratione personae* con una decisione presa con una maggioranza di sette a nove il 10 dicembre 2014.⁸⁰ La Corte costituzionale negò ai ricorrenti il diritto di proporre appello contro la decisione in quanto egli stessi non erano divenuti vittime del divieto. Di conseguenza, la Corte costituzionale concluse implicitamente che tali ordini possono essere impugnati soltanto da persone direttamente colpite da essi, ma non da parte di giornalisti, accademici o parlamentari. Sembra quindi chiaro che le corti turche godano di discrezionalità illimitata al fine di impedire ai giornalisti e ad altre persone di cercare e ottenere informazioni su questioni politiche finché le parti in causa accettano una tale misura. Nonostante la Corte richieda ragioni particolarmente forti per qualsiasi misura che limiti l'accesso alle informazioni che il pubblico ha il diritto di avere,⁸¹ la Corte costituzionale ha stabilito, con un'esigua maggioranza, di non discutere il merito del caso, inclusa la legittimità dell'emissione di divieti e la loro compatibilità con la Costituzione e la CEDU. Le ragioni sottostanti a tale sorprendente decisione possono essere legate, alla luce delle decisioni assunte dalla Corte costituzionale in precedenza che riguardavano *Twitter* e *YouTube*, soltanto a pressioni politiche. Una tale pressione governativa e il suo effetto silenziante, il tema del presente capitolo, erano altresì evidenti all'interno della Corte costituzionale, considerata, in precedenza, da molti "uno degli ultimi fortini non ancora conquistati dal governo".⁸² Nel corso del 2014 la Corte costituzionale aveva irritato Erdoğan e il partito AKP con una serie di decisioni liberali, annullando il bavaglio emesso dallo stesso Erdoğan nei confronti di *Twitter* in aprile e quello nei confronti di *YouTube* in maggio, sulla base del fatto che entrambi rappresentavano una violazione della libertà di espressione.⁸³ Erdoğan arrivò a definire la decisione sul caso *Twitter* "antipatriottica"⁸⁴ e affermò di non avere intenzione di rispettarla.⁸⁵

L'emissione di divieti di pubblicazione rimane un importante strumento di controllo politico per il governo e il loro effetto silenziante prosegue.

80 La decisione finale non fu pubblicata sulla Gazzetta ufficiale prima del 20 febbraio 2015.

81 Vedi *Timpul Info-Magazin e Anghel c. Moldavia*, n. 42864/05, § 31, 27 novembre 2007; *Węgrzynowski e Smolczewski c. Polonia*, n. 33846/07, § 57, 16 luglio 2013.

82 William Armstrong, "Explained: Erdoğan vs. the Constitutional Court", *Hürriyet Daily News*, 16 dicembre, 2014.

83 *Ibid.*

84 Il termine esatto è "gayri-milli," che letteralmente significa "non-nazionale".

85 Vedi inoltre Mustafa Akyol, "The Constitutional Court conspiracy", *Turkish Daily News*, 9 aprile, 2014.

Rimane da vedere se il governo continuerà o meno a farne affidamento dopo le elezioni del giugno del 2015.

Sopprimere il dissenso tramite la rimozione forzata di contenuti digitali e le decisioni di blocco

Secondo la Corte, internet è:

uno strumento informativo e comunicativo che si distingue particolarmente dalla carta stampata, soprattutto in termini di capacità di memorizzare e di trasmettere informazioni. Il network elettronico che serve miliardi di utenti a livello mondiale non è e non può essere soggetto alle stesse regolamentazioni e al medesimo controllo.⁸⁶

La Corte afferma altresì che:

alla luce della propria accessibilità e della propria capacità di memorizzare e di comunicare ampie quantità di informazioni, internet gioca un ruolo fondamentale nel consentire l'accesso, da parte del pubblico, alle notizie e nel facilitare la divulgazione di informazioni in generale.⁸⁷

In realtà internet "è ora divenuto uno dei principali mezzi per esercitare il diritto alla libertà di espressione e di informazione".⁸⁸

Nonostante la Turchia avesse adottato, fino al 2007, un approccio permissivo nei confronti dei contenuti e delle comunicazioni diffusi su internet, all'inizio del 2007 subentrò un brusco cambio di passo nella politica turca con il primo blocco dell'accesso alla piattaforma YouTube. Ciò portò rapidamente all'emanazione di una nuova legge che consentiva alla Presidenza delle telecomunicazioni e delle comunicazioni e alle corti di bloccare l'accesso a siti internet dai contenuti ivi presenti nel nome della tutela dei minori.

Il varo di questa nuova legge (Legge n. 5651 intitolata *Regolamento delle pubblicazioni su internet e soppressione dei crimini commessi tramite i mezzi di*

86 Vedi *Editorial Board of Pravoye Delo and Shtekel c. Ucraina*, Ricorso n. 33014/05, Sentenza del 05.05.2011, paragrafo 63.

87 Vedi *Times Newspapers Ltd (nn. 1 e 2) c. Regno Unito*, Ricorsi 3002/03 e 23676/03, Sentenza del 10 marzo 2009, definitiva: 10 giugno 2009; e *Asbby Donald ed altri c. Francia*, n. 36769/08, § 34, 10 gennaio 2013 – non definitiva.

88 *Ahmet Yıldırım c. Turchia* Ricorso n. 3111/10, Sentenza del 18 dicembre 2012, 18.03.2013 (non definitiva).

pubblicazione del genere)⁸⁹ nel maggio del 2007 consentiva il blocco dell'accesso a circa 90.000 siti internet da parte di ordinanze delle corti e ordini di blocco amministrativi emessi dalla TIB fino al luglio del 2015.⁹⁰ Attualmente, l'accesso a piattaforme e siti web popolari quali Scribd, Last.fm, Metacafe, FunnyorDie e Grindr è bloccato in Turchia. L'accesso a Wordpress, Blogspot, DailyMotion e Vimeo è stato temporaneamente bloccato per mezzo di recenti ordinanze delle corti. L'accesso a YouTube era bloccato tra il maggio del 2008 e l'ottobre 2010 e di nuovo più recentemente, come verrà spiegato di seguito. Un numero importante di siti web d'informazione alternativi che riportano notizie sulle questioni del sud-est della Turchia e curde rimane indefinitamente bloccato in Turchia così come il sito web di *Charlie Hebdo* a partire dal 27 febbraio 2015. Anche il sito web dell'unica associazione atea turca venne bloccato con la medesima ordinanza.

Le disposizioni di blocco della legge n. 5651 venne esaminata dalla Corte nel dicembre del 2012. Nella sentenza *Ahmet Yildirim c. Turchia*, un caso riguardante l'ordine di blocco alla piattaforma Google in Turchia, la Corte stabilì, rilevando una violazione dell'articolo 10 della CEDU, che una restrizione dell'accesso ad una fonte informativa è compatibile con la Convenzione solo quando sussiste un severo quadro giuridico che regoli il fine di un tale danno e che consenta la garanzia di ricorso giudiziario per prevenire possibili abusi.⁹¹ Nonostante tale sentenza, e invece di favorire la libertà di espressione su internet, in risposta alle accuse di corruzione del 17-25 dicembre 2013, il governo turco ha introdotto ulteriori restrizioni nel febbraio del 2014 modificando la legge n. 5651 per estendere le responsabilità penali ai c.d. *hosting* e *access provider*, per obbligare l'ISP a fondare una nuova associazione per i *provider* (ESB), a cui è obbligatorio aderire, per obbligare l'ISP ad applicare in modo centralizzato gli ordini di blocco entro quattro ore dalla loro ricezione e per introdurre un sistema di blocco basato sugli URL per questioni che riguardano la violazione di diritti personali e violazioni della *privacy*. Tutti questi passi vennero compiuti nonostante le forti critiche internazionali. Secondo il Rappresentante OCSE per la libertà dei media:

queste misure non sono compatibili con gli impegni dell'OSCE e gli standard internazionali sulla libertà di espressione e possono potenzial-

89 Legge n. 5651 pubblicata sulla Gazzetta ufficiale turca il 23.05.2007, n. 26030.

90 Le statistiche ufficiali non sono state pubblicate da TIB né da qualsiasi altra autorità governativa. In ogni caso, dettagli relativi alle statistiche possono essere trovati su: <http://engelliweb.com/istatistikler/>.

91 L'accesso a siti Google venne bloccato in Turchia fino ad agosto 2014.

mente incidere in maniera significativa sulla libertà di espressione, il giornalismo investigativo, la protezione delle fonti giornalistiche, il dibattito politico e l'accesso alle informazioni su internet.⁹²

Secondo le modifiche alla Legge n. 5651 del febbraio del 2014, vennero emesse due decisioni amministrative separate da parte del TIB per bloccare l'accesso alle piattaforme Twitter e YouTube, rispettivamente il 18 e il 27 marzo 2014. Il fatto che queste decisioni risultassero nel blocco completo dell'accesso alle piattaforme Twitter e YouTube indica chiaramente che la Legge n. 5651, dopo la modifica, ancora non soddisfa le conclusioni della Corte formulate nella sentenza *Abmet Yıldırım c. Turchia*. Queste decisioni di blocco erano state ritenute incostituzionali dalla Corte costituzionale, la quale aveva evidenziato chiaramente che il blocco totale dell'accesso non costituiva soltanto una misura di vasta portata, ma era anche priva di fondamento giuridico⁹³. Inoltre, la Corte costituzionale condivise le osservazioni della Corte nella sentenza *Abmet Yıldırım c. Turchia*, secondo la quale le previsioni della Legge n. 5651 non soddisfacevano il requisito della prevedibilità e non fossero chiare in termini di ambito e di sostanza nell'eseguire la procedura per il blocco dell'accesso ai siti web.

Anche il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha riferito di alcune problematiche in seguito alle modifiche introdotte nel febbraio 2014 durante la sua terza assemblea speciale sui diritti umani⁹⁴, la quale ha esaminato lo stato di attuazione di alcune sentenze della Corte, inclusa la *Abmet Yıldırım c. Turchia*. Nella decisione adottata⁹⁵ in riferimento all'esecuzione della decisione *Abmet Yıldırım c. Turchia* il Comitato dei Ministri ha affermato:

92 Vedi OSCE, Rappresentante per la libertà dei media, *Briefing on Proposed Amendments to Law n. 5651 The Internet Law of Turkey*, gennaio 2014, su www.osce.org/om/110823?download=true.

93 Gli autori del presente capitolo, Akdeniz and Altıparmak, hanno depositato congiuntamente un ricorso individuale dinanzi alla Corte costituzionale turca per ottenere la revoca della decisione di bloccare sia Twitter (vedi Sentenza della seconda sezione della Corte costituzionale, del 2/4/2014, Ric. n. 2014/3986) che YouTube (vedi Sentenza dell'Assemblea generale, del 28/5/2014, Ric. n. 2014/4705) nel 2014. I ricorrenti depositarono i loro ricorsi individuali alla Corte Costituzionale in qualità di utenti di Twitter e Youtube. Per quanto riguarda i due ricorsi, la Corte costituzionale si pronunciò a favore dei due ricorrenti, Akdeniz e Altıparmak, e affermò che la libertà d'espressione dei ricorrenti, garantita dall'art. 26 della Costituzione, era stata violata. Di conseguenza, la Corte ordinò di revocare l'ordine relativo al blocco di Twitter e YouTube.

94 1208DH riunione dei delegati dei ministri, 23–25 settembre 2014.

95 Caso n. 23, DH-DD(2014)916; DH-DD(2014)161; DH-DD(2014)820.

che le modifiche normative apportate alla Legge n. 5651 nel febbraio del 2014 non soddisfano il requisito della prevedibilità previsto dalla Convenzione e che il quadro normativo continua a non ottemperare il giudizio della Corte nel presente caso.⁹⁶

Ma soprattutto, il Comitato dei Ministri ha ribadito che:

tali modifiche non rispondono alle preoccupazioni sollevate dalla Corte in riferimento agli effetti arbitrari sulle decisioni di bloccare *in toto* l'accesso ai siti web in quanto l'accesso ai siti in questione, Twitter e YouTube, venne bloccato dopo che le modifiche legislative erano già entrate in vigore.⁹⁷

A questo punto, i lettori potrebbero aspettarsi degli sforzi, da parte della Turchia, per attuare la disciplina della Corte in riferimento alla libertà digitale. E invece, è accaduto il contrario: da quando la Corte costituzionale ha adottato le proprie storiche decisioni in riferimento a Twitter e YouTube, la situazione è addirittura peggiorata. Il governo ha sostenuto che le nuove previsioni normative miravano a prevenire la violazione dei diritti della persona e della *privacy* degli individui, che lo Stato deve tutelare ai sensi dell'articolo 8 della CEDU. In ogni caso, in un arco di tempo molto breve divenne chiaro che tali previsioni vennero attuate per proteggere i politici e gli uomini affari da coloro i quali avevano formulato le accuse di corruzione. In realtà, nell'agosto del 2014, l'ESB cominciò a ricevere tutte le decisioni di blocco che comportavano la violazione dei diritti della persona e della *privacy* (ai sensi degli articoli 9 e 9° della Legge n. 5651) con l'ordine di distribuirle agli ISP membri. In seguito, gli articoli 9 e 9A furono ampiamente utilizzati per restringere il dibattito politico e la critica al governo, specialmente sui *social media*. Vennero adottate oltre 3.000 decisioni del genere in tutta la Turchia da parte delle Corti di pace penali e oltre 20.000 URL furono oggetto di blocco. All'incirca 700 di queste decisioni erano collegate ad account su Twitter e tweets, 500 a Facebook e 200 a contenuti pubblicati su YouTube. Similmente, il quotidiano *Cumhuriyet* ricevette circa 60 ordini di blocco, *Sözcü* 36 ordini, *Radikal* 28 ordini, *Zaman* 24 ordini e il sito internet di notizie *T24* circa 40 ordini. Ma quel che è più preoccupante è che 95 di tali ordini di blocco vennero richiesti e ottenuti da parte di Ahmet Davutoğlu, il Primo ministro della Turchia, e 50 ordini di blocco vennero richiesti e ottenuti da parte del Presidente Erdoğan. Vennero tutti quanti emessi da Corti con sede ad Ankara e Istan-

96 Paragrafo 2 della Decisione del 25.09.2014.

97 Paragrafo 3 della Decisione del 25.09.2014.

bul. Vi sono anche altre figure politiche che regolarmente chiedono e ottengono ordini di blocco.

Tra le varie personalità vale la pena nominare l'ex Ministro dei Trasporti Binali Yıldırım (ottenne circa 20 ordini di blocco), l'ex Ministro dell'Ambiente e della Pianificazione Urbanistica Erdoğan Bayraktar (ottenne circa 90 ordini di blocco) e il consulente capo del Presidente, Mustafa Varank (ottenne circa 50 ordini di blocco).

Un'attenta valutazione di tali ordini di blocco rivela che il loro obiettivo consiste soprattutto in *post* e *account* che criticano personalità politiche in tematiche legate alla corruzione e alla violenza sostenuta dallo stato. Tali questioni, che ricadono nell'ambito della libertà di espressione politica, dovrebbero essere esposte a una stretta vigilanza pubblica e la protezione di tali diritti dovrebbe essere soggetta a interpretazione estensiva.⁹⁸ L'emissione sistematica di centinaia di sentenze "predefinite" da parte delle medesime Corti, sprovviste di argomentazione giuridica e con assoluta noncuranza della libertà di espressione, elimina un elemento essenziale per un dibattito pubblico informato sui *social media* mentre i *media turchi* vivono una fase di crisi. È chiaro che tale metodo costituisce un problema sistemico e strutturale per i *social media* in generale e Twitter in particolare.

Nonostante la maggior parte di questi ordini di blocco non venga notificata agli utenti da parte delle Corti, Twitter ha cominciato a informare i propri utenti della loro esistenza. In quasi tutti i casi ciò costringe agli utenti di rimuovere i *tweet* in questione dai loro *account* e ad autocensurarsi, più che ad affrontare un ricorso giurisdizionale. Se l'utente rimane inerte, Twitter fa uso della propria "politica sui contenuti oscurati per Paese", ed il risultato è quasi il medesimo: o il contenuto viene rimosso dall'utente oppure Twitter lo blocca. Tra il 1 luglio e il 31 dicembre 2014, Twitter ha ricevuto 328 ordini di blocco in Turchia (su 376 in tutto il mondo) e ha bloccato 62 *account turchi* (su 85 in tutto il mondo) e 1820 *tweet turchi* (su 1982 in tutto il mondo) sulla base della propria "politica sui contenuti oscurati per Paese". Da queste statistiche emerge chiaramente che Twitter ha impiegato la propria "politica sui contenuti oscurati per Paese" in modo controverso nel caso turco. Per esempio, il 17 dicembre 2013 un'ampia investigazione penale in seguito ad accuse di corruzione venne lanciata contro alcuni alti funzionari, inclusi alcuni ministri e sindaci, e le accuse vennero ampiamente dibattute su Twitter. Vennero creati dei report su tali sviluppi tramite l'*account* Twitter @fuatavni, i cui post vennero considerati importanti per un'ampia platea e l'*account* venne seguito da centinaia di

98 *Castells c. Spagna*, 11798/85, 23.04.1992; *Lingens c. Austria* 9815/82, 08.07.1986.

migliaia di utenti Twitter. Il 5 agosto 2014 venne bloccato l'accesso a tale *account* con l'informativa @fuatavni oscurato. Questo *account* è stato oscurato in Turchia.⁹⁹ L'ordine di blocco emesso dalla V Corte di pace penale di Instabul¹⁰⁰ recita:

La corte ordina quindi il blocco dell'indirizzo URL dell'utente 'fuatavni' sul sito twitter.com in base agli articoli 3 e 4 della legge n. 6518 S9 datata 06/02/2014.

In ogni caso, nella decisione non è indicato quale contenuto abbia spinto la corte a emettere un ordine di blocco o per quale ragione tale contenuto venga ritenuto penalmente rilevante. Vi furono 27 ordini di blocco diversi in relazione all'account Twitter @fuatavni e alle sue varianti. Più recentemente, i *tweet* postati dal giornale *Birgün* riferiti a report sugli autocarri dei servizi segreti nazionali che trasportavano, secondo quanto si dice, armi a vari gruppi in Siria nel 2014 vennero bloccati con l'indicazione "Questo tweet di @BirGun_Gazetesi è stato oscurato in: Turchia", senza dubbio una chiara violazione della libertà di stampa.

Così come in nessuna delle sentenze precedentemente citate viene indicata la base giuridica degli ordini di blocco, nessun'altra CJP ha specificato le ragioni sottese al rigetto del ricorso contro tali decisioni. Si tratta di una prassi simile osservata in tutti gli ordini di blocco. In altre parole, gli ordini di blocco vengono emessi senza alcuna ragione e in modo arbitrario. Non essendoci alcun raziocinio in tali decisioni, i giudici non esitano a bloccare centinaia di URL in un'unica decisione, nonostante non vi sia alcun fondamento giuridico per fare ciò. Per esempio, la Gölbaşı CPJ¹⁰¹ di Ankara ha deciso di bloccare 49 URL diversi con un'unica sentenza, inclusi <http://charliehebdo.fr> e https://en.wikipedia.org/wiki/Charlie_Hebdo. Nonostante l'articolo 9 della legge n. 5651 protegga soltanto i diritti della persona, le corti lo hanno interpretato in via molto estensiva per includere i sentimenti religiosi. Nonostante nessun individuo avesse ufficialmente lamentato una violazione dei propri diritti della persona o un'offesa in tale ambito, fu il TIB a rivolgersi all'ufficio di un Pubblico Ministero, il quale richiese poi il blocco dei 49 siti web in questione. La Corte ha implicitamente riconosciuto che tutti i musulmani sono oggetto di tale contenuto ed emesso l'ordine di blocco. Un'altra Corte di pace penale ha rigettato un

⁹⁹ L'*account* risulta tutt'ora bloccato.

¹⁰⁰ Decisione n. 2014/109D. İş, una copia della quale è disponibile sul sito chillingeffects.org.

¹⁰¹ Tribunale dei Giudici penali di pace di Gölbaşı (Ankara), 27.02.2015, n. 2015/191.

ricorso contro tale decisione. Il caso si trova ora dinanzi alla Corte costituzionale.

In un'altra decisione controversa la I Corte di pace penale di Istanbul¹⁰² ha bloccato, in data 3 aprile 2015, l'accesso a 166 URL in seguito all'assassinio del Pubblico Ministero Mehmet Selim Kiraz avvenuto il 31 marzo 2015. Prima della sua morte, alcuni militanti del proibito Fronte rivoluzionario liberazione popolare lo avevano preso in ostaggio e pubblicato sui social media una foto che lo raffigurava sotto il tiro di un'arma da fuoco.¹⁰³ La decisione della corte di Istanbul chiedeva a tutti i *provider* turchi di bloccare l'accesso ai 166 siti web che avevano diffuso le foto, inclusi alcuni link diretti agli articoli pubblicati da quotidiani sia turchi che stranieri (inclusi i britannici *The Independent* e *Daily Mail*) i quali avevano mostrato la fotografia controversa. La decisione, insieme ad altre decisioni simili adottate dalla VIII corte di Istanbul il 1 aprile 2015 e dalla VI corte di Istanbul il 4 aprile 2015, comportò altresì il blocco totale dell'accesso a Twitter, Facebook e YouTube per circa 6 ore il 4 aprile 2015.

Ovviamente, queste tre corti non avevano applicato la valutazione c.d. *Ahmet Yıldırım* sviluppata dalla Corte EDU né richiamato le due diverse sentenze della Corte costituzionale riguardanti Twitter e YouTube. Nel caso *Ahmet Yıldırım* la Corte EDU aveva stabilito che i giudici dovrebbero bilanciare i vari interessi in gioco, tenendo in considerazione i criteri stabiliti e applicati dalla Corte in base all'articolo 10 della CEDU. Ad ogni modo, un tale obbligo discende direttamente dalla CEDU e dalla casistica delle sue istituzioni.¹⁰⁴ Vale anche la pena aggiungere che tre diversi ricorsi contro questi ordini di blocco vennero respinti da tre Corti di pace penali diverse e che venne, in seguito, proposto ricorso dinanzi alla Corte costituzionale.

Come se ciò non bastasse, la legge n. 5651 venne ulteriormente modificata dall'articolo 127 della legge n. 6552 al fine di conferire ulteriori poteri di blocco amministrativi al capo del Direktorat per la Telecomunicazione in riferimento alla sicurezza nazionale, alla protezione dell'ordine pubblico e alla prevenzione dei crimini. L'articolo 8(16) della legge n. 5651 che includeva tale nuova misura venne dichiarato illegittimo dalla Corte costi-

102 Primo giudice penale di pace di Istanbul, 03.04.2015, n. 2015/1644.

103 Vedi, per esempio, *The Guardian*, "Turkey bans Twitter in bid to block 'propaganda' pictures of kidnapping", 6 aprile 2015, su www.theguardian.com/world/2015/apr/06/briton-suspects-turkish-militant-raid-hostage.

104 *Ahmet Yıldırım c. Turchia*, paragrafo 66.

tuzionale a inizio ottobre 2014.¹⁰⁵ In seguito, venne inserita un'ulteriore modifica nel marzo del 2015 e venne aggiunta una nuova previsione, l'articolo 8A, alla legge n. 5651. Il nuovo articolo 8A mira a restringere l'accesso ai contenuti che violano la sicurezza nazionale o che minacciano l'ordine pubblico o la protezione della vita, della proprietà e della salute pubblica o che operano contro la prevenzione del crimine. A differenza delle altre previsioni di blocco contenute nella legge n. 5651, l'articolo 8A consente ai ministri del governo, incluso l'Ufficio del Primo Ministro, di ordinare la rimozione o il blocco di tali contenuti tramite una "decisione esecutiva", oltre che alle corti di pace penali. Tali ordini verranno indirizzati direttamente al Direttorio per le Telecomunicazioni, che inoltrerà poi agli ISP e alle aziende di *hosting* l'ordine di bloccare e/o di rimuovere il contenuto entro quattro ore. Gli ordini di un ministero governativo richiedono che il Direttorio ottenga l'approvazione da parte di una Corte di pace penale entro ventiquattro ore.

Le Corti non impiegarono molto tempo per prendere conoscenza dell'articolo 8A, e quando il quotidiano *Cumhuriyet* pubblicò le immagini di armi trasportate su autocarri dei servizi segreti sulla propria copertina e sulla propria pagina web il 29 maggio 2015, la VIII corte di pace penale di Istanbul emise un ordine di blocco basato sull'URL in forza dell'articolo 8A.¹⁰⁶ I ricorsi contro l'ordine di blocco vennero rigettati da parte della IX corte di pace penale di Istanbul senza alcuna ragione. La Corte costituzionale è stata investita del caso.

Nonostante fosse stata emanata, in origine, per proteggere i bambini da contenuti dannosi, le modifiche effettuate nel 2014 e nel 2015 hanno trasformato la legge n. 5651 in un meccanismo di controllo politico per contenuti digitali tramite ordini di blocco estensivi. Silenziare il dissenso è il tema del presente capitolo e, sicuramente, l'alto numero di ordini di blocco, così come la preponderante natura politica delle richieste, hanno indubbiamente creato un "effetto dissuasivo" sull'uso dei *social media* in Turchia.

105 Decisione della Corte costituzionale, E. 2014/149, K. 2014/151, 2.10.2014, Gazzetta Ufficiale: 01.01.2015.

106 Decisione n. 2015/1330 D.İş. del 29.05.2015.

Sopprimere il dissenso tramite cause civili vessatorie e l'abuso del diritto di replica giuridicamente garantito

L'influenza politica del governo si è fatta sentire maggiormente da quando le Corti di pace penali hanno cominciarono a trattare le richieste di ordini di blocco, come precedentemente descritto. Similmente, le Corti hanno emesso centinaia di ordini relativi al diritto di replica nei confronti dei giornali. Una verifica dei dati riguardanti le richieste di rettifica formali e il diritto di replica rivelano la procedura secondo cui tali Corti di pace penali ora funzionano. Per esempio, fino al giugno 2014, il quotidiano *Cumhuriyet* aveva ricevuto soltanto tre richieste di rettifica formali, mentre le corti di pace penali hanno emesso 30 ordini a partire dal giugno del 2014, di cui 17 collegati a ordini di blocco. Tutti i ricorsi presentati da *Cumhuriyet* contro tali decisioni vennero rigettati.¹⁰⁷ Secondo il "Report sulla libertà di espressione e di pensiero"¹⁰⁸ del 2015 pubblicato dall'Associazione degli editori turchi, gli autori, gli editorialisti e i giornalisti di *Cumhuriyet* stanno attualmente affrontando 16 investigazioni criminali, 41 casi penali e 33 cause civili, la maggior parte dei quali avviati su istanza di politici.

Inoltre, stando ai dati forniti dall'Associazione dei giornalisti turchi e dall'Unione dei giornalisti turchi, i quotidiani *Birgün*, *Bugün*, *Cumhuriyet*, *Evrensel*, *Sol*, *Taraf*, *Aydinlik*, *Ulusal Kanal* e *Zaman*, così come 60 singoli giornalisti, sono stati citati in oltre 100 casi per diffamazione sia in sede civile che penale. È stato inoltre emesso un numero considerevole di ordini di uso del "diritto di replica" giuridicamente garantito nel 2014. Si tratta di tutti casi collegati alle investigazioni di polizia in seguito alle accuse di corruzione datate 17–25 dicembre 2013.¹⁰⁹ Solo per i casi civili di diffamazione i politici e gli altri soggetti coinvolti hanno chiesto danni nell'ammontare compreso tra 20.000 Lire (7.000 Euro) e 50.000 Lire (17.000 Euro) per caso.

Secondo l'articolo pubblicato sul *The Wall Street Journal*, Erdoğan aveva, dopo solo due anni dall'ascesa al potere, avviato 57 cause per diffamazione e ne aveva vinte 21, ottenendo un risarcimento dei danni pari a 440.000

107 Vedi Can Dündar "Cumhuriyet'e Açık Teşekkür", 7 dicembre 2014 www.cumhuriyet.com.tr/koseyazisi/157629/Cumhuriyet_e_Acık_Tesekkur.html.

108 Vedi www.turkaybir.org.tr/images/UserFiles/Documents/Editor/YOR%20Haziran%202014-2015-ing.pdf.

109 Vedi <http://tgc.org.tr/images/duyurular/davaacilangazetecilitesi.pdf>.

Dollari (381.500 Euro).¹¹⁰ Non essendovi alcuna trasparenza in questo ambito, si stima che l'ammontare complessivo di danni riconosciuto al Presidente comprenda milioni di dollari (o euro). Considerando che Erdoğan venne risarcito di 440.000 Dollari in 21 casi, si suppone che il sindaco di Ankara, il quale aveva annunciato di aver avviato all'incirca 3.000 cause civili e penali per diffamazione, abbia ricavato una fortuna grazie al risarcimento dei danni.

Sopprimere il dissenso con altri metodi

Oltre al sistema giuridico, il governo del partito AKP ha utilizzato altri metodi per mettere a tacere il dissenso e l'opposizione. Il primo e principale metodo consiste nel controllo dei media. Siccome le imprese radiotelevisive in Turchia operano generalmente anche in altri settori dell'economia, mantenere buoni rapporti con il governo è per loro essenziale. È infatti ben risaputo che il governo ha rivenduto con successo gli *asset* delle banche turche andate in bancarotta all'inizio degli anni 2000. Il fondo di garanzia dei depositi turco, il quale dovrebbe agire in maniera indipendente dal governo, si avvicinò ai gruppi mediatici offrendo loro gli *asset* bancari per estinguere i debiti delle banche.¹¹¹ In quasi tutti i casi le aziende radio-televisive vennero poi vendute a imprenditori filogovernativi. Un esempio conosciuto di tali operazioni è la Sabah-ATC. Nel 2007 era il secondo gruppo mediatico in Turchia e venne venduta a Çalik Holding, il cui AD era il genero dell'allora Primo Ministro Erdoğan, Berat Albayrak. Inoltre, il fratello di Albayrak era a capo del settore mediatico del gruppo. Çalik Holding ricevette prestiti da parte delle due banche statali del valore di 750 milioni di dollari statunitensi (630 milioni di Euro) per un prezzo di acquisto pari a 1,1 miliardi di dollari statunitensi (954 milioni di Euro). La linea editoriale di Sabah-ATV passò rapidamente dal centro-sinistra a ferventemente filogovernativa.¹¹²

Essendo impossibile controllare così tutti i gruppi mediatici turchi, coloro che si oppongono al governo sono sanzionati in vari modi. Il metodo più conosciuto consiste nell'imporre pesanti sanzioni fiscali. Le autorità fi-

110 The Wall Street Journal, "Call the Prime Minister a Turkey, Get Sued," 7 giugno 2011, sul sito www.wsj.com/articles/SB10001424052702304563104576357411896226774.

111 Per ulteriori dettagli vedi Rethink Institute, *Diminishing Press Freedom in Turkey*, Rethink Paper 18, 2014, p. 5.

112 Freedom House, *Democracy in Crisis: Corruption Media, and Power in Turkey*, p. 7.

scali turche hanno multato Doğan Media Group con una sanzione di un importo pari a 74 dollari statunitensi (67 milioni di Euro), di fatto costringendolo a vendere i propri due giornali maggiori, *Milliyet* e *Vatan*.¹¹³

Una terza via consiste nel costringere le aziende del settore mediatico a licenziare i giornalisti o a imporre loro le dimissioni. Secondo l'Unione dei giornalisti turchi, 59 giornalisti hanno perso il lavoro soltanto durante le proteste di Gezi Park, tra questi Nuray Mert, Hasan Cemal e Ahmet Altan.¹¹⁴ Secondo le intercettazioni che sono state diffuse, pare che Erdoğan¹¹⁵ abbia telefonato ai proprietari delle aziende editrici e ai direttori esecutivi delle TV per interferire nei contenuti della programmazione o per chiedere il licenziamento di alcuni giornalisti.

Infine, alcuni giornalisti, soprattutto giornalisti turchi che lavorano per agenzie stampa straniera, sono entrati direttamente nel mirino del governo turco. Erdoğan ha definito nel corso di una campagna elettorale Amberin Zaman, la quale lavora per le testate *The Economist* e *Taraf*, “una donna senza vergogna”. L'OSCE ha manifestato le proprie preoccupazioni in seguito a queste esternazioni.¹¹⁶ Selin Girit, la reporter della BBC in Turchia, è divenuta un altro obiettivo. Venne accusata di “tradimento” e di agire come “agente straniero” in una serie di *tweet* di Melih Gökçek, lo storico sindaco di Ankara, durante le proteste di Gezi Park.¹¹⁷ Il giornale filogovernativo *Takvim* elevò la calunnia a un ulteriore livello lanciando una falsa intervista alla star internazionale della CNN Christiane Amanpour sulla propria copertina.¹¹⁸ Erdoğan accusò Ivan Watson di agire in qualità di spia in

113 Vedi Today's Zaman, “Milliyet, Vatan dailies sold for \$74 million,” 22 aprile 2011, sul sito www.todayszaman.com/business_milliyet-vatan-dailies-sold-for-74-million_241715.html. Vedi, inoltre, Kurban, D. e Sözeri, C., *Caught in the Wheels of Power: The Political, Legal and Economic Constraints on Independent Media and Freedom of the Press in Turkey*, TESEV, at www.tesev.org.tr/Upload/Publication/0a3511ab-e048-4666-abca-a6618d5d15a8/12301ENGmedya3WEB09_07_12.pdf.

114 *Ibid.*, p. 9.

115 Quando la domanda gli venne posta in seguito alla prima fuga di notizie, Erdoğan ammise di aver chiamato Fatih Saraç un dirigente di *Habertürk TV*. Ciononostante, né il Primo Ministro né alcun altro pubblico ufficiale ammise pubblicamente la presenza di ulteriori microspie. www.cumhuriyet.com.tr/video/video/40147/Erdogan_Alo_Fatih_i_itiraf_etti_Evet_aradim_yanlis_mi_.htm.

116 www.hurriyetdailynews.com/osce-alarmed-over-turkish-pms-intimidation-of-female-journalist.aspx?PageID=238&NID=70236&NewsCatID=338.

117 www.theguardian.com/media/2013/jun/24/bbc-journalist-tweets-turkish-mp.

118 www.al-monitor.com/pulse/tr/originals/2013/06/foreign-journalists-targeted-in-turkey.html.

Turchia¹¹⁹ dopo il suo arresto a Taksim mentre stava riportando le proteste nell'anniversario delle proteste di Gezi Park.¹²⁰

CONCLUSIONE

Come affermato nell'introduzione del presente capitolo, la Turchia è sempre stata uno dei Paesi membri del Consiglio d'Europa con le politiche più restrittive nel campo della libertà dei media e di espressione. Negli anni novanta e duemila, i ricorrenti turchi si rivolsero alla Corte di Strasburgo per mettere a prova l'incapacità del governo turco di prevenire gli attacchi fisici contro i dissidenti o l'imposizione, da parte delle corti turche, di pesanti sanzioni contro chiunque diffondesse opinioni che mettessero in discussione l'indivisibilità dello Stato turco. Nonostante tali problemi non siano stati risolti del tutto, sono state adottate misure considerevoli al fine di adeguare la legislazione turca agli standard del Consiglio d'Europa.

Ad ogni modo, ciò avvenne in parte a causa del cambio di priorità e di tattica del nuovo governo. Per il governo del partito AKP, la tutela dell'identità turca, di Atatürk e dell'esercito non costituisce più una priorità, essa è stata rimpiazzata dagli sforzi per silenziare la critica al governo (per esempio in riferimento alle accuse di corruzione) e per promuovere i valori conservatori, specialmente quelli legati alla fede islamica. Le proteste di Gezi Park del 2013 alimentarono gli sforzi profusi per silenziare la protesta, il dissenso e le manifestazioni.

Recentemente è anche mutata la metodologia del governo del partito AKP: i metodi cruenti degli anni novanta hanno lasciato spazio a un meccanismo di censura sofisticato che comprende vari strumenti.

Il presente capitolo ha cercato di mettere in luce i cambiamenti rilevanti nelle tattiche del governo del partito AKP e le tendenze per sopprimere il dibattito politico e il dissenso in Turchia negli ultimi anni. Ha mostrato che il governo non ha esitato di modificare la legge in relazione alla nomina di giudici e pubblici ministeri, introducendo modifiche rilevanti con l'abolizione dei tribunali di primo grado e sostituendo questi ultimi con le nuove corti di pace penali e modificando la legge sull'uso di internet quattro volte tra il febbraio 2014 e aprile 2015 al fine di introdurre ulteriori restrizioni e misure di blocco più ampie.

119 www.rt.com/news/163380-erdogan-accuse-cnn-spy/.

120 www.independent.co.uk/news/world/europe/cnn-reporter-ivan-watson-detained-by-turkish-police-live-on-air-9465926.html.

Non vi è alcun dubbio che, dopo le proteste di Gezi Park del 2013 e le accuse di corruzione e le relative indagini del 17–25 dicembre 2013, vi sia stato un incremento del numero di investigazioni e procedimenti penali così come di ordini di blocco riguardanti siti internet e social media.

Un maggiore affidamento sulle investigazioni e sui procedimenti penali, ordini di censura preventiva e ordini di blocco contro i media, casi in sede civile contro giornali e giornalisti e ordini di blocco contro social media e siti web hanno creato un effetto silenziante e dissuasivo sul dissenso e la libertà di espressione in Turchia.

Oltre a ciò, ulteriori pratiche, quali l'investigazione del 2009 contro il gruppo Doğan da parte delle autorità fiscali turche, le quali costrinsero il gruppo a vendere due dei suoi quotidiani, *Vatan* e *Milliyet*, oltre ai giornalisti critici nei confronti del governo e delle sue politiche che hanno perso il loro lavoro in seguito a pressioni governative, hanno creato un effetto dissuasivo generale nei confronti dei media. In “pubblica e muori” si potrebbe riassumere il dogma divenuto realtà dopo i drammatici eventi di Gezi Park e le accuse di corruzione e le investigazioni contro i giornalisti che affrontano questioni di pubblico interesse. I drammatici eventi che seguirono le proteste di Gezi Park mostrarono la complicità e il controllo quasi totale da parte del governo della maggior parte dei media turchi, di cui quasi tutti non furono in grado di descrivere le proteste. La mancata copertura delle proteste di Gezi Park portò la BBC a rompere qualsiasi rapporto con la tv di stato turca NTV, la quale scelse di trasmettere un documentario su Hitler invece di parlare delle proteste. Il “*Progress Report* dell’Unione europea” del 2014 sintetizzò e pose ulteriormente l’accento su tali preoccupazioni:

Le espressioni pronunciate da funzionari dello Stato sortirono un effetto intimidatorio sui media e sulla stampa e portarono a investigazioni da parte di pubblici ministeri, tra i quali editori e giornalisti. Inoltre, i funzionari dello Stato stessi continuarono ad avviare procedimenti giurisdizionali e scrittori, alcuni dei quali si conclusero con condanne penali. Ciò, insieme a numerosi licenziamenti di giornalisti, così come l’elevata concentrazione di proprietà editoriali nelle mani di conglomerati d’affari con interessi che superano la libera circolazione delle informazioni, continuò a portare a una diffusa autocensura da parte dei proprietari dei media e dei giornalisti, anche in questioni di pubblico interesse, quali le accuse di corruzione.¹²¹

121 Vedi *Turkey Progress Report 2014*, p. 52 at http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/ke_y_documents/2014/20141008-turkey-progress-report_en.pdf.

Nonostante la questione non sia stata affrontata nel presente capitolo, vale la pena aggiungere che, a partire da dicembre 2013, l'Autorità per le comunicazioni ha emesso ammonimenti e sanzionato vari canali TV che hanno trattato le accuse di corruzione nei confronti del governo.

Tramite l'autocensura e i meccanismi di controllo privati messi in campo, accanto a sanzioni penali applicate in modo severo e ordini di censura e di blocco regolarmente emessi dalle corti di pace penali si potrebbe sostenere che il governo detiene il controllo funzionale e un sistema di censura necessari per sopprimere il libero dibattito e il dissenso in Turchia.

Di conseguenza, il futuro appare cupo. Nonostante il risultati delle elezioni generali del 2015 e la formazione di un governo di coalizione guidato dal partito AKP, non vi è, finora, alcun segno di smantellamento del complesso sistema di controllo e di censura descritto nel presente capitolo. Alcuni lettori potranno trovare qualche rassicurazione nella serie di sentenze della Corte costituzionale del 2014 e in seguito alle elezioni generali del 2015 relative alla libertà di espressione. In ogni caso, dovremmo tenere a mente che le storiche decisioni della Corte costituzionale in riferimento a Twitter e YouTube non sortirono alcun effetto sulle restrizioni a internet in Turchia e, come spiegato in maniera più dettagliata nel presente capitolo, la censura ha internet ha proseguito a un livello elevato, noncurante di tali decisioni. Rimane quindi da vedere se le corti inferiori e i pubblici ministeri in Turchia prenderanno in considerazione e applicheranno tali importanti decisioni per la libertà di espressione. Altrimenti, come nel caso della giurisprudenza della Corte, in mancanza di implementazione o della volontà politica di modificare in maniera considerevole la legislazione esistente, le cose mai potranno cambiare. In realtà, se non verrà ripristinato lo Stato di diritto in Turchia, il sistema di controllo e di censura descritto nel presente capitolo probabilmente peggiorerà. Le basi per una sorveglianza "orwelliana" potrebbero essere poste su questo sistema di controllo e di censura, allontanando la Turchia ancora di più dagli *standard* stabiliti dalle istituzioni regionali quali l'Unione Europea e il Consiglio d'Europa.

I media del servizio pubblico in Europa: un silenzioso mutamento di modelli?

Katharine Sarikakis, Università di Vienna¹

Il seguente dibattito affronterà la questione degli spazi di comunicazione pubblici intesi come spazi per la partecipazione dei cittadini al pubblico dibattito e, in definitiva, alle politiche pubbliche.

Per una democrazia che funzioni, l'esistenza di istituzioni che si adoperino a servizio del bene pubblico è (o dovrebbe essere) essenziale. I concetti di "bene pubblico" e di "pubblico interesse" sono inestricabilmente collegati al perseguimento della "buona vita" come esigenza politica e obiettivo delle politiche pubbliche. Per Aristotele, la buona vita o l'*eudaimonia* consiste nella capacità di sapere quale sia la "cosa giusta" e nella capacità di metterla poi, appunto, in pratica. Nella sua teoria della buona vita, sviluppata nell'*Etica Nicomachea*, Aristotele parla della buona vita come della vita felice, ma non equipara la buona vita alla mera *sensazione* di essere contenti o divertiti. Al contrario, la buona vita, per una persona, consiste nella vita *attiva* del buon funzionamento nei modi essenziali e unici per gli esseri umani. Di conseguenza, permane una "vita attiva dell'elemento che ha un principio razionale" (Aristotele, 1098a). Tale proclamo consta di due parti importanti per la definizione di *eudaimonia* che dà Aristotele: da un lato, si tratta dell'elemento della "vita attiva", e, dall'altro, dell'elemento del principio razionale (o, in altre parole, del *logos*) tramite il quale la vita pubblica dovrebbe essere governata.

Aristotele riteneva che la capacità di ragionare fosse una prerogativa degli esseri umani e che, di conseguenza, per gli umani il bene consistesse nella massima realizzazione di tale funzione. La buona vita venne considerata, da parte di Aristotele, come attività dell'anima in relazione alla virtù. Per quanto riguarda lo Stato, Aristotele afferma nella *Politica* che la società politica esiste non semplicemente per organizzare la vita in comunità, ma "per la ricerca di azioni nobili" (Pol. III. 9.1281a3). Fare il giusto era, per Aristotele, parte dell'essere un cittadino attivo; una persona che partecipava alla vita pubblica della propria comunità e che prestava il proprio aiuto,

1 Il presente saggio ha beneficiato delle ricerche del dott. Ramon Rodriguez-Amat, di Petar Mitric e di Izabella Korbziel.

modellava il processo decisionale. La democrazia viene quindi ritenuta la massima partecipazione alla vita pubblica. Di conseguenza, lo Stato ha la responsabilità di agire in maniera tale da cercare di garantire una buona vita ai propri cittadini consentendo loro di partecipare appieno alla “cosa” pubblica. La forma diretta di democrazia di cui godevano gli ateniesi non solo permetteva un’amministrazione efficiente dello Stato, ma finanziava la Dracma greca, investiva in grandi opere pubbliche quale la costruzione del Partenone e si rendeva responsabile del benessere dei suoi cittadini.

Di conseguenza, la buona vita dei cittadini richiede uno stato attivo, una cittadinanza attiva, un impegno e un sostegno pubblici. Perseguire la creazione e il sostegno di ambienti che favoriscano il pubblico dibattito costituisce il fulcro dell’azione politica nel mondo, dai movimenti sociali ora conosciuti come la Primavera araba in tempi più recenti ai movimenti sociali per la giustizia globale, da Occupy alle proteste contro l’austerità in tutta Europa. Ciò che unisce tutti questi movimenti è, in ultima analisi, la richiesta di creare le condizioni per esercitare una cittadinanza piena, ovvero partecipare interamente alla vita pubblica e alle politiche dello Stato. La privazione di risorse strutturali e materiali indebolisce la cittadinanza e la democrazia in quanto, senza di esse, qualsiasi legge che preveda i valori di uguaglianza, stato di persona e il diritto alla libertà di associazione rimane priva di fondamenti.

Per garantire una partecipazione significativa dei cittadini alla vita pubblica, devono essere soddisfatte determinate condizioni. Queste condizioni riguardano gli aspetti legali, strutturali, economici, politici, culturali e sociali che circondano la *governance* della partecipazione politica e la *governance* della “società politica”. Per cominciare, le previsioni giuridiche per la libertà di espressione e i diritti a essa associati devono essere garantite per tutti i cittadini. L’esercizio di tali diritti deve altresì essere facilitato e favorito da parte delle istituzioni sociali nonché da parte dello Stato. Per tale ragione, le limitazioni sproporzionate ed eccezioni eccessive all’esercizio di tali diritti e la riservatezza dello Stato o delle pubbliche amministrazioni non possono essere ritenuti compatibili con lo spirito di libera comunicazione e deliberazione. Inoltre, gli impedimenti strutturali devono essere limitati al minimo possibile affinché si possa ottenere il grado di partecipazione dei cittadini più elevato possibile. Di conseguenza, le questioni educative, la disponibilità e l’accessibilità delle fonti informative, l’equità e l’inclusione rappresentano elementi chiave negli ambienti che favoriscono una tale partecipazione. Inoltre, la responsabilità etica verso la veridicità e la tutela dai sotterfugi e dalla disinformazione rappresentano ulteriori requisiti per costruire le condizioni adeguate per le pubbliche deliberazioni. La “situazione discorsiva ideale” di Habermas (1984), per esempio, fa ri-

ferimento a tali condizioni così come alla libertà dal timore del castigo, affinché tutte le opinioni possano essere espresse. Per Aristotele la creazione della conoscenza, il sentiero verso la conoscenza, sia che si tratti di una ricerca scientifica o che esso risieda nella società politica, passa attraverso la dialettica, ovvero l'esistenza di voci antagoniste e la ricerca del falso in qualsiasi momento. Per tale scopo, Aristotele immagina una libertà di confronto e l'uguaglianza tra le persone, che si distingue o meno dalle loro capacità di applicare il metodo scientifico o meno (Berti 1978). Una dialettica di opinioni è, secondo Aristotele, necessaria per una democrazia e la libertà di espressione risulta, in relazione a tale dialettica, necessaria, non per il diritto di un singolo ma "come contributo del singolo alla realizzazione del bene comune di natura politica o scientifica" (Berti 1978: 369). Di conseguenza, la concezione storica del bene comune che si intenda in relazione al cittadino ci porta ai principi fondamentali che sottendono un sistema di governo. Senza tale partecipazione, la quale, per Aristotele, andrebbe perseguita anche tramite l'abolizione di disuguaglianze economiche estreme, la *governance* di una società è caratterizzata dalla tirannide.

Questa breve analisi sul legame tra il bene comune, la partecipazione pubblica e la libertà di espressione è utile per porre le basi per un dibattito dettagliato dal punto di vista empirico in merito agli ambienti all'interno dei quali le società europee sono oggi chiamate a difendere le istituzioni democratiche e a rivitalizzare il rapporto tra i cittadini e tali istituzioni. Il pubblico dibattito è la pietra miliare della democrazia, ma soltanto se l'accesso alla sfera pubblica è garantito e consentito a tutti i cittadini e con le diverse voci ed esperienze. In particolare, la richiesta di accesso universale alla sfera pubblica, sia in forma mediatica – tramite i *mass media*, per esempio – che in forma diretta presuppone varie condizioni, una delle quali è la libertà di espressione. Inoltre, la libertà di espressione dipende da determinanti strutturali e simboliche. Non sono soltanto richiesti spazi per il dibattito accessibili e utilizzabili – per esempio, mezzi di informazione accessibili, tecnologie utilizzabili dagli utenti per la partecipazione, ecc. Essi devono altresì sostenere una cultura di inclusione e rispetto che consenta e che crei spazi di interazione per gruppi o idee storicamente o altrimenti marginalizzati.

Il presente capitolo analizza i modi in cui le emittenti pubbliche affrontano le loro sfide esistenziali in Europa e quali implicazioni ciò comporta, e comporterà, per la democrazia e la coesione sociale nel continente. Il dibattito colloca le "difficoltà" attuali del servizio pubblico all'interno del contesto della crisi economica nonché il suo impatto sul giornalismo e sulla libera diffusione delle informazioni e lo sviluppo storico dei controlli di *auditing* per i media pubblici, i quali sono stati, in generale, sproporzio-

nati rispetto alle aspettative di responsabilità richieste nei confronti dei media privati. Il pubblico servizio occupa storicamente una posizione unica di organizzazione svolgendo funzioni ininterrotte per quasi un secolo nel continente europeo. Si tratta delle uniche istituzioni incaricate di missioni comprensive di portata universale al fine di fornire informazioni, cultura e momenti di formazione al cittadino. Si tratta altresì degli unici media totalmente in mano pubblica a servizio del pubblico. La questione che verrà dibattuta in seguito porta a chiederci che cosa succede in una società priva del servizio pubblico? Affronteremo il particolare caso della chiusura dell'azienda radiotelevisiva di Stato greca (ERT) da parte del governo greco l'11 giugno 2013. Ci guarderemo poi intorno in Europa tramite un "diffuso" confronto per chiederci se quello di ERT sia stato un caso unico ed estremo, determinato dalle condizioni finanziarie straordinarie dell'economia greca, o se il "caso ERT" potrebbe essere ritenuto il precursore di una tendenza nella *governance* dei media pubblici, e, in seguito, nella *governance* del libero dibattito e delle pubbliche organizzazioni nelle società europee.

È necessario analizzare la situazione attuale del servizio pubblico nel contesto di una prolungata e imprevedibilmente persistente crisi finanziaria in Europa. L'ambiente complessivo per un libero dibattito sulle fondamenta democratiche non è causa di gioia, perlomeno se si guarda ai modi in cui i cittadini vedono le istituzioni, e ne misura la fiducia nel ruolo dei media tradizionali nel pubblico dibattito. In verità, un malessere politico ha cominciato a determinare la vita pubblica europea, caratterizzato dalla sfiducia nelle istituzioni, la premeditata costruzione della polarizzazione nelle nazioni europee verso i migranti non-europei, i rifugiati e i richiedenti asilo, insieme ad una debole pluralità di voci che trattano l'argomento. Il malcontento dei cittadini si manifesta negli spazi fisici e digitali tramite proteste, la nascita di una moltitudine di *forum* mediatici e altri modi di comunicare, spesso bypassando i classici mezzi di comunicazione e ricercando collegamenti diretti tra di loro nel tentativo di reclamare il proprio spazio nelle politiche democratiche, se non per "ricostruire" le politiche democratiche.

LE GRANDI CRISI NEGLI SPAZI COMUNICATIVI IN EUROPA

La *governance* degli ambienti comunicativi è strategica in un'epoca in cui vengono attuate politiche pubbliche impopolari e probabilmente incostituzionali per un periodo di tempo prolungato. Ciò avviene chiaramente in Grecia, ma anche in altri Paesi europei. I cambiamenti sul panorama me-

diatico non sono semplici conseguenze della crisi, bensì piuttosto atti strategici per governare l'opinione pubblica più che per governare la crisi.

Nella periferia europea, dal Regno Unito e l'Irlanda al Portogallo, alla Spagna e alla Grecia, nonostante i diversi contesti economici, il ritiro dello Stato dalla rete di sicurezza sociale e dal *welfare* e il deterioramento degli *standard* di vita hanno innalzato onde di protesta e politiche di opposizione. Nonostante i ripetuti "pacchetti", "programmi di *bail-out*", "misure emergenziali", ecc., a partire dal 2008 la povertà è aumentata: in media, la popolazione europea a rischio povertà o esclusione sociale è cresciuta dal 23,5 % del 2008 al 24,2 % del 2011. In Grecia l'aumento fu dal 28,1 % al 31 % e in Spagna dal 22,9 % al 27 %. La Spagna conta 12,4 milioni di "poveri" e la Grecia 3,4 milioni (Eurostat, 2012). Il numero dei bambini che vivono in condizioni di povertà è drammaticamente cresciuto nel Regno Unito raggiungendo la soglia più alta, in numeri assoluti, da decenni (DWP 2015). Negli scorsi quattro anni, il tasso di suicidi è aumentato del 45 % in Grecia (Branas *et al.* 2015). Il suicidio come atto politico e come azione estrema ha raggiunto nuovi livelli. Nel 2012, l'Associazione bancaria spagnola ha annunciato, in risposta all'aumento dei suicidi, che avrebbe congelato gli sfratti in casi di estrema difficoltà (The Guardian 2013b). Secondo la *Plataforma de Afectados por la Hipoteca* (Piattaforma degli sottoscrittori di un mutuo) vi furono 40.000 sfratti in Spagna a partire dall'inizio della crisi economica nel 2007.

La mobilitazione sociale attraverso scioperi e proteste è all'ordine del giorno in Europa ed è, come ci si può aspettare, più elevata nei Paesi più duramente colpiti dalla crisi. Si sono moltiplicate le azioni coordinate nate dal basso a livello pan-europeo: gli insegnanti delle scuole e degli asili, i lavoratori che operano nel campo della salute, il personale universitario, i giornalisti e gli addetti alla comunicazione, così come i sindacati generali dei lavoratori si sono mobilitati. Mostrare solidarietà di fronte a ciò che viene percepito come condizioni di crisi in cui è impossibile lavorare è diventato un elemento permanente nelle città europee, diversamente dai discorsi di segregazione e polarizzazione che si fanno strada tra le *élite* politiche. È in questo punto d'incontro cruciale di evidente divario tra i governi e i cittadini d'Europa che è fortemente necessario un solido dibattito pubblico, sostenuto da un forte giornalismo investigativo e da ambienti che consentano la ricerca di strade per uscire da ciò che sembra un circolo vizioso. La mobilitazione sociale suggerisce che questi spazi per il dibattito siano infatti aperti e vivaci e che, per definizione, i media dovrebbero essere parte integrante di essi.

In ogni caso, le testimonianze sono motivo di preoccupazione: alcune organizzazioni internazionali hanno lanciato l'allarme in merito agli aspet-

ti più importanti della libertà di parola. Dall'inizio della crisi nel 2009, Reporter senza frontiere ha messo in guardia dal declino della stampa europea nella classifica della libertà di espressione. Nel 2013 ha registrato una polarizzazione nelle direzioni intraprese da vari Paesi secondo il livello di libertà di stampa di cui godono; alcuni hanno mantenuto la loro posizione, quali la Finlandia, la Germania e l'Austria, mentre altri hanno rapidamente perso terreno, quali l'Ungheria, la Grecia, l'Italia e persino la Francia. I fattori che hanno contribuito a queste cadute sono una combinazione tra un susseguirsi di riforme giuridiche e mutamenti drastici, la posizione politico-economica dei media e l'aumento di forme informali di *governance* tramite reti di interesse. Le valutazioni globali annuali a cura di "Freedom House" hanno evidenziato un punto mai così basso nella storia della libertà del mondo e *standard* decrescenti di libertà nelle democrazie mature. L'indice sulla censura ha mostrato nel dettaglio gli innumerevoli casi di censura, violenza e intimidazione contro gli operatori mediatici e i giornalisti che tentano di far emergere punti di vista critici.

L'OSCE, nel 2007, ha affermato che quasi la metà dei suoi 56 Paesi membri ha imposto sanzioni giuridiche contro i giornalisti che ottengono e pubblicano informazioni confidenziali. Il fenomeno si è manifestato maggiormente nei Paesi dell'est e del centro Europa, laddove molti Stati hanno introdotto nuove leggi sui segreti di Stato, quali la Repubblica Ceca, la Moldavia, la Bulgaria, l'Albania e la Croazia. In questo contesto, Banisar rivela "una tendenza importante nell'uso di leggi sui segreti di Stato per penalizzare i *whistleblower* e i giornalisti che pubblicano informazioni di pubblico interesse" (Banisar 2008:15). Tali casi sono stati rilevati in Danimarca, Croazia, Bulgaria, Romania, nel Regno Unito, in Germania e in Svizzera.

Nel frattempo, in termini molto concreti, l'austerità e la crisi hanno duramente colpito la già precaria professione del giornalismo. Strettamente collegata al mutamento dei panorami comunicativi è la perdita di lavoro e la crescente precarietà per l'ampia maggioranza di giornalisti attivi. Le condizioni di lavoro per i giornalisti si sono drammaticamente trasformate nell'ultimo decennio e la crisi ha esacerbato tale sviluppo. In Spagna, per esempio, *El País* ha riportato nel 2012 che più di 70.000 giornalisti erano senza lavoro – il triplo dell'anno precedente (El País 2012b). Soltanto il Gruppo Prisa ha licenziato 1.281 impiegati nel 2012 (20 Minutos 2012). In Grecia la disoccupazione a lungo termine è ormai diventata la norma e, inoltre, la maggior parte dei posti di lavoro disponibili sono precari, con un salario mensile medio di 400 euro, spesso richiedendo che gli articoli vengano scritti in forma anonima. Vi sono almeno 2.500 giornalisti senza lavoro in Grecia, secondo POESY, l'associazione che raccorda tutti i sinda-

cati del Paese. Questa rappresentazione è imprecisa dal momento che include soltanto i giornalisti registrati in un sindacato. La registrazione non è automatica se non è stato svolto un determinato numero di ore nei media. Dato che la maggior parte delle industrie dei media assume soltanto giornalisti *freelance*, ciò significa che all'ampia maggioranza di giornalisti, in particolare i giovani, è automaticamente preclusa l'iscrizione a un sindacato. Esiste quindi una situazione paragonabile alla trama del romanzo "Comma 22": è praticamente impossibile, per un giornalista *freelance*, registrarsi e accreditarsi come giornalista, ma senza l'accreditamento pieno i giornalisti e i fotoreporter sono obbligati a lavorare in un regime di incertezza e rischiano la vita in situazioni pericolose, per esempio quando riportano le proteste in Grecia. Il risultato di ciò è, come afferma Reporter senza frontiere, che i giornalisti sono sempre più indifesi in situazioni di malcontento sociale e negli scontri con la polizia. Gli indici sulla censura e Reporter senza frontiere hanno definito la situazione in Grecia esplosiva: hanno paragonato il report delle proteste nel Paese ai report di guerra a causa della violenza e dell'abuso di potere da parte della polizia, la quale prende di mira i giornalisti e li attacca non soltanto in modo indiscriminato, ma anche strategico. Amnesty International ha pubblicato un rapporto sulla polizia greca, affermando che essa opera in una cultura dell'impunità e della violenza (Amnesty International 2012).

Sulla problematica dell'impunità della polizia nei casi di attacchi contro i giornalisti, il Report sull'impunità del 2014 contiene riferimenti ai giornalisti le cui vite sono a rischio. Una combinazione di fattori contribuisce al precario stato di salute e di sicurezza dei giornalisti professionisti, inclusa la mancanza di investigazione nel caso di attacchi e intimidazioni poliziesche, la criminalizzazione dei giornalisti e le politiche di Stato sulla sicurezza, la mancanza di trasparenza e la manipolazione. Secondo Freedom House, la Grecia ha vissuto il peggiore e più ampio divario di punti tra il 2009 e il 2013, posizionandosi dietro il Bahrain, l'Ucraina, l'Egitto, il Kazakistan e l'Azerbaijan nella categoria dei Paesi "in parte liberi". La chiusura di ERT ha contribuito a questo effetto dannoso complessivo.

Nonostante la condizione critica del mercato del lavoro per gli operatori dei media non costituisca il punto centrale della presente trattazione, essa ci serve a comprendere il ruolo cruciale dei media pubblici in un ambiente segnato da instabilità e precarietà. I media pubblici hanno storicamente funto da punti di riferimento stabili in questo mercato, soprattutto quando il mercato impone salari da 200 euro al mese per scrivere 28 articoli al giorno (Milanuncios 2013). Nel caso della Grecia, dove l'interesse di implementare le misure di austerità – in opposizione alle varie misure che puntano meno sulla riduzione dei salari e sulle privatizzazioni – sono molto alte,

il controllo governativo del settore pubblico viene effettivamente applicato tramite intimidazioni, al di sopra del contesto esistenziale all'interno del quale la maggior parte dei giornalisti si ritrova. Le opportunità di lavoro per i giornalisti giovani vengono create tramite il licenziamento sistematico dei giornalisti più anziani dissenzienti come nei casi precedentemente citati dei media pubblici in Grecia e in Spagna. Altri esempi sono il giornalista greco Kostas Vaxevanis, premiato a livello internazionale, della rivista investigativa *Hot Doc*, arrestato per aver pubblicato ciò che è divenuto noto col nome di “Lagarde List” dei greci benestanti contro i quali era stato suggerito al governo greco di indagare per evasione fiscale (Smith 2012); o Lefteris Charalampopoulos, reporter dell'*Unfollow Magazine* greco, minacciato dopo aver pubblicato i sospetti che Aegean Oil fosse coinvolta in uno scandalo di contrabbando (Zenakos 2013). Gli attacchi fisici che contengono un grado straordinario di violenza da parte della polizia greca sono altresì stati ben documentati, specialmente nel caso di Mario Lolos, il capo dell'Unione dei fotoreporter greci, rimasto vittima di disabilità permanente (Indice sulla censura). Altri giornalisti che si erano chiaramente identificati nei confronti della polizia vennero altresì aggrediti e necessitarono di trattamenti ospedalieri. Attacchi del genere sono accaduti anche altrove. In Spagna, per esempio, alcuni quotidiani internazionali hanno riferito di un'epurazione di giornalisti che avevano posto domande scomode (Murado 2012 e Baboulias 2012).

IL QUARTO MODELLO DI GOVERNANCE DEL SERVIZI PUBBLICO? DALLA CHIUSURA DI ERT A ERTOPEN

In questo clima venne annunciata, l'11 giugno 2013, la decisione del governo greco di chiudere ERT in modo arbitrario e senza approvazione da parte del Parlamento. La chiusura venne ordinata tramite un Decreto speciale il quale avrebbe richiesto, in teoria, la convalida da parte del Parlamento greco, ma al Parlamento non fu mai data la possibilità di votarlo. Oltre 2.500 professionisti altamente qualificati, tra cui molti giornalisti, si aggrunsero, con effetto immediato, all'alto numero di disoccupati. Gli schermi della televisione greca si oscurarono in quello che in Grecia ed a livello internazionale divenne noto come “L'oscurità”. Gli ex dipendenti di ERT occuparono le sedi di ERT ad Atene e Salonicco (il quartier generale di ERT-3, la più grande emittente radiotelevisiva la cui sede non si trova ad Atene e che trasmette in tutta la Grecia). Per vari mesi dopo l'11 giugno 2013 i cittadini trasformarono le sedi ERT di Atene e Salonicco in luoghi di pubblico dibattito che vennero trasmessi da parte degli ex dipendenti di ERT.

La decisione spontanea di proseguire a trasmettere si trasformò in un'azione politica a lungo termine che avrebbe poi riportato ERT sugli schermi televisivi greci: l'11 giugno 2013 il neo-eletto governo di Syriza ottenne l'approvazione del Parlamento per una nuova cornice giuridica che permise a ERT di riaprire. Nel momento in cui questo capitolo è stato scritto, ERT stava trasmettendo un palinsesto completo, anche se temporaneamente, senza essere ritornato ai precedenti livelli di trasmissione.

La decisione di chiudere ERT venne annunciata dal portavoce del governo Simos Kedikoglou, egli stesso un ex dipendente di ERT, citando "la corruzione cronica e la mala gestione" dell'azienda (Kedikoglou 2013 e Euronews 2013). Ciò avvenne nonostante le categoriche smentite da parte di Kedikoglou sul proprio sito web del 15 e del 19 maggio che ERT stesse per essere chiusa. Apparentemente, il sito web è stato oggetto di un attacco informatico e non è più raggiungibile. "ERT rappresenta un caso di eccezionale mancanza di trasparenza e stravaganza incredibile. Tutto ciò ora finisce", disse il portavoce del governo Simos Kedikoglou durante una conferenza stampa (BBC News 2013). Circa un mese prima, Kedikoglou aveva smentito in varie interviste le voci circa un'imminente chiusura di ERT:

- In particolare fu Kedikoglou a smentire, in svariate circostanze, categoricamente che ERT fosse prossima alla chiusura, anche nelle interviste del 15 e del 19 maggio, così come sul proprio sito web (che è stato apparentemente oggetto di attacco informatico e non è ora più raggiungibile).
- La chiusura di ERT ha immediatamente scatenato dei dubbi su vari articoli della Costituzione greca, così come del Trattato di Amsterdam, il quale supervisiona le trasmissioni pubbliche in Europa (Nevradakis 2013).

Queste dichiarazioni contraddittorie ricordano le affermazioni di Psychogiopoulou *et al.* (2011:4) secondo cui "la politica mediatica greca è stata caratterizzata per anni da un modello decisionale essenzialmente non trasparente e governo-centrico". La chiusura ha provocato una diffusa condanna internazionale da parte delle associazioni di categoria, l'EBU, il Parlamento Europeo e varie ONG, per esempio Reporter senza frontiere. *TEXTE*, la rivista pubblicata dalle aziende del servizio pubblico di Austria, Germania e Svizzera ha dedicato agli eventi in Grecia un proprio numero (Mischka & Unterberger 2013). Otto mesi dopo la chiusura, digitando "ERT" su un motore di ricerca internet si trovavano oltre un milione di menzioni nei *social network*.

La Commissione europea affermò che intervenire in questioni nazionali non rientri all'interno del proprio ambito di competenze e richiese la ria-

pertura di ERT (Commissione europea 2013). In Grecia, il Consiglio di Stato, il massimo organo di giustizia amministrativa, ordinò immediatamente al governo di ripristinare ERT, ma tale ordine venne ignorato. I sindacati che rappresentavano il personale di ERT avviarono immediatamente delle cause, separatamente per ogni area geografica, contro il governo a causa dell'illegittima e incostituzionale chiusura. La prima sentenza, pronunciata a Candia, Creta, dichiarò il licenziamento dei dipendenti di ERT incostituzionale e ordinò al governo di riassumerli e di ricompensarli con effetto immediato. Il governo non fece nulla. Sentenze simili vennero emesse anche in altri casi in Grecia. Nel frattempo, il governo venne costretto, sotto pressioni internazionali, a costituire un servizio pubblico di transizione denominato *Dimosia Tileorasi* (DT), al costo di oltre un milione di euro al mese. DT diede adito a un nuovo servizio pubblico, chiamato NERIT, anch'esso, come DT, sotto la diretta supervisione del Ministero delle finanze. NERIT proseguì le proprie trasmissioni fino al 10 giugno 2015, il giorno in cui ERT venne ristabilito. Il processo di reclutamento di personale per NERIT si rivelò problematico, a causa della mancanza di trasparenza. La dirigenza si dimise e vari scandali coinvolsero NERIT, inclusa l'infame "intervista" televisiva dell'allora Primo Ministro, Antonis Samaras, da parte di due giornalisti di NERIT, nella quale Samaras lesse le proprie risposte alle domande di un suggeritore elettronico. Per molti osservatori questo incidente evidenziò la differenza tra NERIT ed ERT.

Non soltanto ERT si auto-finanziava chiedendo agli spettatori un canone mensile di circa 4 Euro a famiglia, ma nel 2010 era riuscito a saldare i propri debiti ed a generare un avanzo di circa 100 milioni di Euro. Nel momento della sua chiusura, di conseguenza, non solo non causava oneri al governo greco, ma aveva già proposto di utilizzare i propri fondi per finanziare programmi di assistenza sociale a livello nazionale, quale la riabilitazione di tossicodipendenti, ma il governo rifiutò tale proposta. ERT ha subito recentemente vari tentativi di ristrutturazione. Pur con le peculiarità in cui si differenziano ERT e RTVE (il servizio pubblico spagnolo) i governi hanno, indipendentemente dalle loro ideologie, considerato le aziende di pubblico servizio strumenti a loro disposizione. Nei due anni che precedettero la chiusura di ERT, il suo Direttore Generale, Emiliós Liatsis, che era stato nominato dal governo greco, esercitò una censura estensiva sui programmi e finì nel mirino delle critiche per essersi circondato da uno staff di segretarie superpagate (Reporter senza frontiere 2011). Nello stesso periodo il governo intraprese alcuni tentativi per evitare che i giornalisti dello show televisivo mattutino trattassero questioni importanti quali l'uso della violenza da parte della polizia e l'impatto delle politiche di austerità. Il livello di interventismo politico in ERT portò a manifestazioni di preoc-

cupazione in relazione all'articolo 19 (2012), specialmente nel caso dell'allontanamento di Marilena Katsimi e Kostas Arvanitis dal programma televisivo mattutino per aver espresso la loro contrarietà alle dichiarazioni del Ministro dell'Ordine pubblico in relazione ad una manifestazione antifascista.

Durante i due anni trascorsi tra la chiusura e la riapertura di ERT, il pubblico servizio continuò a trasmettere basandosi su un modello di autogoverno, inizialmente dai propri studi di Atene e poi dagli studi di ERT3 a Salonicco. Queste trasmissioni prevedevano programmi d'informazione radiofonica orari in 16 delle 19 emittenti radio regionali. Le trasmissioni televisive vennero spostate da Atene a Salonicco nel novembre 2013 in seguito ad un'agitazione causata dalla squadra antisommossa della polizia negli studi di Atene. Nonostante la disattivazione del servizio digitale, ERT utilizzò "tattiche da guerriglia" per mantenere in funzione i propri trasmettitori analogici. Tra il 50% e il 70% delle abitazioni ubicate al di fuori della città di Atene furono in grado di ricevere le trasmissioni radiotelevisive durante i due anni in questione. Inoltre, ERT continuò a trasmettere su internet tramite ERTOpen (ancora adesso, nel momento in cui si scrive, in diretta su www.ERTOpen.com, mentre il servizio *online* completo è stato riattivato il 29 giugno 2015 su www.ert.gr).

Nonostante l'obiettivo del presente capitolo non consista nel descrivere nel dettaglio il modo in cui ERT ha sviluppato un sistema di autogoverno, è importante fare riferimento ad alcuni elementi cardine di questa esperienza. Nelle prime settimane dopo la chiusura, ex dipendenti, ora stranamente simili a trasmettitori "pirata", seguirono un modello di autodisciplina continuando a rimanere operativi nelle loro precedenti posizioni (tecnici, giornalisti, ecc.), nonostante ci fosse la consapevolezza che le vecchie gerarchie non valevano più. Nei 24 mesi a seguire, molti lasciarono ERT per varie ragioni, inclusa una ragguardevole minoranza che si candidò per ottenere un impiego in DT e poi NERIT. Coloro che decisero di rimanere, scelsero di riorganizzare il modello di *governance* di ERT aggiungendo un consiglio dei dipendenti, dei sindacati ed assemblee a livello generale e regionale, le quali presero le decisioni sui programmi da trasmettere ed il finanziamento di coloro che continuarono a produrre un determinato programma, dall'acquisto di beni consumabili (nastri, *hardware*, ecc.) al pagamento delle spese per consentire alle squadre di viaggiare da Atene a Salonicco per fornire il supporto ai telegiornali quotidiani. I fondi arrivarono dal personale stesso, tramite donazioni di ex colleghi e, più avanti, da contributi provenienti dal tutto il mondo, inclusi gruppi di solidarietà di cittadini ed eventi di raccolta fondi.

Le decisioni sui programmi radiotelevisivi, incentrati su un notiziario quotidiano, vennero prese su base settimanale. Il personale, inclusi i caporedattori, assunse i vari incarichi a rotazioni. Tutti coloro che furono coinvolti nel mantenere la trasmissione di ERT dovettero acquisire, e impartire, nuove competenze per sostenere la produzione del telegiornale. Quando vennero aggiunti nuovi programmi, questa attività venne estesa a gruppi sociali e membri della società i quali, con il supporto di professionisti, crearono nuovi programmi gestiti quasi interamente da non-professionisti. Quando i mesi diventarono anni, queste conoscenze vennero sviluppate tra i più giovani, quali neodiplomati o giornalisti volontari per i media della comunità, così come altri soggetti interessati e capaci a svolgere un progetto, quale la produzione di un programma a cadenza regolare. Immediatamente, l'apertura di ERTOpen e, in particolare, di ERT3 attirò movimenti sociali e gruppi della società civile, i quali fornirono informazioni e risorse. Non è un'esagerazione affermare che ERT3 divenne un punto di riferimento cardine per una moltitudine di attori e gruppi sociali, specialmente per coloro che erano coinvolti nel fornire una specie di servizio pubblico, quali gli insegnanti, gli operatori sociali, gli addetti alle pulizie del settore pubblico e addirittura attivisti dell'ambiente, per esempio il movimento "Anti-Gold" e l'Iniziativa dei cittadini europei "Save the Water".

Il risultato di questi nuovi legami con la società in senso più ampio consistette in un canale di comunicazione diretto che assicurò l'*input* di risorse per il sostegno dell'organizzazione. Il modello di autogoverno sviluppato in questi due anni è forse unico nella storia dei media europei, ma certamente non sconosciuto, se pensiamo alle iniziative dei media di comunità sudamericane o altre imprese autogestite e dirette dai lavoratori nel mondo. Infatti, esempi del genere mostrano che la garanzia di professionalità e di qualità, da un lato, e l'adempimento delle competenze del pubblico servizio dall'altro, sono funzioni che possono essere svolte appieno tramite modelli di governo democratici che non dipendono da strutture permanenti e gerarchiche. L'"esperimento vivente" di ERT dimostra in modo pratico che un approccio pragmatico per assicurare l'accettazione piena del pubblico servizio da parte della società e la legittimazione dello stesso all'interno della medesima avviene tramite il nucleo dell'organizzazione del lavoro quotidiano. Liquidare tali modelli come utopici o irrealistici, specialmente quando si ha a che fare con un'organizzazione competente con migliaia di dipendenti, è segno di incomprendimento. Non soltanto un modello di *governance* del genere è in grado di fornire un contributo significativo in termini di approccio filosofico al presente ed al futuro del pubblico servizio, può altresì offrire soluzioni ai problemi che le grandi organizzazioni si trovano ad affrontare. Rimane da vedere se, e in quale misura, la

recente ricostituzione di ERT potrà resistere alle pressioni di ritornare alla percepita normalità della sua precedente incarnazione.

La riapertura di ERT ha attirato il medesimo interesse, sia in Grecia che a livello internazionale, della sua chiusura. Guardando indietro, quali furono le ragioni e l'impatto della sua chiusura? Il ragionamento del governo prevedeva di ripulire l'organizzazione e di creare una "BBC greca". Le accuse di mala gestione e di erogare stipendi troppo elevati per i dipendenti si rivelarono fuorvianti. I notiziari di ERT erano stati in grado di mantenere il loro carattere investigativo e di porsi degli interrogativi sugli sviluppi nel Paese, in particolare sull'impatto della crisi sui gruppi sociali, nonostante i tentativi del governo di esercitare maggiore controllo su di essi. Durante l'assemblea del suo partito, Nuova Democrazia, nel 2013, l'allora Primo Ministro Antonis Samaras affermò, nel corso del proprio intervento, che ogni governo aveva approntato le proprie modifiche a ERT, ma che tutti gli impiegati assunti autonomamente da ERT erano dei "comunisti". Molti osservatori compresero che alla chiusura di ERT da parte del governo Samaras sottostavano ragioni politiche. In ogni caso, è probabile che un altro motivo fosse dato dalla vendita dei diritti di trasmissione digitale in Grecia. Il bando per la ricerca di partecipanti al progetto venne pubblicato dal governo solo pochi giorni dopo la chiusura di ERT e, senza che ERT potesse partecipare alla gara, l'appalto fu facilmente aggiudicato da DIGEA, un'iniziativa imprenditoriale congiunta delle principali cinque imprese del settore mediatico della Grecia.

LA CONDIZIONE DEI MEDIA DEL SERVIZIO PUBBLICO IN EUROPA: UN MODELLO DI SMANTELLAMENTO?

La chiusura forzata del servizio pubblico greco potrebbe sembrare, in un primo momento, un caso estremo o semplicemente una "tempesta in un bicchier d'acqua". Tuttavia, uno sguardo più attento verso altri Paesi europei mostra che le chiusure e l'imposizione di restrizioni ai servizi pubblici europei stanno rapidamente diventando la norma. Poco dopo la chiusura forzata di ERT in Grecia, il governo spagnolo ha deciso di chiudere il servizio pubblico valenciano, ed il governo israeliano ha proseguito chiudendo il proprio servizio pubblico. Nonostante anche queste chiusure potrebbero essere ritenute casi estremi, è importante analizzare gli sviluppi avvenuti all'interno delle risorse strutturali del servizio pubblico in Europa.

La Grecia e la Spagna non sono i soli due Paesi alla periferia dell'Europa che hanno dovuto fronteggiare difficoltà economiche. Entrambi i Paesi vennero governati da dittature nella loro storia recente e la libertà di

espressione occupa uno spazio particolare nella memoria popolare e nella cultura. Storicamente ERT in Grecia e RTVE in Spagna furono aziende di Stato. Durante la dittatura entrambi i servizi pubblici nazionali vennero impiegati come strumenti di propaganda: per esempio, il canale greco ERT2 nacque negli anni 60 come YENED e venne gestito e controllato dall'esercito greco. La TV pubblica spagnola sorse durante la dittatura franchista su raccomandazione dei ministri liberali interessati allo sviluppo economico del Paese. Solo negli anni 90 il servizio pubblico spagnolo si evolse dal punto di vista tecnologico e cominciò a rivolgersi ad un pubblico internazionale. Nel decennio scorso, il *deficit* del servizio pubblico spagnolo ha portato a vari mutamenti nella propria organizzazione: nel giugno del 2006, l'ente pubblico RTVE e le proprie aziende TVE S.A. (TV di Stato) e RNE S.A. (radio di Stato) si fusero creando RTVE. La nuova azienda ridusse poi il numero dei propri dipendenti di 4.855 unità diventando il servizio pubblico più piccolo d'Europa. Le misure di austerità adottate in Spagna in seguito alla crisi economica fornirono inoltre un espediente al governo conservatore per esercitare pressioni su RTVE affinché l'azienda si liberasse di giornalisti ed intervistatori esperti e critici in grado di porre ai politici domande "vere" (ovvero imbarazzanti) (Murado 2012). La dirigenza di RTVE ha sostituito questi giornalisti ed intervistatori con membri del Partito Popolare, che allora si trovava al governo (Burgen 2012).

La chiusura di parti e servizi di RTVE fu attuata tramite privatizzazioni, meno produzioni *in-house* e il licenziamento di una parte del personale. Il governo introdusse nuove argomentazioni per legittimare i propri cambiamenti nella dirigenza di RTVE, affermando che ciò avrebbe consentito all'azienda di prendere decisioni "in modo più rapido ed efficiente" e di ridurre ulteriormente la spesa (BOE 2012:30986). I cambiamenti, comunque non ai livelli della severità applicata in Grecia, comportarono l'inserimento della Spagna nella lista dei Paesi europei che hanno ridotto la portata e la funzione del loro servizio pubblico su vari piani. Il principale cambiamento apportato dal Partito Popolare nella *governance* di RTVE consistette nel conferire al governo del diritto di nominare il Direttore generale di RTVE senza l'approvazione del Parlamento. Il Regio Decreto 15/2012 (BOE 2012:30985) che rese esecutiva questo cambiamento venne approvato dal Parlamento, nel quale il Partito Popolare disponeva di un'ampia maggioranza. Il Partito Popolare giustificò la scelta affermando che il procedimento precedente era "visibilmente inefficace in quanto non consentiva il rinnovo della dirigenza con la necessaria agilità per evitare la paralisi del normale funzionamento dell'azienda" (BOE 2012:30986). Il cambiamento venne accompagnato dalla seguente affermazione del governo: "In relazione al settore pubblico, del quale l'azienda RTVE fa parte, il Governo ha as-

sunto un impegno per ottenere la massima austerità ed efficienza e sta attualmente attuando un processo di razionalizzazione” (BOE 2012:30985). Allo stesso modo, il preambolo del Regio Decreto afferma chiaramente che gli obiettivi del cambio di *governance* consistono nell’applicare tagli al bilancio e nel fornire a RTVE una dirigenza che attuerà tali cambiamenti.

Il medesimo Regio Decreto consentiva al governo di chiudere le reti di servizio pubblico nelle regioni autonome privatizzando i loro servizi (Congreso Diputados 2012). La stampa ha riportato questa nuova politica come una misura di austerità volta a “flessibilizzare” il modello del servizio pubblico regionale. Se le Comunità autonome scelgono di mantenere i loro servizi pubblici, possono gestirli direttamente o indirettamente, a condizione che i gestori del servizio pubblico attuino i tagli alla spesa (ABC 2012). Ciò significa, in realtà, che i servizi pubblici regionali sono aperti alla privatizzazione (El País 2012a). L’impatto di un’operazione del genere significherebbe probabilmente anche la distribuzione di contenuti centrali e uniformi nelle regioni. Nell’agosto del 2012, alcuni servizi regionali iniziarono a cessare la propria attività: il primo fu “7 Region de Murcia” dopo sei anni di pubblico servizio, per ridurre i costi. In Catalogna i dipendenti dell’azienda di servizio pubblico catalana si opposero alla privatizzazione ed ai tagli. Il Parlamento regionale catalano venne obbligato a instaurare una commissione per gestire i cambiamenti (Parlament de Catalunya 2013:324). I rappresentanti dei lavoratori evidenziarono che i dipendenti di rango inferiore del pubblico servizio, i cui stipendi vengono pubblicati, stavano affrontando una riduzione del 35% del loro salario, mentre i loro colleghi più pagati, i cui stipendi sono coperti da segreto, non dovevano affrontare una riduzione del salario (Parlament de Catalunya 2013:324). I sindacati denunciarono i tagli al bilancio del governo come parte di una strategia complessiva per smantellare il servizio pubblico catalano. Da parte sua, il Governo regionale catalano affermò che i cambiamenti al servizio pubblico catalano erano semplicemente volti a semplificarne la struttura ed esternalizzare una parte più ampia del lavoro (Parlament de Catalunya 2013:5).

La crisi economica offrì un quadro dialettico e normativo all’interno del quale i governi presentarono misure per tagliare i beni e i servizi pubblici, e le aziende radiotelevisive furono le prime a subirne i tagli. Il governo olandese, formato da una coalizione tra il partito liberal-conservatore VVD ed il partito socialdemocratico PvdA, provocò ampie reazioni quando annunciò la propria decisione di tagliare i fondi al servizio pubblico olandese (NPO) di 100 milioni di euro nel 2016, in seguito ad un taglio di 200 milioni nel 2011 ed una riduzione degli introiti complessivi di NPO di un terzo. La conseguenza di questi tagli al bilancio fu una riduzione del nu-

mero dei canali da 22 a 8 (European Broadcasting Union EBU 2013a). Il governo olandese affermò che queste misure avrebbero reso il servizio pubblico “più semplice e più efficiente” (Governo olandese 2013). Il NPO ha affermato di non poter ovviamente lavorare in queste condizioni ed ha esortato, in una mossa altamente inusuale, l’opinione pubblica a scendere in piazza ed a protestare contro questi tagli (RNW 2010).

I servizi pubblici non sono mere unità di trasmissione o canali televisivi. Anche i bilanci dei loro cori pubblici e delle loro orchestre vennero dimezzati. Inoltre, il “Servizio mondiale” dell’NPO (Public Radio Netherlands Worldwide) divenne parte del Ministero degli Affari esteri, a fronte di una riduzione di bilancio del 70%. L’EBU ha stimato che questi tagli indeboliranno seriamente il NPO, il quale è attualmente “l’emittente più fidata” e detiene lo *share* più elevato nel Paese. Si dovrebbe aggiungere che i piani per ridurre la portata e l’ampiezza del lavoro prodotto da NPO facevano già parte di un piano strategico del 2013 che era poi stato abbandonato in seguito al cambio di governo.

Nel frattempo, vi sono stati due tentativi di chiusura di Radio e Televisao de Portugal (RTP) nel decennio scorso. Il dibattito è sorto quando il Ministro degli Affari parlamentari ha annunciato la possibile privatizzazione di RTP (Pfanner 2012), e si è concluso quando RTP ed il Governo portoghese hanno siglato un nuovo contratto all’inizio del 2014. RTP rimane uno dei maggiori servizi pubblici sottofinanziati in Europa. Nel 2013 il suo bilancio annuale venne tagliato di 30 milioni di euro (EBU 2013c). Durante le trattative per il nuovo contratto, l’intera dirigenza di RTP si è dimessa per protesta e l’EBU ha scritto una lettera al Primo ministro Passos Coelho affermando che:

Affidare la gestione di beni preziosi dello Stato a interessi commerciali – un passo senza precedenti nel mondo – metterebbe a rischio la reputazione guadagnata da RTP a partire dal 1974 ... Gli interessi economici e pubblici si mischierebbero ed il pluralismo sarebbe in pericolo. I cittadini potrebbero perdere per sempre un punto di riferimento fidato (Pfanner, 2012).

Il dibattito su come raggiungere gli obiettivi di bilancio includeva la privatizzazione o la chiusura di RTP2, “ristrutturare il ventaglio di attività e servizi offerti dall’azienda e, in aggiunta, ridurre il numero di dipendenti”, oppure vendere una concessione di gestione di RTP1 ad un’azienda privata, finanziata con l’attuale canone televisivo. Alcuni degli oppositori politici di Coelho hanno ritenuto la tentata privatizzazione di RTP un mezzo per limitare le critiche mediatiche al governo di Passos Coelho (Pfanner, 2012).

Nel Nord Europa venne ordinato al Primo Canale Baltico (PBK) di sospendere la trasmissione dei propri programmi in lingua russa (circa il 70% del totale) per un periodo di tre mesi. Il PBK è uno dei canali televisivi più sanzionati in Europa e motivo di preoccupazioni internazionali. Il Segretario dell'OSCE per la libertà di stampa ha affermato che “una misura del genere mette a repentaglio il pluralismo mediatico e deve essere limitata ai casi di pericoloso e intenzionale incitamento alla violenza” (OSCE 2013).

Nel 2013 il Direttore Generale dell'EBU Ingrid Deltenre ha criticato il governo rumeno per le eccessive interferenze politiche nel pubblico servizio del Paese: “Mentre la radio rumena è un forte membro dell'EBU, si potrebbe dire lo stesso della TV rumena se solo il suo amministratore delegato avesse il tempo necessario per dare efficacia alle riforme”. Facendo presente che solo uno dei dirigenti della TV rumena è potuto rimanere in carica per l'intero suo mandato, Deltenre ha proseguito affermando che “il Parlamento ha frequentemente utilizzato i due *report* annuali sull'emittente come espediente per liberarsi dei dirigenti dell'azienda – spesso per evidenti ragioni politiche” (EBU 2013b).

Uno dei casi più problematici in Europa è rappresentato dall'Ungheria, la quale è stata definita un “sistema mediatico non libero” nel 2011 a causa delle sue nuove leggi sui media (Brouillette 2012). Allora l'EBU fece appello al Primo Ministro Viktor Orbán affinché assicurasse il pluralismo mediatico (EBU 2011). L'EBU gli chiese di “dare risposta alle preoccupazioni (dell'EBU) in merito alle minacce alla libertà, all'indipendenza ed al pluralismo dei media in Ungheria scaturite dalla nuova legge”. La legge sulla stampa e sui media (legge 104/2010 sulla libertà di stampa e le norme fondamentali sui contenuti mediatici) e la legge sui media (legge 185/2010 sui servizi mediatici e sui mass media) vennero adottate sei mesi dopo l'elezione di Orbán. Il comitato Articolo 19 ha emesso un report in cui si esprimono preoccupazioni sulla perdita di indipendenza del servizio pubblico ungherese ed il suo contributo al deterioramento della situazione dei media in Ungheria (Articolo 19 2011a, 2011b).

Nel frattempo, la Telewizja Polska (TVP), il servizio pubblico polacco, ha trasferito, nel 2014, 411 dei propri impiegati a Leasing Team, un appaltatore privato. Tra i 411 dipendenti trasferiti vi furono 116 caporedattori e circa 270 giornalisti. Questa riorganizzazione venne decisa dal direttivo del TVP il 15 aprile 2014 per migliorare la situazione finanziaria precaria dell'azienda (solo il 15% degli introiti di TVP proviene dai contributi pubblici). Il Presidente del C.d.A. di TVP, Juliusz Braun, aveva riferito di un disavanzo di oltre 220 milioni di PLN (53 milioni di euro) nel 2012, che si ridusse poi a 20 milioni di PLN (4,8 milioni di euro) nel 2013. Nel 2014, per la prima volta dopo tanti anni, TVP registrò un avanzo di 6 milioni di

PLN (1,45 milioni di euro). Secondo Braun, TVP aveva risparmiato in totale 300 milioni di PLN (72 milioni di euro). Nel 2011, il numero di dipendenti di TVP era stato ridotto da oltre 4.000 a 2.838, anche allora tramite una “misura di prestito”. Come nella maggior parte dei casi, le ragioni che sottendono a tali decisioni non furono ben chiare e basate su procedure di valutazione discutibili. Il personale rimasto di TVP vide cambiare le proprie posizioni da direttori specializzati, reporter e responsabili di sezione a “coordinatori” generali. Le descrizioni delle loro mansioni vennero altresì cambiate in una vaga competenza di “produzione e trasmissione di notizie”, senza ulteriori specificazioni. Molti sindacati di TVP e molti ex impiegati hanno fatto causa a TVP ed all’azienda privata, asserendo che il trasferimento di dipendenti all’appaltatore fosse illegittimo, in quanto i diretti interessati non vi avevano acconsentito. Quando TVP offrì ai propri giornalisti la possibilità di ottenere contratti *freelance*, solo alcuni accettarono: la maggioranza rifiutò (Pytlakowski 2015).

Più recentemente, l’EBU ha espresso un monito sulla situazione critica, “vicina al collasso”, di HRT, il servizio pubblico radiotelevisivo della Bosnia ed Erzegovina. HRT è formata da Radio-Televizija Federacije BiH (RTFBiH), che trasmette nella Federazione di Bosnia ed Erzegovina, e da Radio-Televizija Republike Srpske (RTRS), che trasmette nella Repubblica Serba di Bosnia ed Erzegovina. Le ragioni indicate consistono in un cronico e acuto sottofinanziamento e nelle interferenze politiche esercitate dal governo del Paese. Anche l’OSCE ed i rappresentanti dell’UE in Bosnia ed Erzegovina avevano espresso simili preoccupazioni. Da una valutazione più attenta emerge chiaramente che HRT non è stato adeguatamente finanziato per anni, non ricevendo contributi adeguati né beneficiando di un nuovo piano finanziario, che era stato proposto, ma mai adottato. Ciò rappresenta un disastro, tenendo conto del significato di un servizio pubblico funzionante in maniera adeguata per collegare e facilitare il dialogo tra i vari gruppi etnici che convivono in Bosnia ed Erzegovina ed in prospettiva dell’ampio sostegno pubblico delle riforme del servizio pubblico del Paese (UNDP 2014).

Questa rapida analisi del servizio pubblico e dei media pubblici in Europa ha messo in luce uno schema di cambiamento e di sfide per le istituzioni, esacerbate dalle pressioni politiche nel tentativo di affrontare le sfide della crisi economica. I media pubblici non solo hanno subito, essendo spazi di comunicazione pubblici per l’informazione e l’educazione, continue pressioni affinché definissero e ridefinissero le loro *mission* e le loro competenze, ma hanno sofferto come istituzioni a causa delle pressioni esercitate dal mercato e dai governi, così come da una crisi della loro immagine pubblica e, di conseguenza, della loro legittimazione agli occhi dei

loro spettatori e ascoltatori. Per esempio, Lunt *et al.* hanno affermato nel loro studio sull'impatto dei dibattiti pubblici sulla BBC, che le questioni sul ruolo del pubblico servizio nella società, per come sono state poste da OFCOM, hanno indebolito le posizioni della BBC anziché sostenuto lo sviluppo futuro e la *mission* dell'azienda. OFCOM aveva infatti chiesto se un ambiente mediatico pienamente commercializzato fosse (o dovesse essere) il panorama mediatico preferito per il futuro, danneggiando, di conseguenza, l'immagine e la ragion d'essere della BBC.

I modi in cui è mutata la *governance* del pubblico servizio degli ultimi anni si possono riassumere, in modo più intenso e senza un dibattito pubblico ampio, in tre strategie cardine:

- i. Un pubblico servizio (emittenti televisive e radiofoniche) precedentemente autonomo o, in alternativa, decentralizzato ha subito una riduzione delle proprie capacità amministrative ed il trasferimento dei processi decisionali verso un'amministrazione centrale.
- ii. Questo processo di *ricentralizzazione* consolida la concezione secondo cui le regioni sono periferiche rispetto ad un fulcro centrale, sia dal punto di vista culturale che da quello politico.
- iii. Ciò rende, di conseguenza, il pubblico servizio più permeabile ad un controllo politico: l'interferenza diretta da parte di un centro politico rimane uno dei due maggiori ostacoli al funzionamento di una sana organizzazione. Il secondo impedimento è rappresentato dalle difficoltà finanziarie, causate da una riduzione delle fonti di entrata del pubblico servizio o dalla modifica delle norme sui canoni, limitando le entrate pubblicitarie o riducendo i sussidi.

CONCLUSIONE

L'impatto di questi cambiamenti lo si vedrà su più livelli ed a lungo termine. La distruzione del servizio pubblico rappresenta la perdita di un investimento pubblico storico e mette a repentaglio il capitale intellettuale di queste organizzazioni. Significa altresì incertezza per la protezione del patrimonio, delle attività e dell'identità culturali in futuro. Sicuramente l'impatto di questi mutamenti renderà il pubblico servizio secondario rispetto al pubblico dibattito e alla cultura, probabilmente lo marginerà verso un punto dal quale sarà incapace di mai riprendersi e offrire un'alternativa vera ai media privati. Le conseguenze di ciò per il futuro dell'Europa e delle sue regioni sono semplicemente troppo complesse per essere espresse in questa sede.

Nel settore privato si assiste ad una riduzione del personale e degli stipendi, nonostante non sussista alcuna esigenza economica urgente. Un effetto collaterale di questi cambiamenti è rappresentato dalla progressiva marginalizzazione, e penalizzazione, del dissenso. Ciò si nota nell'uso di giornalisti come capri espiatori sia in Spagna che in Grecia. Agnes Callamard del comitato Articolo 19 ha riassunto tale concetto utilizzando le seguenti parole:

Questi licenziamenti mandano un messaggio pericoloso agli altri giornalisti, i quali potrebbero ora astenersi dal criticare il governo temendo di subire repressioni. La sospensione di moderatori (greci) potrebbe dare adito all'autocensura da parte di altri giornalisti (Articolo 19, 2012).

Il cambio nella *governance* del servizio pubblico si basa su condizioni economiche e politiche eccezionali, quale l'improvviso passaggio verso un "modello di *business* aziendale" per ERT e "l'esigenza di creare un'emittente pubblica nuova e pulita". L'implementazione di riforme giuridiche per accompagnare tali mutamenti ha richiesto che i parlamenti nazionali fossero mantenuti al di fuori dei processi decisionali al fine di minimizzare il dibattito e gli eventuali dubbi a riguardo. Anche le ricerche da parte della stampa ed il suo coinvolgimento vengono mantenuti al minimo. Inoltre, è stata osservata la nascita di nuove istituzioni per "normalizzare" il cambio nel caso di ERT e RTVE, ove vennero creati comitati o nuove aziende per rimpiazzare quelle vecchie o per gestire il cambiamento.

Nonostante tali pressioni, il ruolo del servizio pubblico rimane quello di contribuire e facilitare la creazione di ambienti di comunicazione e spazi per un sano pubblico dibattito in vari modi. Il servizio pubblico investe le proprie risorse nel giornalismo e nei programmi di cronaca e affronta aree e tematiche che i media privati non potrebbero permettersi per ragioni economiche, o per le quali questi ultimi non dispongono delle competenze necessarie. Il servizio pubblico promuove la diversità culturale nei suoi programmi e si assume determinati rischi. Il servizio pubblico investe nell'educazione e nella formazione dei professionisti dei media e dell'arte, i quali sono presenti nell'intero panorama mediatico europeo. Infine, la società ha storicamente investito nel servizio pubblico per sviluppare un capitale intellettuale che traina gli standard qualitativi dei restanti media ad ampio beneficio della cittadinanza.

I cambiamenti normativi, argomentativi ed istituzionali vanno di pari passo con la trasformazione degli spazi pubblici che il pubblico servizio rappresenta. Le costruzioni dialettiche sui "mali" del servizio pubblico sono parte dei dibattiti dominanti sulle crisi economiche e politiche che si

basano sui “dilemmi”, sull’“urgenza” e sulla “necessità”. Ci ricordano fortemente la prima ondata di deregolamentazioni alla quale l’Europa assistette all’inizio degli anni 80, quando le ragioni per lo smantellamento del *welfare state* e la privatizzazione di assetti pubblici consistettero nell’asserzione che gli enti pubblici sono troppo lenti per innovarsi, troppo grandi, troppo burocratici e troppo restrittivi rispetto alle scelte della clientela. Ora, di nuovo sullo sfondo di una crisi economica, gli enti pubblici vengono ritenuti troppo costosi, troppo lenti per essere riformati, non sufficientemente trasparenti o superflui. Di nuovo, il discorso sull’“efficienza” e sull’“urgenza” economica di soluzioni tecnocratiche per la “modernizzazione” è rivolto ai cittadini cui è stato tolto un giornalismo indipendente e serio. Gli spazi (mediati) di dibattito aperto e di critica stanno rapidamente diminuendo. Questo secondo modello di aggressione nei confronti del servizio pubblico europeo realizza due scopi: non solo mette gli spazi digitali e gli altri spazi disponibili a disposizione degli interessi privati nella “guerra” tra emittenti, ma esercita un’effettiva censura sul diritto alla libera critica. Lo scollegamento dei cittadini dalle istituzioni consolidate, inclusi i media tradizionali (Sarikakis *et al.* 2013) è causato dal senso di segretezza, mancata ricettività e promesse disattese da parte di politici ed altri rappresentanti, inclusi i giornalisti (Reporter senza frontiere 2011). Il malcontento pubblico e l’inquietudine non sembrano diminuire, sicché l’esigenza di mantenere il controllo sulla sfera pubblica è talmente urgente che gli Stati e le loro *élite* hanno risposto con violenza.

BIBLIOGRAFIA

- 20 Minutos (2012), *Las claves de la crisis en “El País” que ha abierto un cisma entre la cúpula directiva y la redacción*, 20 minutos.es, disponibile su www.20minutos.es/noticia/1614319/0/claves/el-pais-prisa/ere-crisis/
- 324 (2013), *Els treballadors denuncien que TV3 i Catalunya Ràdio podrien acabar desmantellats per les retallades*, 324, disponibile su www.324.cat/noticia/2113215/comunicacio/Els-treballadors-denuncien-que-TV3-i-Catalunya-Radio-podrien-acabar-desmantellats-per-les-retallades
- Aglietta M. (2000[1979]), *Theory of capitalist regulation*, Verso, New York.
- ABC (2012), *El congreso podrá nombrar al Presidente de RTVE por mayoría*, ABC, disponibile su www.abc.es/20120420/sociedad/abci-consejo-ministros-201204201517.html.
- Alevizopoulou M. (2013), “New Democracy Truth Team: forgers with the Prime Minister’s approval”, in *Reports from the edge of borderline democracy*, disponibile su <http://borderlinereports.net/2013/04/25/new-democracytruth-team-forgers-with-the-prime-ministers-approval/>.

- Amnesty International (2012), “Police violence in Greece – Not Just ‘Isolated Incidents’”, EUR 25/005/2012. Disponibile su www.amnesty.org/en/documents/eur25/005/2012/en/
- Amnesty International (2014), “Greece: A law unto themselves: A culture of abuse and impunity in the Greek police”, EUR 25/005/2014. Disponibile su www.amnesty.org/en/documents/eur25/005/2014/en/
- Aristotle, *Nicomachean Ethics*, Rackham H. (ed.). Disponibile su: <http://data.perseus.org/citations/urn:cts:greekLit:tlg0086.tlg010.perseus-eng1:1098a>
- Article 19 (2012), *Greece: Press freedom under threat by government attempts to limit criticism*, disponibile su <http://www.article19.org/resources.php/resource/3490/en/greece-press-freedom-under-threat-by-government-attempts-to-limit-criticism>
- Article 19 (2011a), *Hungarian Media Laws Q&A* in August 2011 Country Report, disponibile su www.article19.org/data/files/medialibrary/2714/11-09-01-REPORT-hungary.pdf
- Article 19 (2011b), *Hungarian Media Laws Q&A*, disponibile su www.article19.org/resources.php/resource/2714/en/hungarian-media-laws-q&a
- Baboulias Y. (2012), “It won’t just be Greek journalists who suffer from free speech crackdown”, in *New Statesman*, 30 ottobre 2012, disponibile su www.newstatesman.com/politics/2012/10/it-wont-just-be-greek-journalists-who-suffer-free-speech-crackdown.
- Banisar D. (2008), “Speaking of terror – A survey of the effects of counter-terrorism legislation on freedom of the media in Europe”, disponibile su www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Doc/SpeakingOfTerror_en.pdf
- Bardoel J. e d’Haenens L. (2008a), “Reinventing Public Service Broadcasting in Europe: prospects, promises and problems” in *Media Culture Society* 30(3): 337–355.
- Bardoel J. e d’Haenens L. (2008b), “Public Service Broadcasting in Converging Media Modalities” in *Convergence: The international journal of research into New Media Technologies* 14(3): 351–360
- Berti E. (1978), “Ancient Greek Dialectic as Expression of Freedom of Thought and Speech”, in *Journal of the History of Ideas* Vol. 39, No. 3 (Jul. – Sep. 1978): 347–370
- BBC News (2013), *ERT closure: Greek parties urge change of course*, disponibile su www.bbc.co.uk/news/world-europe-22871734
- BOE (2012), *Real Decreto-ley 15/2012, de 20 de abril, de modificación del régimen de administración de la Corporación RTVE, previsto en la Ley 17/2006, de 5 de junio*, disponibile su www.boe.es/boe/dias/2012/04/21/pdfs/BOE-A-2012-5338.pdf
- Branas Charles C. *et al.* (2015), “The impact of economic austerity and prosperity events on suicide in Greece: a 30-year interrupted time-series analysis”, in *BMJ Open* 2015;5:1
- Brouillette A. (a cura di) (2011), *An Assessment of the Consistency of Hungary’s Media Laws with European Practices and Norms*, Center for Media and Communication Studies (CMCS) Central European University, disponibile su http://medialaws.ceu.hu/media_authority_independence.html

- Burgen (2012), “Spanish government accused of purging critics from national radio and TV”, in *The Guardian*, 5 August 2012, disponibile su www.theguardian.com/world/2012/aug/05/spanish-government-critics-national-tv
- Chakravartty e Sarikakis (2006), *Media Policy and Globalization*, Palgrave Macmillan, New York.
- Commissione europea (2013) *Statement by the European Commission on the closure of the Hellenic Broadcasting Corporation* (MEMO/13/545 12/06/2013) disponibile su http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-545_en.htm
- Commissione europea (2009) *Commission Staff Working Document Impact Assessment Accompanying the Communication from the Commission on the Application of State Aid Rules to Public Service Broadcasting*, disponibile su http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/docs/ia_2009/sec_2009_0893_en.pdf
- Congreso Diputados (2012), *Proyecto de Ley de modificación de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, para flexibilizar los modos de gestión de los servicios públicos de comunicación audiovisual autonómicos* (121/000009). Presentado el 21/04/2012, calificado el 24/04/20, disponibile su www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/A_009-01.PDF
- Congreso (2013), *Diario de Sesiones de las Cortes Generales Comisiones Mixtas Año 2013 X LEGISLATURA Núm. 66 DE CONTROL PARLAMENTARIO DE LA CORPORACIÓN DE RTVE Y SUS SOCIEDADES PRESIDENCIA DEL EXCMO. SR. D. JOSÉ MARÍA BARREDA FONTES Sesión núm. 13 celebrada el miércoles, 29 de mayo de 2013 en el Palacio del Congreso de los Diputados*, disponibile su [www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/popupcgi?CMD=VERLST&BASE=pu10&DOCS=1-1&QUERY=%28DSCG-10-CM-66.CODI.%29#\(Página17\)](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/popupcgi?CMD=VERLST&BASE=pu10&DOCS=1-1&QUERY=%28DSCG-10-CM-66.CODI.%29#(Página17))
- Deutsch K. e Dunham J. (2013), *Press Freedom in 2012: Middle East Volatility Amid Global Decline*, Freedom House, disponibile su www.freedomhouse.org/report/freedom-press-2013/overview-essay
- Donders K. e Pauwels C. (2008), “Service Remit of Public Broadcasting Organizations Analysis of the Commission’s State Aid Approach to Digitization and the Public”, in *Convergence* 14: 295, DOI: 10.1177/1354856508091082
- Douzinas C. (2013), *Philosophy and Resistance in the Crisis: Greece and the Future of Europe*, Wiley.
- (DWP) Department for Work and Pensions, 2015 Households Below Average Income, An analysis of the income distribution 1994/95–2013/14, Tables 4a and 4b.
- El País (2012a), “El Ejecutivo aprueba una ley para privatizar las televisiones autonómicas”, in *El País*, 26 aprile 2012, disponibile su http://politica.elpais.com/politica/2012/04/20/actualidad/1334907236_485283.html
- El País (2012b), “La crisis se lleva por delante casi 200 medios de comunicación”, in *El País* 13 dicembre 2012, disponibile su http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/12/13/actualidad/1355414252_725575.html
- EnetEnglish.gr (2013), “European Court rules against Greece over gold mine land-sale”, in *EnetEnglish*, disponibile su www.enetenglish.gr/?i=news.en.article&id=1552

- Euronews (2013), “ERT close down”, in *Euronews* 11 giugno 2013, disponibile su www.youtube.com/watch?v=ee09oKuRIpo
- Eurostat (2012), *In 2011, 24% of the population were at risk of poverty or social exclusion*, Eurostat Newsrelease, Doc 171/2012, disponibile su http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-03122012-AP/EN/3-03122012-AP-EN.PDF
- Ford M. (2014), “Europe’s democratic deficit is getting worse”, in *The Atlantic Monthly*, maggio 2014, disponibile su www.theatlantic.com/international/archive/2014/05/europes-democratic-deficit-is-getting-worse/371297/
- Freedom House (2014) *Report on Impunity*, disponibile su <http://freedomhouse.org/sites/default/files/Combating%20Impunity%20-%20Transitional%20Justice%20and%20Anti%20Corruption.pdf>
- Global Voices (2013), *Italia: Se busca funcionario de prensa. 300 euros mensuales*, disponibile su <http://es.globalvoicesonline.org/2013/09/29/italia-se-buscafuncionario-de-prensa-300-euros-mensuales/>
- Government of the Netherlands (2013), *Public broadcasters receive funding from central government to provide content that is independent, varied, of high quality and accessible to a broad public*, disponibile su www.government.nl/issues/media-and-broadcasting/broadcasters
- Habermas J. (1984), *Theory of Communicative Action*, Vol 1: Reason and the Rationalization of Society, English translation by Thomas McCarthy. Boston: Beacon Press (pubblicato originariamente in lingua tedesca nel 1981).
- Held D. (2004), “Democratic Accountability and Political Effectiveness from a Cosmopolitan Perspective”, in *Government and Opposition. An International Journal of Comparative Politics* 39(2): 364–391.
- Iosifidis P. (2011), “The Public Sphere, Social Networks and Public Service Media” in *Information, Communication & Society*, 14:5, 619–637 disponibile su <http://dx.doi.org/10.1080/1369118X.2010.51435>
- Jakubovicz K. (2003) “Endgame? Contracts, Audits and the future of Public Service Broadcasting”, in *The Public* 10 (3): 45–62
- Jenson J. e Lipietz A. (1987), “Rebel Sons: the Regulation School”, in *French Politics and Society*, 5 (4).
- Jessop B. (2011), *Post-Fordism and the State*, Center for Digital Discourse and Culture, disponibile su www.cddc.vt.edu/digitalfordism/fordism_materials/jessop3.htm
- Kedikoglou S. (2013), *Speech announcing the closure of ERT*, disponibile su www.youtube.com/watch?v=h46UwF9tfAs
- Lunt P. et al. (2012), “Changing regimes of regulation: implications for public service broadcasting”. In Lowe G. F. and Steemers J. (ed.) *Regaining the initiative for public service media*, RIPE@2011. Nordicom, University of Gothenberg, Gothenburg, Sweden. Disponibile su http://eprints.lse.ac.uk/48959/1/_Libfile_repository_Content_Lunt,%20P_Changing%20regimes%20of%20regulation%28lsero%29.pdf

- Milanuncios (2013), *Atención, periodista: ¿Harías 28 artículos al día por menos de 300 euros?*, disponibile su www.clasesdeperiodismo.com/2013/08/18/atencionperiodista-harias-28-articulos-al-dia-por-menos-de-300-euros/
- Miller L. (2013), “In Greece, Journalists Occupy the ERT Studios and Keep Producing News – Despite Austerity”, in *Measures Global Comment*, disponibile su <http://globalcomment.com/in-greece-journalists-occupy-the-ert-studios-and-keep-producing-newsdespite-austerity-measures/>
- Millar P. (2013), “What’s all this about the EU’s ‘democratic deficit?’” in *The Guardian*, 20 May 2013, disponibile su www.theguardian.com/commentisfree/2013/may/20/eu-democratic-deficit/print
- Mithschka K. e Unterberger K. (ed.) (2013), *Why Greece Matters: Public Service Media in Europe*, Vienna, Österreichischer Rundfunk, ORF.
- Moravcsik A. (2004), “Is there a ‘Democratic Deficit’ in World Politics? A Framework for Analysis”, in *Government and Opposition. An International Journal of Comparative Politics* 39(2): 336–363.
- Mosco V. (2009), *The Political Economy of Communication*, SAGE.
- Mosco V. e McKerchner (2008), *The Laboring of Communication: Will Knowledge Workers of the World Unite?*, Lanham, Md: Lexington Books.
- Muñoz A. (2013), *El Código Penal castigará enviar tuits que inciten a alterar el orden público*, disponibile su www.publico.es/470323/el-codigo-penal-castigaraenviar-tuits-que-inciten-a-alterar-el-orden-publico
- Murado M. A. (2012), “Spain’s cowardly purge of the journalists who ask difficult questions” in *The Guardian*, 7 agosto 2012, disponibile su www.theguardian.com/commentisfree/2012/aug/07/spain-purge-journalists-government-votes
- Nevradakis M. (2013), “Chronicling the Greek Government’s Shutdown of ERT“, in *Daily Kos*, 17 June 2013, disponibile su www.dailykos.com/story/2013/06/17/1216716/-Chronicling-the-Greek-Government-s-Shutdown-of-ERT
- OSCE (2013), *OSCE media freedom representative says developments in Lithuania harmful to freedom of expression*. Comunicato stampa disponibile su www.osce.org/fom/106895
- OSCE (2007), sondaggio completo disponibile su: www.osce.org/fom/24893
- Parlament de Catalunya (2013), “Compareixença de Núria Amat-Sans sobre expedient de regulació d’ocupació (ERO) (tram. 357–00307/10)”, *Comissió de Control de l’Actuació de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals*, Diari de Sessions del Parlament de Catalunya. X leg.a S. C – N.148 2n període 28 juny 2013.
- Parlamento europeo (2014), Risultati delle Elezioni europee 2014, disponibile su www.results-elections2014.eu/en/turnout.html
- Pfanner E. (2012), “Portuguese Chafe as Government Examines Privatizing Broadcaster”, *The New York Times*, 9 settembre 2012. Disponibile su www.nytimes.com/2012/09/10/business/media/portugal-examines-privatizing-public-broadcaster-rt.html

- Proyecto LO (2013), *Proyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Presentado el 24/09/2013*, calificado el 01/10/2013. disponible su www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?_piref73_2148295_73_1335437_1335437.next_page=/wc/enviarCgiBuscadorIniciativas
- Psychogiopoulou E. e Kandyla A. (2013), “Media policy-making in Greece: Lessons from digital terrestrial television and the restructuring of public service broadcasting”, in *International Journal of Media and Culture Politics*, 9.2.
- Psychogiopoulou E. et al. (2011), “Does media policy promote media freedom and independence? The case of Greece”, European Commission, Brussels. Available at www.mediadem.eliamep.gr/wp-content/uploads/2012/01/Greece.pdf.
- Pytlakowski Piotr (2015), *Polityka* No. 23 (3012), 1 to 9 June 2015
- RNW (2010), disponible su www.rnw.nl/english/bulletin/dutch-public-broadcasting-employees-launch-campaign-against-cuts
- Reisenbichler A. e Morgan K. (2013), “How Germany Won the Euro Crisis. And Why Its Gains Could Be Fleeting”, in *Foreign Affairs* disponible su www.foreignaffairs.com/articles/139520/alexander-reisenbichler-and-kimberly-j-morgan/how-germany-won-the-euro-crisis
- Reporter senza frontiere (2011), *Greece. Is the crisis in Greece a chance for its media? Investigation Report*, disponible su http://en.rsfo.org/IMG/pdf/rwb_greece_2011_bd2.pdf
- Reporter senza frontiere (2011–12), *World Press Freedom Index 2011–2012*, disponible su <http://en.rsfo.org>
- Reporter senza frontiere (2013), *World Press Freedom Index 2013*, disponible su <http://en.rsfo.org>
- Reporter senza frontiere/Indice sulla censura (2012), *Riot police deliberately attack journalists covering street demonstrations*, disponible su https://www.ifex.org/greece/2012/04/10/riot_police/
- Sara Enli G. (2008), “Redefining Public Service Broadcasting Multi-Platform Participation” in *Convergence: The International Journal of Research into New Media Technologies*. Vol 14(1): 105–120
- Sarikakis K. (2012), “Crisis – Democracy – Europe: Terms of contract? Framing public debates of the crisis” in *Workshop of the Austrian Research Association on the Financial Crisis of the 21st Century, Österreichische Forschungsgemeinschaft*.
- Sarikakis K. (2007), “Mediating Social Cohesion: Media and Cultural Policy in the European Union and Canada” in *European Studies* 24: 65–90.
- Sarikakis K. (2004), *Powers in Media Policy*, Oxford/Berna/Bruxelles/Francoforte-sul-Meno/New York/Vienna, Peter Lang Academic Publishers, ISBN 3–03910–146–3 and US ISBN0–8204–6956–4.
- Smith F. (2012), “Greek editor Kostas Vaxevanis faces retrial over ‘Lagarde list’ revelation”, in *The Guardian*, 16 novembre 2012, disponible su www.theguardian.com/world/2012/nov/16/greek-editor-kostas-vaxevanis-retrial

- Smith H. (2011), “Greek woes drive up suicide rate”, in *The Guardian*, 18 dicembre 2011, disponibile su www.theguardian.com/world/2011/dec/18/greek-woes-suicide-rate-highest
- Sum e Jessop (2013), *Beyond Regulation Approach*, Edward Elgar Publishing, UK.
- The Guardian (2012), “Spanish helpline reports rise in number of callers considering suicide” in *The Guardian*, 5 settembre 2012, disponibile su www.theguardian.com/world/2013/sep/05/spanish-helpline-rise-callers-considering-suicide
- UNDP (2004), “Supporting Public Service Broadcasting – Learning from Bosnia and Herzegovina’s experience”, United Nations Development Programme – Bureau for Development Policy. Disponibile su www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/oslo-governance-center/ogc-fellowshippapers/supporting-public-service-broadcasting-learning-from-bosnia-and-herzegovinas-experience/PublicServiceBroadcasting.pdf
- Unione europea di radiodiffusione (2011), *EBU Appeals to Hungarian Prime Minister to ensure media pluralism*, disponibile su www3.ebu.ch/cms/en/sites/ebu/contents/news/2011/ebu-appeals-tohungarian-prime-m.html
- Unione europea di radiodiffusione (2013a), *EBU urges The Hague to scrap €100 million broadcasting cut*, disponibile su www3.ebu.ch/cms/en/sites/ebu/contents/news/2013/10/ebu-urges-the-hagueto-scrap-100.html
- Unione europea di radiodiffusione (2013b), *DG urges Romanian lawmakers to leave PSM leadership in office*, disponibile su www3.ebu.ch/cms/en/sites/ebu/contents/news/2013/02/dg-calls-on-romanianpoliticians.html
- Unione europea di radiodiffusione (2013c), *EBU concerned over Portuguese broadcasting budget cuts*, disponibile su www3.ebu.ch/contents/news/2013/11/ebu-concerned-over-portuguese-br.html
- Unione europea di radiodiffusione (2015), *EBU warns Bosnian public service broadcaster is ‘close to collapse’*, disponibile su <http://www3.ebu.ch/contents/news/2015/05/press-release-ebu-warns-bosnian.html>
- Vrousalis N. (2013a), *The fascistisation of the Greek State*, New Left Project, disponibile su www.newleftproject.org/index.php/site/article_comments/the_fascistisation_of_the_greek_state
- Vrousalis N. (2013b), *Europe’s black comedy*, disponibile su www.vrousalis.net/su-mmmary.pdf
- Zenakos A. (2013), “Reporter threatened over Aegean oil smuggling report”, in *Reports from the edge of borderline democracy*, disponibile su <http://borderlinereports.net/2013/02/03/death-threats-from-man-self-identified-as-aegean-oil-magnate/>

Il giornalismo etico: un'ispirazione per un tipo di comunicazioni responsabile in Europa

Aidan White

1. INTRODUZIONE

In un'epoca in cui la cittadinanza umana e l'empatia della società scarseggiano in gran parte dell'Europa, l'esigenza di civiltà nei dibattiti pubblici non è mai stata più grande. In alcuni Paesi, quali l'Ucraina e la Russia, si combattono vere e proprie guerre dell'informazione alimentate dalla propaganda nazionalista come se fossero battaglie per la conquista di territori e le politiche divisive del *post* guerra fredda continuano a dominare l'agenda mediatica. In altri Paesi i media, sempre più una sorta di trofei detenuti da personaggi ricchi e potenti, vengono strumentalizzati per promuovere gli interessi politici o economici di questi ultimi, con scarso riguardo alle finalità del giornalismo e all'interesse pubblico in senso più ampio. Questo turbolento panorama mediatico è chiamato ad affrontare un'ulteriore sfida in seguito all'avanzare di internet, che ha fortemente aumentato l'ambito della libertà, ma ha al contempo aperto le porte a forme comunicative sregolate, sfrenate e spesso violente.

In questo contesto, il giornalismo etico, le cui radici affondano nella nascita dei *mass media* circa 150 anni fa, rappresenta una vecchia concezione, la quale si sta, tuttavia, rivelando particolarmente importante nel porre le condizioni per la creazione di un tipo di comunicazioni responsabile in Europa.

Il giornalismo etico consiste in una cornice finalizzata a fornire informazioni affidabili, accurate e rilevanti e dipende dalla capacità dei caporedattori dei giornalisti di pensare e di agire in modo indipendente nel fornire informazioni e notizie. Non può esistere se mancano la trasparenza, il pluralismo e professionalità dalla cima al fondo della piramide dei media. Ma queste condizioni scarseggiano nell'ambiente mediatico moderno. In tutta Europa le pressioni economiche e politiche dominano nelle redazioni ed i giornalisti fanno fatica a esprimere le loro voci in un contesto di valori.

In tutti i Paesi, i cambiamenti improvvisi e le crisi finanziarie causate dalla convergenza dei media, le tecnologie digitali ed una cultura dell'informazione radicalmente trasformata pongono questioni difficili per il fu-

turo: come facciamo a finanziare i media ed i giornalisti che operano nel pubblico interesse se i modelli di mercato tradizionali sono danneggiati in modo irreparabile? Come facciamo a mantenere l'etica, una particolare precisione ed un dibattito rispettoso quando l'utenza di internet, frammentata e autoreferenziale, rappresenta una parte crescente del processo di ricerca e di diffusione di notizie? E qual è il futuro del giornalismo se il sostegno da parte della politica, le pubbliche relazioni e i meri interessi personali stanno diventando sempre più le forze trainanti del settore mediatico?

Nell'ambito di questa ricerca di soluzioni, il presente capitolo analizza la natura e l'importanza del giornalismo etico e la sua collocazione nello spazio informativo dell'Europa moderna. Vedremo quali saranno alcune delle sfide etiche che affrontano i giornalisti ed i caporedattori nel loro lavoro quotidiano.

I giornalisti, i quali agiscono in un settore determinato della libertà di espressione, godono della tutela della libertà di parola, ma in modo illimitato. La Convenzione europea dei diritti dell'uomo, per esempio, mette in chiaro che le restrizioni alla libertà di espressione potrebbero risultare necessarie nell'interesse, per esempio, della sicurezza nazionale e della pubblica sicurezza. In ogni caso, le eccezioni alla regola base, secondo la quale ciascuno gode della libertà di parola, devono essere previste dalla legge, perseguire un interesse legittimo ed essere necessarie in una democrazia. Ciò è di particolare importanza per i giornalisti il cui lavoro consiste nel controllare l'esercizio del potere e per quelli che confidano nel fatto che la tutela del pubblico interesse consenta loro di fare ciò. Qualsiasi forma di censura, le leggi restrittive e altre misure finalizzate al controllo dei media tendono a sortire un effetto "dissuasivo" sui media, ma anche ad avere un impatto negativo sulla società nel suo complesso, incluso l'intero settore dei diritti umani.

Il giornalismo è una forma espressiva non del tutto libera. Infatti, si tratta, come verrà illustrato nel presente saggio, di una forma di espressione limitata, all'interno della quale la comunità mediatica stessa sviluppa concetti etici che servono a tutelare interessi individuali o di gruppo da forme di abuso inaccettabili. Questa restrizione volontaria contraddistingue il giornalismo dal variegato mondo della libertà di espressione e mostra, allo stesso tempo, che gli interventi dello Stato volti a regolare o controllare il settore non sono necessari o auspicabili.

Nel presente saggio, per "giornalismo etico" si intende il modo in cui i *reporter*, i redattori e gli altri soggetti coinvolti forniscono, ricercano, preparano e diffondono notizie e commenti sugli eventi che influenzano le vite delle persone. Esso affonda le proprie radici nei valori morali e si è svi-

luppato parallelamente alla protezione dei diritti umani in Europa. In sostanza, il giornalismo etico serve a soddisfare il diritto all'informazione del pubblico. Si tratta di professionisti anche in quanto ricercano la verità e ne evitano le alterazioni. Si tratta, nel complesso, di concetti etici da promuovere.

Questi principi base forniscono un punto di partenza utile. Possono creare affiatamento nelle redazioni e sono importanti per consolidare la fiducia del pubblico nel valore delle informazioni e delle notizie indipendenti. Esistono, tuttavia, molte altre sfide, incluse le politiche per rafforzare i finanziamenti pubblici al giornalismo incentrato sugli interessi pubblici e per investire in misure finalizzate alla creazione dell'affiatamento per promuovere il pluralismo e la diversità.

Il mondo dell'informazione sta attraversando un processo di trasformazione radicale, ma la necessità di un maggiore accesso pubblico ad informazioni affidabili, utili e puntuali come contraltare alle voci, alle speculazioni ed alla propaganda rimane costante. Per raggiungere tutto ciò, è richiesto un forte impegno per rafforzare il giornalismo etico e l'aumento dell'accesso, da parte del pubblico, a media liberi e indipendenti. Si tratta di parti essenziali della struttura della democrazia e, affinché possiamo difenderle, dobbiamo comprendere meglio in che modo sono definite le informazioni nella sfera pubblica europea nell'era digitale.

2. LA DIFFERENZA TRA IL GIORNALISMO E LA LIBERTÀ DI ESPRESSIONE

Come precedentemente affermato, il giornalismo etico si è sviluppato nei decenni scorsi parallelamente allo sviluppo dei diritti umani e della democrazia in Europa, ma oggi il giornalismo ed i diritti umani si intersecano in un momento di grande cambiamento storico collegato alla globalizzazione ed all'esplosione dei media digitali.

In questo contesto, è utile cominciare da un'analisi dell'esigenza di un nuovo dibattito sulle sfide etiche che il giornalismo e la libertà di espressione si trovano ad affrontare.

Il giornalismo copre una comunità informativa molto più ampia della famiglia tradizionale composta dalle persone definite professionisti dei media. Siamo, infatti, di fronte ad un fenomeno in grado di comprendere chiunque si impegni nella diffusione di informazioni per un pubblico interesse. Il giornalismo aggiunge alla libertà di espressione una serie di standard etici e professionali. Al giornalismo è affidato il compito pubblico, da

svolgere in maniera quanto più onesta ed indipendente possibile, di fornire alla comunità informazioni accurate ed affidabili.

Permane, comunque, uno stretto legame tra l'etica del giornalismo e gli standard dei diritti umani e, in particolare, la libertà di espressione. I giornalisti nutrono, così come i governi, un legittimo interesse alla difesa ed alla promozione di standard elevati nell'ambito di diritti umani e di un giornalismo indipendente.

Ma anche i nuovi attori nutrono degli interessi. Persone esterne alla redazione, le quali aiutano a ricercare, preparare e diffondere le informazioni – si tratta di *blogger* o altri divulgatori non tradizionali – costituiscono una parte fondamentale del nuovo ambiente creato dai media digitali e da nuove forme di comunicazione note con l'espressione "giornalismo aperto e collegato". Anch'essi svolgono un ruolo importante nella creazione di una nuova cultura di comunicazioni responsabile che può essere coltivata e sostenuta rispettando gli standard dei diritti umani.

Allo stesso tempo, il giornalismo si trova ad affrontare, essendo un bene pubblico, varie pressioni e, in molti Paesi europei, l'indipendenza dei media pubblici esistenti non è garantita. Ciò rappresenta una sfida che richiede un processo di riflessione ed azioni da parte dei giornalisti, dello Stato e della società civile.

Il giornalismo etico è sempre stato nel fulcro delle concezioni di professionalità dei media ed è sempre stato tenuto in considerazione nella creazione di codici deontologici per i giornalisti e di forme di auto-regolamentazione, sia a livello locale, sia a livello nazionale.

Il dibattito sul comportamento etico non è accademico o teorico, bensì dovrebbe essere radicato nelle realtà sociali e politiche del lavoro giornalistico. Se i codici riflettono le aspettative di responsabilità dei giornalisti, essi devono anche essere implementati in un contesto pratico per mezzo di linee guida dettagliate e momenti di formazione sviluppati dai professionisti dei media stessi. Inoltre, l'auto-regolamentazione dei media viene ritenuta un mezzo apprezzabile di risoluzione dei conflitti, di protezione dell'indipendenza del giornalismo, di promozione di standard etici e di riduzione dei rischi di conseguenze giuridiche per i giornalisti.

Vi sono, ad ogni modo, molte iniziative finalizzate alla promozione attiva degli standard etici del giornalismo e della protezione dei diritti all'informazione a livello internazionale, europeo e nazionale. Questi casi possono fungere da esempi per una buona pratica futura.

Bisogna, tuttavia, fare molto di più per rafforzare l'attaccamento ai valori etici dei giornalisti e di altri soggetti che tentano di fornire informazioni tramite comunicazioni pubbliche responsabili. Per fare ciò, è necessario analizzare cosa fa il giornalismo ed il lavoro di persone che operano in set-

tori comunicativi di pubblico interesse tradizionali e non in maniera distinta dalla libertà di espressione.

Nonostante il diritto alla libertà di espressione riguardi, come formulato nell'articolo 10 della Convenzione Europea per i Diritti dell'Uomo, una moltitudine di forme di espressione, i giornalisti collocano il loro ruolo nell'ambito della libertà di stampa, la quale è una forma di espressione che sostiene la ricerca della verità.

L'importanza chiave della libertà di stampa consiste nel fatto che essa è inserita in un discorso in cui le varie opinioni non vengono solo espresse, ma anche messe alla prova sotto forma di dibattito aperto. La libertà di espressione nel senso più lato non sostiene la ricerca della verità. Conferisce a chiunque il diritto di esprimersi, entro determinati limiti normativi chiaramente delineati, su tutto quanto, come e quando vuole. Le opinioni hanno il diritto di essere decenti o indecenti, oneste o disoneste, eque o faziose.

Oltre dieci anni fa, Onora O'Neill, professoressa di filosofia presso l'Università di Cambridge, ha definito "autoreferenziale" la libertà di espressione illimitata, in contrapposizione all'aspirazione "altruista" del giornalismo e dei media, i quali sono guidati dagli ideali chiave della loro missione ed ambiscono a determinati standard e valori (O'Neill 2004).

La distinzione effettuata dalla prof.ssa O'Neill è diventata particolarmente importante nell'era dei *social network* e delle comunicazioni digitali. Oggi, il mondo di Twitter, Facebook e delle *chat online* crea, nel complesso, una pletera di chiacchiere autoreferenziali e sfrenate, un dibattito e, talvolta, forme di comunicazione segnati dalla violenza. Il giornalismo non è, di conseguenza, la libertà di espressione. Si tratta di un'espressione regolamentata, segnata dai principi etici della *mission* giornalistica – affermare la verità, indipendenza, responsabilità, equità e rispetto del prossimo. Si tratta di un accordo verso una regolamentazione volontaria che solitamente non si trova sul panorama delle informazioni moderne aperte e che, infatti, non verrebbe riconosciuto da parte di molti *blogger* e utenti dei *social network*, i quali insistono con fermezza sul loro diritto alla libertà di espressione.

Ma, affinché i giornalisti siano in grado di esercitare questa forma di auto-censura, devono essere in grado di lavorare liberi da pressioni ed intimidazioni. Nell'ampio mondo delle pubbliche comunicazioni, nel quale i giornalisti lavorano di pari passo con il pubblico, una parte del quale fornisce altresì il lavoro giornalistico, l'esigenza di creare un ambiente sicuro, libero da pressioni è essenziale. Per questi motivi, i giornalisti nutrono, così come i governi, un interesse legittimo alla difesa ed alla promozione di elevati standard in materia di diritti umani.

3. DALLA CRISI A UNA NUOVA CONCEZIONE DEL GIORNALISMO ETICO

Gli spettacolari cambiamenti degli ultimi vent'anni introdotti da internet e dalle comunicazioni digitali hanno rivoluzionato il mondo dei media, ma non è possibile spostare indietro le lancette dell'orologio.

La seguente considerazione del Presidente degli Stati Uniti d'America Barack Obama del luglio del 2013 (Blum 2013) riassume la realtà che affrontano i giornalisti tradizionali ed i media in Europa:

Una volta lì esistevano giornali locali dappertutto. Se volevi fare il giornalista, potevi vivere bene lavorando per il quotidiano della tua città. Ora hai una manciata di giornali che fanno guadagni perché si tratta di marchi nazionali, ed i giornalisti devono lottare per guadagnarsi un'esistenza, lavorando in certi casi come *freelancer* e senza i medesimi benefici di cui godrebbero se avessero un impiego regolare presso un giornale. Ciò che vale per il giornalismo vale per il settore manifatturiero e per il commercio. Dobbiamo ammettere che quei vecchi tempi non torneranno.

In ogni caso, in un clima in cui il cambiamento radicale minaccia di schiacciare i valori etici dei media tradizionali, deve cambiare qualcosa per riaffermare tali valori. Il processo di cambiamento, nonostante sia stimolante e liberatorio per molti utenti e per molte persone nell'industria della comunicazione, non ha generato un grande sentimento di ottimismo nelle redazioni d'Europa. Infatti, vi è una perdita di fiducia ed in molte parti del giornalismo e del settore mediatico la morale è bassa. Il giornalismo a servizio del pubblico interesse è messo a repentaglio dalle condizioni sociali e professionali incerte e precarie in cui si trova a lavorare, dalla mancanza di regolamentazioni e dai timori crescenti nei confronti di una maggiore influenza dello Stato, di un'intromissione politica e di contenuti dettati da interessi aziendali.

Il riassetto del settore mediatico è stato guidato da convergenze tecnologiche e da un cambiamento rivoluzionario nel modo in cui le persone comunicano e diffondono informazioni. Quando internet ha aperto nuovi mercati, i media tradizionali hanno assistito al collasso dei loro modelli commerciali. Le entrate pubblicitarie sono sprofondate e le previsioni sugli introiti sono disperate. Anche i media digitali più seguiti lottano per rimanere concorrenziali da quando i giganti di internet quali Google, Amazon e Facebook sottraggono loro gli introiti pubblicitari.

La crisi economica che la maggior parte dei media si trova ad affrontare ha comportato una riduzione delle risorse disponibili per mantenere e raf-

forzare il lavoro giornalistico. In sostanza, si spende di meno nell'impiego e nella formazione e rimane a disposizione meno tempo per la ricerca e la valutazione dei fatti, rafforzando, di conseguenza, lo scetticismo pubblico e la minore fiducia. Alcuni media sono divenuti *social network* e fonti digitali imprevedibili ed inaffidabili al fine di colmare i vuoti pubblicitari ed editoriali. Promuovono commenti *on-line* per incoraggiare la partecipazione del pubblico nella speranza di ottenere potenziali pubblicità automatizzate lucrative. Utilizzano contenuti generati dagli utenti per soddisfare i voraci appetiti della macchina informativa in funzione 24 ore al giorno e 7 giorni alla settimana. Nel frattempo, altri giornalisti e media, i quali rifuggono la politica che antepone il numero di *click* ai contenuti, dirigono lo sguardo verso fondazioni private, filantropie o nuovi modelli di sostegno pubblico per sorreggere l'integrità del giornalismo e per fare ciò senza compromettere l'indipendenza editoriale.

Lo strumento utilizzato per tutelare il giornalismo ed il lavoro editoriale dalla pubblicità è collassato. Le pubblicità redazionali, le rubriche sponsorizzate ed editoriali collegati ad interessi economici si trovano di frequente. I vecchi difetti sono stati amplificati dalle nuove tecnologie. La tradizionale ossessione dei giornali *tabloid* per il sesso, la violenza ed il sensazionalismo è stata superata da internet e dai *social media*. Una "gara per la pubblicazione" diffonde pettegolezzi, speculazioni e forme di ignoranza in modo virale.

La disinformazione e gli stereotipi prendono di mira i gruppi più vulnerabili e marginalizzati e rinvigoriscono l'odio ed i pregiudizi. La propaganda politica e le pubbliche relazioni sono risucchiate nel vuoto quando il giornalismo ben ricercato viene tranciato, in un processo noto con il termine "*churnalism*" (Davies 2008). Una competizione mediatica estrema, un mercato sempre più debole per un giornalismo di qualità e l'influenza crescente dei *social network* che dettano l'agenda mediatica comportano dei costi.

Non sorprende che in questo ambiente molti media non siano in grado di soddisfare le loro aspirazioni di onesti e accurati narratori della verità. I giornalisti ed i caporedattori affrontano ostacoli che impediscono loro di fornire informazioni all'altezza delle loro ambizioni etiche. I giornalisti hanno sempre dovuto affrontare le intromissioni politiche ed aziendali, ma oggi si tratta di intromissioni segrete, pervasive ed insidiose, e vi sono stati tagli negli investimenti editoriali che mettono a repentaglio il tessuto giornalistico. Il giornalismo investigativo si fa più raro e le voci delle comunità marginalizzate e vulnerabili si riducono. Il giornalismo non è visto di buon occhio in quanto i pettegolezzi, le speculazioni e le banalità

sostituiscono un giornalismo che fornisca ciò che le persone hanno diritto di sapere e che alimenti la società civile.

Ma, nel mezzo di queste turbolenze, esiste dell'ottimismo. Molti giornalisti e professionisti dei media hanno iniziato a respingere la scarsa morale causata dalle crescenti pressioni governative e dalla natura ingiusta e precaria del loro lavoro. Sono sempre più numerosi gli appelli all'interno dei media che richiedono, per il futuro, una visione nuova e rinvigorita del giornalismo, basata su una ripresa dello spirito della *mission* e dei valori e da una nuova e inclusiva *partnership* mediatica con il pubblico.

Molti ritengono che il giornalismo possa fungere da guida per un tipo di comunicazioni responsabile all'interno della sfera delle informazioni in Europa in grado di essere una fonte di ispirazione per altri, ma ciò si verificherà soltanto se i gruppi di operatori professionisti del settore mediatico collaboreranno per rafforzare il mestiere del giornalismo e per costruire la fiducia del pubblico nei media.

Fu questo concetto di costruzione della solidarietà in una comunità mediatica divisa a portare al lancio di Ethical Journalism Network nel 2012,¹ un'associazione di editori, caporedattori e operatori mediatici di tutte le piattaforme dei media, i quali richiamavano alla cooperazione tra i media, a gruppi di supporto reciproco tra i giornalisti, ad un rifiuto, da parte del pubblico, di interferenze governative nel lavoro dei media ed alla collaborazione in favore dell'etica, della buona pratica e dell'auto-regolamentazione in difesa del giornalismo di qualità.

Questa iniziativa risponde a due tendenze importanti, le quali hanno entrambe creato disagi ai giornalisti, ma, allo stesso tempo, fornito opportunità per migliorare il difficile clima in cui i media operano.

La prima rappresenta lo smantellamento della struttura elitaria e professionalizzata con la quale i media tradizionali hanno detenuto un potere enorme nel controllare l'agenda mediatica e nel formare l'opinione pubblica. Oggigiorno, i media collaborano strettamente con il loro pubblico, il quale può, grazie alla tecnologia, rispondere immediatamente a quello che vede, sente e legge. Le opportunità per coinvolgere il pubblico nella preparazione e nella diffusione di notizie ed informazioni costituiscono opportunità per ampliare l'ambito di copertura giornalistica, per rendere i media ed il giornalismo più responsabili e per rafforzare il dibattito sugli standard da osservare al di là delle redazioni nelle battaglie per migliorare la qualità dei contenuti nelle comunicazioni quotidiane.

1 Vedi <http://ethicaljournalismnetwork.org/en>, consultato il 16 luglio 2015.

Il secondo cambiamento consiste nell'utilizzo della tecnologia per riorganizzare e rimettere a fuoco il lavoro del giornalismo al fine di renderlo più efficace nell'ottemperare il proprio compito di agire da "guardiano" e nel fornire al pubblico informazioni rilevanti, utili e precise.

L'uso liberatorio della tecnologia, della stessa tecnologia di cui abusano i governi per spiare i loro cittadini o i giornalisti o che viene sfruttata da altri per diffondere messaggi d'odio, può anche essere un bene. Può essere utilizzata per aumentare la trasparenza, aumentare gli standard e costruire fiducia nella democrazia, e non soltanto all'interno dei circoli mediatici tradizionali.

4. I PRINCIPI ETICI FONDAMENTALI DEL GIORNALISMO

Per trarre vantaggio da questo cambiamento di circostanze, è importante comprendere meglio le fondamenta etiche del giornalismo e ciò che lo distingue dal mero esercizio della libertà di espressione, nonché valutare come questi valori possano essere utili nella promozione di un tipo di comunicazioni pubbliche civili e responsabili all'interno della comunità in generale.

Nonostante, nella maggior parte dei Paesi, non tutti gli operatori mediatici conoscano perfettamente a memoria i codici sviluppati per favorire un giornalismo etico, la maggior parte degli editori, caporedattori e del personale di redazione è consapevole delle proprie responsabilità e delle finalità del giornalismo.

I principi etici del giornalismo vennero elaborati per la prima volta in Gran Bretagna negli anni 50 dell'Ottocento ed i primi codici per il giornalismo risalgono agli anni 30 del secolo scorso. Oggigiorno esistono più di 400 codici e dichiarazioni in tutto il mondo.² Derivano da un'ampia varietà di tradizioni culturali ma, fondamentalmente, tutti fanno riferimento ai medesimi cinque valori chiave che consistono nell'imposizione volontaria di regole e demarcano l'ambito della libertà di espressione in cui opera il giornalismo professionale.

2 Una delle raccolte più ampie di codici è quella redatta da by Jean-Claude Bertrand, la quale viene ora aggiornata da Ethical Journalism Network e dalla Missouri School of Journalism. Vedi www.rjionline.org/media-accountability-systems, consultato il 16 luglio 2015.

Si tratta dei seguenti valori:

1. *Precisione e comunicazioni basate sui fatti*

I giornalisti non possono sempre garantire la “verità”, ma comprendere bene i fatti rappresenta un principio cardine del giornalismo. I giornalisti dovrebbero sempre battersi per la precisione, fornire tutti i fatti rilevanti di cui sono a conoscenza e assicurare che siano stati appurati. Quando non sono in grado di valutare l’esattezza delle informazioni, devono renderlo noto.

2. *Indipendenza*

I giornalisti devono essere voci indipendenti; non dovrebbero agire, in modo formale o informale, per conto di interessi particolari di natura politica, commerciale o culturale. Dovrebbero essere trasparenti nei confronti dei loro titolari e del loro lavoro. Dovrebbero dichiarare ai caporedattori – o al loro pubblico – qualsiasi affiliazione politica, eventuali legami economici o altre informazioni personali che potrebbero dare luogo ad un conflitto di interessi.

3. *Correttezza e imparzialità*

Molte storie hanno almeno due lati. Mentre non vi è alcun obbligo di presentare qualsiasi aspetto in ogni articolo, le storie giornalistiche dovrebbero essere bilanciate e contestualizzate. L’oggettività non è sempre possibile, e forse non sempre auspicabile (in casi di, per esempio, brutalità o di disumanità), ma una descrizione imparziale crea fiducia e confidenza.

4. *Umanità*

I giornalisti non dovrebbero nuocere. Ciò che pubblicano o trasmettono potrebbe essere offensivo. Dovrebbero essere consapevoli dell’impatto delle parole e delle immagini sulle vite degli altri, in particolare sui gruppi vulnerabili, sulle comunità marginalizzate e sulle minoranze. Dovrebbero essere particolarmente sensibili al pericolo di contribuire all’incitamento all’odio o alla violenza.

5. *Responsabilità*

Un chiaro segno di professionalità e di giornalismo responsabile consiste nella capacità di essere responsabili e trasparenti. Quando i giornalisti commettono un errore, devono correggerlo, e le scuse devono essere rese in maniera sincera e non cinica. I giornalisti ed i media devono prestare ascolto alle preoccupazioni del pubblico. Essi non cambieran-

no ciò che i lettori scrivono o dicono, ma devono fornire rimedi a giudizi scorretti.

Questa cornice etica rappresenta un punto di partenza e molti media hanno sviluppato linee guida redazionali complete per aiutare i giornalisti, gli autori ed i caporedattori ad affrontare la moltitudine di dilemmi che sorgono nel lavoro quotidiano. La consapevolezza dell'importanza dell'etica nel giornalismo ha portato ad un numero crescente di datori di lavoro che includono i codici redazionali nei contratti di lavoro, così come ad un crescente interesse nei confronti di nomine di difensori redazionali e dei c.d. *readers' editors*.

5. DEFINIRE GLI ATTI DI GIORNALISMO E CHI È UN GIORNALISTA

Questi sviluppi rappresentano segni incoraggianti che si sostanziano in una tendenza verso una visione rinnovata per il giornalismo in Europa, formata anche dai gruppi mediatici professionisti.

Le organizzazioni giornalistiche, per esempio quelle che fanno parte della Federazione europea dei giornalisti, così come quelle dei datori di lavoro del settore mediatico, quale l'Associazione mondiale della carta stampata, stanno intraprendendo alcune iniziative per costruire un maggiore sostegno pubblico al giornalismo che opera nell'interesse pubblico. Stanno altresì cercando una nuova solidarietà in un settore diviso, una risposta positiva alle sfide che comporta la rivoluzione dell'informazione e, soprattutto, un futuro sicuro ed etico per il mestiere del giornalismo. L'obiettivo è semplice: consolidare i valori dell'onesta, della verità e delle finalità pubbliche nei media e costruire la fiducia nel giornalismo come strumento di espressione democratica, come garanzia di libertà di parola, come interprete affidabile e fidato del mondo complesso in cui viviamo.

Ma chi è il giornalista e chi si assumerà tale responsabilità? Nell'ambiente mediatico di oggi vi è un ampio dibattito su chi sia un giornalista e chi possa, di conseguenza, godere delle protezioni che andrebbero garantite ai soggetti che svolgono il lavoro giornalistico, quale la protezione delle fonti. Si tratta di una questione importante e per nulla accademica. Lo Stato di diritto richiede in quest'ambito – per esempio nella garanzia di protezione delle fonti giornalistiche dell'informazione, o nel prendere in considerazione l'interesse pubblico nei casi di diffamazione – che i legislatori ed i giudici abbiano idee chiare in merito alle circostanze in cui applicare tali protezioni e su chi ne debba godere.

I giornalisti sono stati tradizionalmente definiti tramite il loro rapporto di lavoro presso un'azienda del settore mediatico, tramite l'appartenenza ad un'associazione di categoria o ad un sindacato o tramite il completamento di un determinato corso di studi. Il giornalismo è un mestiere dotato di una duplice personalità. Il professionista esperto e creativo a tempo pieno è parte di un gruppo mediatico, lavora in una squadra volta a una missione definita dal proprietario o dalla dirigenza. Al contrario, il giornalista *freelance*, a tempo parziale o a contratto, vende i propri servizi, spesso in condizioni precarie, e questi ultimi sono diventati la categoria in maggiore ascesa della professione. Il termine "giornalista" viene utilizzato sempre di più per includere tutti coloro che regolarmente raccolgono o diffondono informazioni al pubblico perseguendo scopi giornalistici, per esempio i *blogger*. Anche coloro che non hanno completato un percorso formativo, che non sono iscritti a un'associazione di categoria e che non hanno un impiego presso i media possono commettere quelli che potrebbero essere definiti "atti di giornalismo".

Molti potrebbero ora ritenere che chiunque pubblichi informazioni su questioni di pubblico interesse dovrebbe, in questo contesto, beneficiare della protezione e dei privilegi giuridici limitati accordati ai giornalisti a tempo pieno, inclusa la protezione dalla censura e da interferenze indebite, il diritto di pubblicare in sicurezza ed il diritto di proteggere la confidenzialità delle fonti.

Considerando la questione della protezione, il problema dell'intenzione di pubblicare nel pubblico interesse o l'adesione a e la consapevolezza di determinati valori etici, per esempio quelli precedentemente elencati, diventerà sempre più importante per assicurare che la protezione legittima sia accordata a chiunque (inclusi i giornalisti professionisti e non) ne abbia diritto. Coloro che ambiscono a comunicare nel pubblico interesse dovrebbero riconoscere l'esigenza di rivelare qualsiasi affiliazione o appartenenza rilevanti. Solo gli atti di giornalismo compiuti in buona fede sono degni di protezione.

Fortunatamente, il giornalismo non è più l'*élite* autoreferenziale di una volta. Ma una concezione più ampia di coloro che praticano il giornalismo non giustifica un indebolimento delle capacità, degli standard o dei valori etici e non dovrebbe neanche ridurre in nessun modo le richieste legittime di coloro che operano all'interno del giornalismo e che richiedono un sostegno maggiore nella difesa del proprio lavoro e un miglioramento delle condizioni di lavoro.

Nonostante il giornalismo sia diventato una professione più aperta, coloro che ne vivono sono diventati le vittime più celebri della crisi economica in Europa così come in tutto il mondo. I posti di lavoro sono diventati

precari e le condizioni di lavoro sono peggiorate. I giovani che cercano di trovare un appoggio nel giornalismo subiscono l'umiliazione di lunghi tirocini non pagati in quanto competono tra di loro per le poche occasioni di carriera disponibili. I sindacati e le associazioni di categoria condannano giustamente il calo di investimenti nei posti di lavoro, nella formazione, nelle condizioni sociali e nella capacità professionale. Avvertono che indebolire la condizione del lavoro giornalistico mette a repentaglio la democrazia.

Creare nuove strutture per la cooperazione e puntare sulla qualità può stimolare la nuova generazione di giornalisti, che è più giovane, più variegata e non meno legata ai valori del personale redazionale tradizionale, ad aderire alla crescente opinione del settore per migliorare e rafforzare il giornalismo ed i contenuti mediatici. Creare questo nuovo ampio movimento non è un compito facile date le sfide etiche emergenti.

6. LA SFIDA ETICA: COSTRUIRE FIDUCIA NELL'AUTOREGOLAMENTAZIONE

L'autoregolamentazione comincia con il singolo, e si consolida nelle redazioni e nelle case mediatiche, ma, affinché si possa incidere nella coscienza pubblica, è altresì necessario lavorare in modo efficiente nell'industria dei media a livello nazionale.

Il principio di regolamentazione volontaria dei media, ove i giornalisti lavorano in collaborazione con rappresentanti del pubblico, è il modo migliore per costruire un rapporto di fiducia nei media. Ma nonostante la teoria dell'autoregolamentazione dei media venga compresa sempre meglio, vi sono molte questioni aperte: ci si chiede se tali sistemi, in particolare quelli che riguardano la stampa, ne siano in grado in un'epoca di crescenti pressioni politiche e commerciali sul giornalismo.

I recenti scandali di hackeraggio di telefoni cellulari e di corruzione della stampa nel Regno Unito che hanno coinvolto il gigante mondiale dei media News Corporation, di proprietà di Rupert Murdoch, che ha portato alla chiusura di un importante quotidiano e all'incarcerazione di alcuni giornalisti, forniscono una prova scioccante dell'incapacità di autoregolarsi a livello individuale, aziendale e settoriale.³

3 Per una relazione completa sugli scandali e la conseguente inchiesta Leveson vedi: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140122145147/http://www.levesoninquiry.org.uk/>, consultato il 16 luglio 2015.

Una vittima di alto rango fu la Press Complaints Commission, un regolatore di settore di fama mondiale, il quale venne ritenuto del tutto inefficace nel tenere a freno gli eccessi del giornalismo *tabloid* e incapace di fornire forme di risarcimento adeguate ed accettabili alle vittime degli abusi di stampa. Venne chiusa nel 2014. Nel Regno Unito sono state adottate alcune riforme che hanno visto la creazione di una nuova organizzazione, la Independent Press Standards Organisation, tuttavia rimangono aperte alcune serie questioni sulla sufficiente indipendenza di questa nuova organizzazione dall'industria mediatica e sulla credibilità della sua autoregolamentazione. Tre delle maggiori testate, *The Guardian*, *Financial Times* e *The Independent*, si sono rifiutate di aderirvi.

Per costruire la fiducia del pubblico il giornalismo deve mettersi in rete con il proprio pubblico e assumersi la responsabilità dei propri errori. I giornalisti dovrebbero vedere un'autoregolamentazione indipendente come un modo di rafforzare il loro operato. I sistemi di responsabilità dei media credibili costituiscono il fulcro della creazione della fiducia del pubblico nei media e, senza di essi, le persone non dispongono di alcuna forma di effettiva valutazione dei media o possibilità di sfidare gli abusi del potere quando il giornalismo deraglia.

La maggior parte dei media sarebbe d'accordo, tuttavia molti giornalisti e molte organizzazioni mediatiche sono restii ad aprirsi. Molti hanno fatto cattive esperienze con la maniera intrusiva in cui i governi utilizzeranno gli argomenti di regolazione come scusa per monitorare ed interferire nel modo in cui i media lavorano. Ciò avvenne sicuramente in Ungheria nel 2011, quando venne approvata una nuova legge sui media che introdusse un organo di controllo sui media i cui membri vennero nominati dal partito di governo. Introdotta sullo sfondo di proteste per una mancata regolamentazione dei media, la legge causò un'ondata di proteste nel resto d'Europa (Human Rights Watch 2011).⁴

Ciononostante, il fatto che i giornalisti siano notoriamente restii ad ammettere i propri errori è una verità ben nota e accettata all'interno ed all'esterno dei media. Questa mancanza di umiltà è bizzarra se pensiamo a come i media possano rivelarsi spietati nella critica di molte persone della vita pubblica.

Questa invincibile riluttanza nell'accettare il concetto di regolamentazione indipendente e nell'accettare riforme importanti sul modo in cui i media affrontano le loro questioni interne, in particolare nella stampa,

4 La controversia sulla nuova legge sui media ha sollevato una serie questioni sui diritti umani. Vedi Human Rights Watch (2011).

comporta una crisi di fiducia, come lo si è visto nel Regno Unito in seguito agli scandali di hackeraggio dei cellulari degli ultimi anni.

Si tratta, in sostanza, di una forma di autodifesa. Le lamentele ignorate o prese poco sul serio possono creare danni enormi, mentre spesso un veloce diritto di replica o la pubblicazione di una rettifica ristabiliscono la convinzione che il giornalismo vada difeso. I professionisti dei media, a loro volta membri del pubblico, possono aiutare ad influenzare il dibattito su come rendere i media più credibili e affidabili.

L'interesse delle organizzazioni di stampa a proteggere loro stessi da interferenze esterne è comprensibile, ma quando comporta un indebolimento della legittima valutazione pubblica del loro lavoro ciò può rappresentare un ostacolo ad un'effettiva autoregolamentazione. Allo stesso tempo, la convergenza di tecnologie della comunicazione, per esempio, ha reso obsoleta la tradizionale distinzione tra i media audiovisivi e la carta stampata. Ci si chiede, quindi, per quale motivo esistano ancor oggi, nella maggior parte dei Paesi, strutture e normative differenti per la trattazione di pubbliche rimostranze sui contenuti del giornalismo nella stampa ed in televisione.

In alcuni Paesi, per esempio in Norvegia, nei Paesi Bassi e nel Belgio, tutto il giornalismo pubblicato su qualsiasi piattaforma viene giudicato da un singolo consiglio di stampa o mediatico. Questi modelli andrebbero presi ad esempio? Il compito di un organo di autoregolamentazione nazionale dovrebbe derivare da un codice comportamentale contenente la pratica del giornalismo, il quale andrebbe condiviso dalla comunità dei professionisti dei media.

Vi sono alcuni principi base per l'autoregolamentazione a livello statale:

- L'organo di autoregolamentazione del giornalismo deve agire in maniera indipendente dal governo e dal parlamento.
- Dovrebbe creare un equilibrio nell'iscrizione e nella rappresentanza tra i giornalisti di tutte le piattaforme mediatiche ed il pubblico, rappresentando un'ampia fetta della società civile.
- L'iscrizione all'organo autoregolatore indipendente dovrebbe essere decisa da un gruppo di cariche in forma indipendente dal governo e dall'industria mediatica, la quale dovrebbe essere a sua volta designata in modo indipendente.
- Il processo di regolamentazione dei contenuti dovrebbe includere, a tutti i livelli, le persone che attivamente si impegnano nel giornalismo e persone che comprendono come funzionano il giornalismo ed i media.

- Laddove esiste una definizione statutale di tale processo di autoregolamentazione, esso dovrebbe essere definito esattamente e limitato alle procedure di validazione, e non prevedere alcuna interferenza giuridica nelle attività operative di un regolatore indipendente.
- Qualsiasi statuto deve prevedere un obbligo esplicito per il governo e le autorità dello Stato di sostenere e proteggere la libertà di stampa.

Non esiste un modello universale, ma vi sono molti esempi di buona pratica, laddove il compito viene svolto in maniera effettiva e competente da parte di autorità che hanno ottenuto ampio consenso e detengono la fiducia del pubblico. In Norvegia, Danimarca, Germania ed in molti altri Paesi europei i comitati nazionali della stampa hanno ampio successo perché i proprietari, i giornalisti ed i caporedattori hanno acconsentito alla collaborazione per svolgere un lavoro di autoregolamentazione, dal punto di vista sia pratico che teorico.

E come facciamo a finanziare i sistemi di responsabilità se i modelli di finanziamento tradizionali che fanno affidamento alle disponibilità economiche del settore stanno collassando?

In molti Paesi, i mercati tradizionali dei media si trovano in caduta libera, le tirature sono basse e le inserzioni pubblicitarie calano a favore di opportunità *on-line* maggiormente lucrative. Dappertutto si denota una crescente consapevolezza della necessità di maggiori contributi pubblici per i sistemi di responsabilità dei media. Vi è una forte argomentazione secondo la quale sussiste, in fondo, un sano interesse pubblico nell'avere un sistema giornalistico credibile, responsabile ed etico. In ogni caso, utilizzare i fondi dei contribuenti per la responsabilità dei media richiede particolare attenzione. I fondi pubblici non devono compromettere i principi della regolamentazione indipendente.

Una questione chiave riguarda ciò che succede quando un giornale o un'organizzazione mediatica si sottraggono ad un consiglio di stampa e si rifiutano di pubblicare una rettifica o di fornire un ristorno quando violano i principi etici. L'opinione diffusa dei media si esprime contro forme di coercizione giuridica, preferendo i sistemi su base volontaria e la pressione reciproca. In ogni caso, deve esserci un meccanismo per affrontare le offese ingiuriose che superano una determinata linea rossa.

In Svezia, il consiglio della stampa sanziona i media che violano le regole e, nonostante si tratti di un sistema su base volontaria, chiunque paga in quanto le aziende del settore nutrono fiducia nel procedimento. In Austria il sistema è collassato quando un quotidiano ha apertamente sfidato una decisione del consiglio della stampa. Di conseguenza, il consiglio della stampa si è autoleso. Ci sono voluti anni per ristabilire la fiducia delle

aziende del settore per rimettere in carreggiata la stampa. La coercizione normativa è prevista in Danimarca, ma il suo campo di applicazione è definito con precisione e tale strumento viene applicato soltanto in circostanze eccezionali. Non si tratta di un modello che molti vedono con favore, in quanto può favorire interferenze giuridiche e politiche, ma qualsiasi forma di regolamentazione indipendente dovrebbe essere oggetto di dibattito.

Nella maggior parte dei Paesi, costruire fiducia nell'autoregolamentazione rimane una sfida colossale a livello imprenditoriale e aziendale. La realtà sembra far capire che il giornalismo sta entrando in un'era di transizione non soltanto dal punto di vista del modo in cui i giornalisti lavorano e delle loro relazioni con il pubblico, bensì anche nel modo in cui i reporter e i caporedattori rispondono delle loro azioni.

Tradizionalmente, vi sono due modi di regolare il giornalismo a livello nazionale: un sistema su base volontaria per la stampa e controlli giuridici per le radiotelevisioni.

Queste strutture vennero create per il panorama mediatico di ieri e sono sempre più obsolete. I giornalisti digitali di oggi lavorano su video, carta ed audio contemporaneamente. Di conseguenza, avrebbe più senso disporre di un solo regolatore statale che comprenda tutte le piattaforme giornalistiche.

La questione del finanziamento comporta un'altra difficile problematica. Idealmente, i giornalisti ed i media dovrebbero pagare l'iscrizione ai consigli della stampa, ma in questi giorni di magra i media sono ancora in grado di sostenere tale spesa? La risposta è sempre più negativa. Di conseguenza, chi pagherà in futuro? Forse dovremmo pensare ad utilizzare i fondi pubblici. In definitiva, una regolamentazione indipendente dei media è un'attività che si svolge nell'interesse pubblico. Ma se utilizziamo i fondi dei contribuenti, come facciamo a garantire che ciò non comprometterà l'indipendenza editoriale?

Queste problematiche hanno spinto l'Ethical Journalism Network a commissionare un report, *The Trust Factor*, pubblicato nel febbraio del 2015, il quale esamina la credibilità dell'autoregolamentazione in una serie di Paesi, tra cui vari Stati europei (White 2015a).

Il report esamina la questione dell'autoregolamentazione a tre livelli:

1. *A livello individuale*

I giornalisti sono, in generale, liberi di agire secondo la propria coscienza? I giornalisti sono consapevoli dei loro obblighi e dei loro doveri etici e professionali?

2. *A livello dell'industria mediatica*

Le aziende mediatiche dispongono di sistemi credibili per affrontare le lamentele? Vi sono garanti o *reader's editors*? I media si sono dati regole interne per monitorare i conflitti di interesse politici o commerciali e la proprietà si comporta in modo trasparente?

3. *A livello nazionale inclusi i sistemi di settore*

I consigli di stampa su base volontaria ed i consigli dei media sono effettivi e vengono rispettati dai giornalisti e dagli editori? Quale ruolo svolge la legge e chi finanzia l'autoregolamentazione?

Le conclusioni hanno evidenziato debolezze a tutti i livelli. Il report rivela che nel mezzo dei cambiamenti rivoluzionari che il giornalismo sta attraversando vi sono la trasformazione della cultura delle pubbliche comunicazione e la sempre più grande necessità di un giornalismo responsabile. Ciononostante, alcune questioni più ampie rimangono aperte in merito al modo in cui sviluppare sistemi di responsabilità in sintonia con questa nuova era dell'informazione.

Il report ha evidenziato che la Norvegia dispone del modello di autoregolamentazione più rilevante. I media norvegesi hanno creato un sistema credibile a causa del loro impegno determinato verso un giornalismo indipendente e la solidarietà tra media. Il sistema di *complaint* adottato dalla stampa norvegese funziona perché tutti i *player* collaborano e seguono un solo codice comportamentale riconosciuto e rispettato all'interno del giornalismo e applicato in maniera eguale dai media su tutte le piattaforme.

Il report ha altresì evidenziato che la Norvegia, unico caso dei media autoregolamentati al mondo, consente l'accesso del pubblico alle udienze in cui si trattano le vertenze. Si tratta di un livello di trasparenza unico e pone dei modelli che altri potrebbero seguire. È un sistema che opera in stridente contrasto con i Paesi ove i media sono soffocati dalle leggi sui media, come in Ungheria, o dove prevalgono gli interessi aziendali, come nel Regno Unito.

Ma gli standard non vanno realizzati solo all'interno delle redazioni. L'etica e l'autoregolamentazione sono di eguale importanza anche nei consigli di amministrazione. I proprietari e i dirigenti dei media non sono esenti dal mettere in pratica gli standard che richiedono ai propri giornalisti. Infatti, è essenziale per la creazione di media responsabili e liberi che vi sia una condivisione di valori, di *mission* e di standard del giornalismo dall'apice alla radice della piramide mediatica.

Sussiste un legame consolidato tra la qualità dei mass media e la democrazia. Alcune ricerche recenti illustrano l'importanza dell'esistenza di media liberi nel costruire società aperte in cui predomina un clima di fiducia,

nonostante ciò non ne sia una garanzia (Myers 2012). Le organizzazioni mediatiche devono a loro volta mettere in pratica standard elevati. Per questa ragione, i proprietari dei media devono promuovere la trasparenza e la buona *governance* all'interno delle case editrici.

In molte parti del mondo ci si preoccupa del fatto che i caporedattori abbiano perso parte della loro influenza sul lavoro dei giornalisti a vantaggio dei proprietari dei media. La *leadership* morale del *management*, o la mancanza della stessa, costituiscono un fattore cruciale nel determinare il comportamento dei giornalisti (Lambeth 1992). I caporedattori spesso definiscono "la" morale del lavoro mediatico in base alle preferenze degli editori i cui conflitti di interessi, determinati da stretti legami con partner politici o d'affari, spesso sono la causa di interferenze palesi o velate nelle redazioni. Quando ciò succede, danneggia inevitabilmente la credibilità del giornalismo. L'Ethical Journalism Network promuove la trasparenza nell'editoria e l'adozione di regole internazionali di buona *governance* per i media. Agisce nella convinzione che gli editori debbano rispettare i modelli di apertura e di comportamento morale che i loro giornalisti mettono in atto nei confronti di terzi nel lavoro quotidiano.

La creazione di un *Ethical Media Audit* per aiutare le aziende dei media a sviluppare i loro processi interni di autovalutazione si è già rivelato utile nell'aiutare le aziende in Pakistan a sviluppare forme di autoregolamentazione interne più efficaci (Ethical Journalism Network 2015). Il report evidenzia il motivo per cui la creazione di forme di autoregolamentazione a livello aziendale sia forse la cosa più importante. Costruire un rapporto di fiducia con il pubblico dovrebbe essere l'obiettivo di ogni redazione e la crescita del numero di garanti aziendali o *readers' editors* rappresenta un segnale positivo che indica come sempre più media stiano prendendo sul serio la questione.

La nomina di garanti responsabili della correzione di errori, i quali spieghino al pubblico come funziona il giornalismo, rappresenta la creazione di un accordo verso la professionalità e la responsabilità e un meccanismo utile per costruire la fiducia del pubblico.⁵

Allo stesso tempo, i giornalisti devono essere informati circa i loro doveri etici e devono disporre di sistemi interni che monitorano costantemente il lavoro delle redazioni, fornendo loro linee guida sullo stile e sulla sostanza del giornalismo, che illustrino i possibili dilemmi etici e come risolvere questi ultimi.

5 Vedi Organization of News Ombudsmen <http://newsombudsmen.org/>, consultato il 16 luglio 2015.

Tuttò ciò è più facile a dirsi che a farsi in un'epoca in cui, a fronte dei tagli all'editoria, alcune dirigenze richiedono ancora fondi per riparare agli errori delle redazioni. Secondo una forte argomentazione, mantenere l'onestà nel giornalismo è un buon motivo di spesa per i media e per il pubblico in senso più ampio, e rappresenta un buon investimento per la democrazia, ma molti media e molti politici non condividono tale opinione.

7. UNA SFIDA ETICA: I CONFLITTI DI INTERESSE ALL'INTERNO DEI MEDIA

Nonostante le persone del settore mediatico parlino, dall'apice fino al basso, di "missioni", del pubblico interesse e del ruolo cruciale di guardiano degli abusi di potere della nostra *élite* politica ed economica che il giornalismo ricopre, i media sono molto meno franchi quando si parla dei disordini che contornano i loro affari.

Come precedentemente affermato, molti media dimenticano la loro ambizione di essere onesti e accurati narratori della verità. I giornalisti ed i caporedattori affrontano, tuttavia, anche ostacoli interni che impediscono loro di fornire notizie sulla base delle loro alte ambizioni etiche. I giornalisti hanno sempre dovuto affrontare le intromissioni politiche e aziendali, ma oggi giorno esse si presentano in forma velata, pervasiva ed insidiosa e spesso sorgono all'interno dei media.

Le condizioni di mercato hanno messo a repentaglio i modelli imprenditoriali che si basano sul buon giornalismo e rafforzato quelli che considerano i media uno strumento per trarre profitto o influenze politiche. I tagli all'editoria mettono in pericolo l'industria del giornalismo. Il giornalismo-inchiesta si riduce e le voci delle comunità marginalizzate e vulnerabili trovano meno ascolto.

Il mondo del giornalismo è pieno di "forze oscure": persone che fanno affari con gli inserzionisti pubblicitari per fornire materiale a pagamento camuffato da notizie vere, reporter che accettano tangenti oppure una moltitudine di pratiche losche che vengono mantenute nascoste al pubblico. Certamente molti giornalisti e molti media fanno un lavoro onesto ma, in tempi di crisi finanziaria, molti media di notizie tagliano, anche nelle democrazie europee più consolidate, alcune rubriche e infrangono i loro principi etici. In tutti i Paesi vi sono persone informate dei fatti che sanno benissimo cosa sta accadendo, ma troppo spesso sono restie a parlarne liberamente. L'Ethical Journalism Network ha aperto un dibattito su queste problematiche pubblicando, nel marzo del 2015, un report dal titolo *Un-*

told stories: how corruption and conflicts of interest stalk the newsroom (White 2015b).

Il report, che riguarda 18 Paesi, inclusi gli Stati dei Balcani occidentali, il Regno Unito, l'Ucraina, la Danimarca e la Turchia, spiega come i media dell'informazione scossi dal punto di vista finanziario vengono sopraffatti da gruppi di interesse politici e aziendali. Ha rilevato che i *manager* del settore fanno affari con gli inserzionisti pubblicitari per fornire materiali a pagamento camuffato da notizie reali. Alcuni reporter e caporedattori accettano tangenti e pagamenti irregolari, e vi è una cultura della dipendenza da amicizie politiche ed aziendali che rende sempre più difficile distinguere il giornalismo dalla propaganda e la narrativa imparziale dalle pubbliche relazioni.

Per contrastare questa crisi, il report reclama nuove regole sulla trasparenza, sui conflitti di interesse e sulla *governance* etica. Tali regole sono richieste con urgenza. Molti media non osservano questi principi perché si trovano ad affrontare sfide di natura economica, ma l'indebolimento della fiducia del pubblico nel giornalismo rappresenta una conseguenza inevitabile dell'incapacità di implementare sistemi di *governance* interna nei media volti a eliminare i conflitti di interesse e la corruzione.

Nonostante il report faccia presente che la maggior parte delle minacce provenga da ambienti esterni ai media, e sono i governi, i politici senza scrupoli ed i comunicatori aziendali a dettare sempre più le agende mediatiche e traggono vantaggio dall'indebolimento delle redazioni tramite i tagli e le riorganizzazioni dell'economia dei media, esso mette anche in chiaro che molte ferite sono autocagionate. Evidenzia che molti proprietari mediatici di oggi non investono nel giornalismo per ragioni commerciali, bensì, nella maggioranza dei casi, per promuovere i loro affari e la loro agenda politica.

Il report rivela anche come il giornalismo è compromesso dai politici e dai proprietari nei Paesi in cui i media sono in prima linea in aspre battaglie politiche, per esempio in Turchia, ed evidenzia come, in Ucraina, la pratica del giornalismo a pagamento sia uno strumento regolarmente utilizzato da parte dei politici nei periodi che precedono le elezioni.

Le lotte che affrontano i giornalisti nelle democrazie consolidate, per esempio nel Regno Unito, non sono di minore importanza. La crescente tensione tra i gli interessi editoriali e commerciali è emersa a Londra nel febbraio del 2015, quando Peter Osborne, uno dei giornalisti politici più influenti della Gran Bretagna, si licenziò in modo drammatico ed improvvisamente dal quotidiano *The Daily Telegraph*. Osborne accusò la dirigenza di aver censurato alcuni articoli sulla banca HSBC, un'inserzionista abituale del

giornale, coinvolto in uno scandalo fiscale internazionale. Raccontò ciò pubblicando la storia su un sito di notizie di attualità (Osborne 2015).

L'incidente evidenzia il motivo per il quale i media che valorizzano il proprio marchio e che vogliono mantenere la fiducia del pubblico debbano disporre di controlli interni trasparenti ed affidabili per affrontare i potenziali conflitti di interesse. Osborne sta ora facendo appello per una revisione delle regole sulla *governance* dei media e per un nuovo dibattito sull'indipendenza editoriale della stampa britannica. Il suo caso evidenzia le difficoltà nel mantenere il giornalismo etico in carreggiata nel precario mondo dei media digitali.

Il report rivela anche come in una serie di Paesi dei Balcani occidentali, segnati da una storia comune e dolorosa, la corruzione mediatica stronchi qualsiasi tentativo di liberarsi dall'ingombrante eredità della guerra, della censura e del controllo politico dei decenni del comunismo.

Il controllo del governo sulle lucrative inserzioni di Stato, le quali vengono spesso pubblicate sui media secondo le inclinazioni politiche di questi ultimi, rimane diffuso. Allo stesso tempo, l'eliminazione, in gran parte dei Paesi, della barriera invisibile che separa l'ambito editoriale da quello pubblicitario ha creato una specie di "inserzioni native", inserzioni nascoste e giornalismo a pagamento.

Nonostante le minacce maggiori derivino da fuori, dai governi, dai politici senza scrupoli e dallo strapotere delle aziende, molte ferite sono auto-cagionate. Il report fa riferimento ad una crescente cultura della dipendenza sul potere politico e imprenditoriale. Alcuni proprietari mediatici hanno una loro agenda imprenditoriale e politica, e molti giornalisti e caporedattori seguono pratiche redazionali che incoraggiano un giornalismo poco etico.

Ovunque si assiste ad una lotta in salita. La corruzione ed il cinismo all'interno delle redazioni portano (...), a una diminuzione dello status del lavoro giornalistico e una mancanza pervasiva di trasparenza sulle inserzioni pubblicitarie, sulla proprietà e sulle affiliazioni aziendali e politiche.

Tutto ciò richiede ai giornalisti, agli editori, ai caporedattori ed a chiunque valorizzi il pluralismo dell'informazione un compito importante: ravvivare l'impegno verso la trasparenza, la buona *governance* e il giornalismo etico.

Questa sfida amplifica i seri moniti espressi da Tim Berners-Lee, l'inventore del world wide web, il quale disse, nel settembre del 2014, che internet è sopraffatto dal potere dell'economia e dello Stato (Jeffries 2014). Il suo appello verso una nuova "Magna Carta" per proteggere internet è rafforzato dalla presenza di forme plurali e pulite del giornalismo in un ambiente internet sicuro.

Nel tentativo di fornire alcune indicazioni agli operatori mediatici, il report *Untold Stories* (Ethical Journalism Network 2015) indica una serie di proposte riassunte in una c.d. “Agenda for Change”. Questo piano in otto punti offre una serie di atti pratici per promuovere il dialogo all’interno dei media e per porre in essere alcune strutture richieste con urgenza per implementare i livelli di *governance* mediatica.

1. Sono richiesti un impegno significativo verso la trasparenza all’interno dei media e la pubblicazione di informazioni rilevanti relative agli interessi politici e finanziari dei proprietari, dirigenti, caporedattori e di tutti i giornalisti e presentatori rilevanti.
2. Le regole andrebbero adottate al fine di proibire le interferenze illegittime nel lavoro dei giornalisti e dei media da parte dei governi e delle istituzioni dello Stato e per stabilire i principi per la completa rivelazione dei contatti e delle transazioni tra i media ed i funzionari dello Stato.
3. Andrebbero concordati degli standard in merito alla pubblicazione di qualsiasi forma di inserzioni pubbliche e politiche e vi dovrebbe essere una regolare rivelazione dei pagamenti effettuati a tutti i giornalisti e i media per i servizi svolti.
4. Andrebbero creati sistemi indipendenti e trasparenti per valutare la circolazione e gli indici dei media.
5. Andrebbero introdotti sistemi interni per rivelare i potenziali conflitti di interessi a tutti i livelli – sia nella dirigenza, sia nelle redazioni – e formate strutture per affrontare le lamentele.
6. I contratti e le condizioni di lavoro dei giornalisti dovrebbero soddisfare gli standard lavorativi internazionali e dare ai dipendenti il diritto, senza timore di ritorsioni, di rifiutare qualsiasi forma di lavoro che violi i loro codici professionali o la loro coscienza.
7. Le regole e le procedure interne dovrebbero essere condivise in tutte le case editoriali per assicurare la rivelazione piena di tutti i contenuti a pagamento e i materiali in questione dovrebbero essere chiaramente distinguibili dal lavoro editoriale e giornalistico.
8. Andrebbero avviati dibattiti urgenti a livello nazionale e internazionale sulla necessità della creazione di strutture che forniscano assistenza pubblica per incoraggiare la previsione di un giornalismo plurale ed etico senza minare l’indipendenza editoriale.

8. LE SFIDE ETICHE: IL GIORNALISMO E INTERNET

Più di quindici anni fa il redattore del *Daily Mail*, Paul Dacre, uno dei grandi oppositori all'interno del giornalismo britannico, disse ai suoi collaboratori durante l'annuale festa d'estate del giornale: "Molti dicono che internet rappresenterà il futuro per i giornali. Bene, io dico: fesserie punto com." (*The Guardian* 2008).

Da allora molto è cambiato nel mondo del giornalismo, in particolare per Dacre e per i suoi colleghi. Il loro *Mail Online* è oggi il sito internet di informazioni di un quotidiano con il maggiore numero di accessi al mondo. Questo sito web, in cui predominano il gossip e le immagini più che lunghi reportage, non soddisferà i gusti di tutti, ma costituisce una parte importante del mix tra internet ed i media che ha trasformato in maniera profonda ed irreversibile la natura del giornalismo e la sua etica.

Oggi giorno, una nuova generazione dei media in Europa sta lavorando in collaborazione con il proprio pubblico in un ambiente informativo da poco ripulito. Coinvolge i professionisti della vecchia scuola come Dacre, i *whistleblower*, gli attivisti ed individui impegnati che utilizzano i *social network*, piccoli *blog*, il giornalismo dei dati ed una serie di strumenti digitali per sviluppare nuovi metodi per ricercare e per presentare le notizie. Ma, nel mezzo di questi cambiamenti redazionali, gli editori affrontano una dura battaglia per portare vita in un mercato mediatico depresso dove le notizie di rado garantiscono introiti tali da poter sostenere un giornalismo di alta qualità, e ciò include, all'apice della piramide, anche i media dell'informazione.

The Guardian, per esempio, è il terzo sito per accessi al mondo ed un leader acclamato del giornalismo di qualità, ma deve convivere con perdite dolorose di più di 100 milioni di sterline dal 2010, nonostante abbia fornito notizie di grande rilevanza pubblica, incluso lo scandalo di hackeraggio dei cellulari di *News of the World* e gli articoli su Edward Snowden e WikiLeaks. *The Guardian* e altri lottano per mantenere e per sviluppare contenuti di alta qualità all'interno di una nuova cultura del *business* digitale che molti ritengono profondamente immorale.

Nel suo libro *Free ride*, uscito nel 2011, Robert Levine lamenta che qualsiasi impresa del settore mediatico deve confrontarsi con la crescente richiesta dei consumatori di contenuti *online* gratuiti. Come attualmente disposto sia dal punto di vista tecnico che giuridico, scrive Levine, internet consente alle aziende informatiche di ridurre i prezzi dei contenuti a zero consentendo loro di fare affari utilizzando i contenuti protetti da *copyright* altrui. Fornendo contenuti per i quali queste aziende non pagano, i vettori dell'informazione e dell'intrattenimento, quali *YouTube* e *The Huffington*

Post, diventano dei “parassiti” delle aziende mediatiche le quali investono cifre sostanziose nei giornalisti, nei musicisti e negli attori (Levine 2011).

Di conseguenza, non sorprende che molti giornalisti, caporedattori ed editori europei abbiano attaccato i giganti di internet – Facebook, Google, Apple e Amazon –, i quali sfruttano i contenuti mediatici utilizzando la tecnologia al fine di incassare gli introiti pubblicitari. Queste dispute hanno portato a conflitti di alto profilo tra imprenditori e Google, per esempio. Quest’ultima è stata accusata di costruire quasi un monopolio del mercato delle ricerche on-line in Europa utilizzando contenuti informativi dei *provider* tradizionali a titolo gratuito. Alcune dispute recenti con gli editori dell’informazione in Francia e, in particolare, un accordo dell’aprile del 2015 secondo il quale Google finanzia con 150 milioni di euro progetti giornalistici di una serie di media dell’informazione europei evidenzia quanto siano divenuti delicati i rapporti in quest’area (BBC News 2015).

Il forte cambiamento nei rapporti di potere tra gli ambiti editoriali e commerciali ha creato pressioni intense sul giornalismo indipendente. Internet ci ha dato un accesso incredibile al sapere. Ha anche creato uno tsunami di informazioni che ci raggiungono da ogni dove. Vi è una raffica di informazioni in tempo reale con milioni di frammenti di informazioni. Più che mai i giornalisti servono per stabilire ciò che è importante, porre le domande giuste, inserire le informazioni nel contesto adeguato e presentare le notizie con un certo stile. Vi è una maggiore condivisione informale delle informazioni e maggiore *networking*. Internet sta creando degli spazi in cui molte tematiche ignorate dai media tradizionali stanno ricevendo attenzione. In Europa alcuni siti web – per esempio *Stop Fake News* in Ucraina – stanno fornendo un’alternativa inestimabile alle fonti informative classiche mettendo in luce come l’integrità editoriale venga minacciata dalle intromissioni politiche e dalla disinformazione.⁶

Allo stesso tempo vi sono più fonti informative on-line che combattono per assicurare che le opinioni di minoranza e le opinioni altrui estromesse da un settore mediatico volto al guadagno ricevano maggiore attenzione. In ogni caso, queste iniziative positive non costituiscono un’alternativa allo sviluppo di una nuova cultura etica all’interno dei media dell’informazione esistenti. Internet offre nuove opportunità per una rinascita del giornalismo trasparente e responsabile, tuttavia esse si concretizzeranno soltanto se i professionisti dell’informazione comprenderanno appieno che l’etica deve essere coltivata e la professione del giornalismo rafforzata.

6 Vedi www.stopfake.org/en/news/, consultato il 16 luglio 2015.

L'esigenza di comunicazioni etiche viene sempre più condivisa nel mondo di internet, dove l'abuso del diritto alla libera espressione sta diventando sempre più una problematica per gli utenti ed i governi, molti dei quali sono pericolosamente inclini a imporre limitazioni giuridiche alle pubbliche comunicazioni nel nome dell'antiterrorismo, della sicurezza nazionale, del benessere pubblico o della protezione degli individui.

Il giornalismo veramente etico può fungere da fonte d'ispirazione per le comunicazioni responsabili e contrastare le peggiori manifestazioni di discorsi di odio on-line, voyeurismo, narcisismo e pregiudizi.

Andrew Keen, un veterano della Silicon Valley, ha spiegato queste minacce nel suo libro *The internet is not the answer* (Keen 2015). Keen è uno di molti autori che hanno preso di mira una cultura dell'informazione basata sul web che ci rende più connessi, ma meno consapevoli del mondo che ci circonda. Si tratta di un problema ben descritto da Ethan Zuckerman, il direttore del Massachusetts Institute of Technology Center for Civic Media e cofondatore del sito di blogger internazionale Global Voice.

Nel suo libro *Rewire: digital cosmopolitans in the age of connection* Zuckerman ritiene che internet ci abbia resi tutti meno dipendenti dai giornalisti e dai caporedattori professionisti per ottenere informazioni. Le persone cercano sempre di più informazioni sui social network o utilizzando i motori di ricerca on-line (Zuckerman 2013).

Questo ha un prezzo: siamo ora esposti a tutto ciò che vogliamo sapere nella misura in cui lo dobbiamo sapere. Una cosa che aveva reso utili le forme del giornalismo tradizionale consisteva nel fatto che esse ci presentavano informazioni utili, al di fuori della nostra zona confort e su tematiche di cui sapevamo poco. Gli affari esteri, i conflitti politici e religiosi e le esperienze di altre comunità e culture possono rivelarsi cruciali per comprendere. Ma in un mondo determinato da strutture informative fai da te in cui il pubblico interesse viene definito come ciò che interessa al pubblico, vi è il pericolo che il web porti ad un aumento dell'ignoranza e dell'autoreferenzialità a discapito del pluralismo e di altri principi democratici ad esso legati. Il giornalismo offre l'opportunità di contrastare tale pericolo concentrandosi su ciò che i reporter sanno fare meglio: narrare storie interessanti, rilevanti, eleganti dal punto di vista stilistico e, non da ultimo, affidabili.

9. LE SFIDE ETICHE: I BIG DATA, LA VERIFICAZIONE, IL PLAGIO E LA CORSA ALLA PUBBLICAZIONE

Mentre i principi etici dei media sono stati definiti e sostenuti per decenni, il contesto in cui essi vengono realizzati è mutato. Una delle sfide maggiori è rappresentata dallo sviluppo del giornalismo dei dati, ovvero l'uso della tecnologia per un'analisi rapida e mirata dell'informazione pubblica esistente in vaste quantità su internet.

Questa ricerca e disponibilità di enormi quantità di dati sta cambiando le vite delle persone. Ma fornisce, al contempo, più opportunità ad altri soggetti per mettere in pratica forme di sorveglianza e solleva, di conseguenza, questioni etiche per i reporter e per i caporedattori.

In Sud Africa, il giornalismo dei dati del quotidiano *Ziwaphi* nel distretto di Nkomazi sta migliorando le vite delle persone nell'epicentro della crisi provocata dall'Aids. La crisi si è acuita a causa dell'acqua contaminata da liquami. Il giornale ha sviluppato un modo di utilizzare i vecchi *smartphone* per aiutare i residenti ad ottenere acqua sicura. I telefoni vengono immersi all'interno di bottiglie di plastica e scattano foto microscopiche dell'acqua, le quali possono essere confrontate alle immagini detenute da un database pubblico al fine di individuare i livelli di *Escherichia coli*. I risultati vengono poi inviati ai residenti via SMS, informandoli sui luoghi in cui è possibile attingere acque sicure.

In Kenya, una stazione radio ha creato Star Health, uno strumentario per aiutare gli ascoltatori a valutare preventivamente i dottori accedendo digitalmente ai dati sugli specialisti. Aiutano le persone ad analizzare i dati per isolare e mostrare i medici fasulli ed altre forme di mala pratica (per esempio, un signore che lavorava come dottore si è rivelato essere un veterinario). Questa democraticizzazione dell'informazione è utile soltanto se i dati originari sono affidabili. I giornalisti devono essere ben consapevoli della *privacy* delle persone e delle problematiche legate alla sicurezza, così come dei semplici obblighi etici quali l'accuratezza e l'equità della narrazione. Non basta acquisire le competenze tecniche per trasformare i meri dati in giornalismo. Questo processo deve svolgersi in modo tale da tutelare e da informare il pubblico al quale i dati fanno riferimento.

Jeff Sonderman del Poynter Institute è convinto che i caporedattori debbano porre una serie di questioni base: "Non si creda che i dati siano naturalmente accurati, equi ed obiettivi. Non ritenere il tuo accesso ai dati o il tuo diritto di pubblicarli una ragione legittima. Rifletti in maniera critica sul bene pubblico e sui potenziali danni, sul contesto che circonda i dati e sulla sua rilevanza per il resto dei tuoi articoli. Poi decidi se la pubblicazio-

ne dei dati di cui disponi può essere definita una forma di giornalismo” (Sonderman citato in Howard 2013).

Da nessun'altra parte la questione dei potenziali danni è stata maggiore di quando WikiLeaks ha divulgato, tra il 2010 e il 2011, a molti media dell'informazione una serie di dati provenienti dal Dipartimento della difesa degli Stati Uniti e dal Dipartimento di Stato o quando alcuni giornalisti dei quotidiani *The Guardian* e *The Washington Post* presero la dura decisione editoriale di pubblicare i documenti forniti dal collaboratore della National Security Agency Edward Snowden. Questi casi hanno sollevato enormi questioni di pubblico interesse: il diritto alla *privacy*, il ruolo dello Stato, sia a livello nazionale che internazionale, nel porre in essere atti di sorveglianza e la responsabilità dei media e dei giornalisti di non rilevare informazioni che potrebbero mettere in pericolo la vita degli altri o pregiudicare la sicurezza nazionale.

In entrambi i casi, i caporedattori ed i reporter che trattavano queste notizie dovettero prendere decisioni difficili in merito alle informazioni da pubblicare. Sapevano che vi erano vite umane in gioco.

La sensibilità dell'argomento in questione e la portata globale delle informazioni pubblicate creò un contesto che non poteva essere ignorato. Alla fine essi hanno riconosciuto che si trattava di questioni troppo grandi per essere trattate da un solo organo di stampa, e optarono per una collaborazione.

Secondo il Tow Center for Digital Journalism, il modo in cui queste notizie vennero trattate, in modo associato e con la protezione dei dati, fornisce un precedente importante per il giornalismo e le generazioni dei media del futuro.

Nel migliore dei modi, come nel caso in questione, l'uso di internet, rafforzato dai valori etici, rappresenta un terreno di gioco pieno di momenti di ispirazione e di intrattenimento.

Tuttavia, ha anche un lato oscuro ove si concludono affari loschi, si scambiano immagini sporche e dove i bulli ed i bigotti corrono liberamente.

I giornalisti non sono osservatori o supervisori del comportamento umano, non è questo la loro missione. Ma dovrebbero usare cautela nel trattare le fonti digitali. La malizia ed un approccio ingannevole nei confronti della verità sono onnipresenti. Un organo di notizie affidabile deve verificare i fatti, controllare le fonti informative e tenersi alla larga dai pericolosi pettegolezzi e dalla corsa alla pubblicazione. Nel mondo della manipolazione digitale le immagini non sono sempre ciò che sembrano e non tutto ciò che una persona dice, indipendentemente da quanto ciò sia oltraggioso, è degno di pubblicazione. Si tratta di un compito arduo nella

migliore delle ipotesi, che diventa doppiamente difficile quando la peculiarità delle comunicazioni moderne è la rapidità. I media che non vedono l'ora di battere i loro rivali internet ricercando *click* che generano entrate, potrebbero essere pronti a sacrificare il tempo che serve ai giornalisti per verificare i fatti ed assicurare che le loro storie sono eticamente corrette e bilanciate. Si tratta di una strategia pericolosa: la velocità non batte mai la qualità, ed anche i media migliori possono finire in situazioni di imbarazzo se adottano un approccio troppo casuale nei confronti delle fonti e delle informazioni on-line.

A volte, ovviamente, in momenti di emergenza e di crisi, i giornalisti devono fornire le informazioni che hanno ottenuto, purché diano un adeguato contesto alle questioni infervorate dalle speculazioni internet. Ma quando i media pubblicano contenuti non verificati, essi devono pubblicare, al contempo, un'"avvertenza" che spieghi da dove provengono le informazioni, il motivo per il quale potrebbero non essere affidabili e, in un secondo momento, correggere gli errori non appena diventano noti.

Un aiuto è disponibile. L'European Journalism Centre ha preparato un manuale di verifica utile che contiene una serie di linee guida passo-dopo-passo su come utilizzare i contenuti creati dagli utenti nelle situazioni di emergenza. Azzeccare la storia è stata anche la mission di *Storyful*, un'agenzia di notizie sui social media di Dublino che aiuta i media a verificare le fonti delle notizie. L'azienda ebbe un successo tale da essere stata rilevata dal colosso dell'informazione di Rupert Murdoch.

Assicurare che il materiale sia originale, così come la protezione del *copyright* e delle fonti, è essenziale quando si scaricano liberamente informazioni, e la mancata conoscenza delle fonti sta diventando una pratica accettata. Il plagio è sempre stato un problema per il giornalismo. Ora internet ha creato una pandemia del copia-e-incolla. Il pubblico dovrebbe sempre essere informato sulle fonti. L'unica eccezione è concessa quando vi è un interesse pubblico schiacciante o se sussistono ragioni professionali per non rivelare una fonte. Si ricordi che il giornalismo si contraddistingue per la trasparenza, la divulgazione e l'affidabilità.

Allo stesso tempo, i redattori devono affrontare lo spinoso problema delle comunicazioni on-line anonime e specialmente il comportamento sconsiderato dei c.d. "*internet trolls*", ovvero persone che aggrediscono altre persone in forma anonima ed ingiuriosa. Affrontare soggetti del genere è difficile perché il pubblico è stato invitato a commentare il nostro lavoro. Può essere lucrativo, generare una quantità più elevata di visualizzazioni ed indirizzare l'attenzione delle inserzioni guidate dagli algoritmi. L'opportunità di commentare il lavoro giornalistico apre inoltre le porte ad un dibattito

tito proficuo. Ma se tutto ciò non avviene in forma controllata, può semplicemente dare adito a violenze, pregiudizi ed odio.

Molti media disattivano la sezione commenti su questioni che possono provocare odio ed intolleranza. Alcuni argomenti, per esempio il conflitto arabo-israeliano, possono essere semplicemente troppo controversi. Ma mantenere il controllo non è facile. Il numero di commenti può, talvolta, essere troppo grande per essere monitorato. Alcuni *social network*, per esempio Facebook, non consentono neppure ai media di bloccare i commenti. Adottare un solo standard etico in tutti i media dell'informazione è un'ambizione legittima, ma spesso poco realistica.

Il caso di Delfi in Estonia, dove un'azienda è stata condannata in giudizio per la propria incapacità di monitorare e di controllare i commenti difamatori ed offensivi, una decisione confermata in maniera controversa dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, dimostra che le zone di controllo editoriale dei commenti siano divenute un campo minato per i media che vogliono aumentare la propria visibilità (nella speranza di ottenere inserzioni lucrative tramite sistemi automatizzati).

Le comunicazioni pubbliche irresponsabili rese da persone che superano il limite della libera espressione ed i commenti forti, talora offensivi e che si permettono di rendere discorsi di odio o argomentazioni che incitano alla violenza, rappresentano una sfida per il giornalismo, ma anche una sfida ancor più ampia per i *policy maker* pubblici alla ricerca di un equilibrio tra il diritto alla libera espressione e la protezione dei diritti altrui. I media daranno il loro contributo positivo se cercheranno di applicare regole ferree in merito a commenti ed anonimità. Linee guida chiare aiuteranno il pubblico a rispettare i valori del giornalismo. Aumentare la capacità di moderare i dibattiti on-line può costare molto dal punto di vista economico. Ma rimane comunque necessario.

10. LE SFIDE ETICHE: I DISCORSI DI ODIO E IL TERRORISMO

In tempi di crisi e di tensioni, è facile per i giornalisti presentare luoghi comuni casuali e reagire in modo sconsiderato a questioni che richiedono una forte e sensibile attenzione. Le guerre dell'informazione che si combattono la Russia e l'Ucraina, per esempio, si basano sulla propaganda e sulla manipolazione dei messaggi mediatici per soddisfare le faziosità politiche e non hanno nessun riguardo delle complesse realtà storiche delle due comunità coinvolte.

In tutta Europa, nel mezzo del timore pubblico sul terrorismo e sul fenomeno migratorio, vi è un crescente numero di voci da parte di politici

senza scrupoli ed altri per generare un forte sentimento di odio, se non addirittura per incitare alla violenza.

Si tratta di un'epoca pericolosa per i media ed i giornalisti. L'esigenza di una narrazione cauta e sensibile, che i giornalisti ed i caporedattori siano "astuti" e che evitino di aumentare le tensioni tra le comunità nell'epoca dell'austerità e delle ansie, non è mai stata maggiore.

Quando vennero uccisi i giornalisti di *Charlie Hebdo* a Parigi, i media in Europa si unirono in solidarietà per denunciare gli omicidi. Nulla potrebbe giustificare l'assassinio di giornalisti, indipendentemente da quanto altre persone possano ritenere provocatorie le loro azioni. Ma gli stessi media – in ogni caso circa il 95 % di essi – quando dovettero scegliere se riprodurre la controversa copertina di *Charlie Hebdo* una settimana dopo gli omicidi, si dimostrarono anche solidali nei confronti dei principi del giornalismo e molti di loro scelsero liberamente di non pubblicare la copertina oppure scelsero di farlo in forma meno dirompente. *The Guardian*, per esempio, pubblicò sul proprio sito web un'illustrazione in formato francobollo della pagine e avvertì i lettori. Questo approccio fu, come evidenziò l'ex caporedattore Alan Rusbridger, non una decisione che rispecchiava la solidarietà con le vittime della violenza, ma una scelta editoriale fatta sulla base di una riflessione dei valori del giornale e del rispetto per il pubblico.

Questa esigenza di un forte giornalismo etico è importante in un'epoca in cui i media possono facilmente incorrere nell'errore di dare spazio alle esternazioni oltraggianti e le azioni di determinati soggetti senza pensare alle conseguenze di ciò. Si prenda, per esempio, il caso di Terry Jones, un cristiano evangelico sconosciuto, proveniente dalla periferia della Florida rurale, che divenne di colpo una sensazione mediatica globale nel 2010 semplicemente annunciando di voler bruciare il corano. Nessuno lo avrebbe notato, o nemmeno preso in considerazione, se la sua storia non fosse stata raccolta da un giornalista locale e amplificata dalle agenzie di stampa internazionali e dalla circolazione *on-line* in forma virale.

I media che si affrettarono a pubblicare tale provocazione si accorsero poi di aver sbagliato a dare tanta attenzione ad un bigotto. Infatti, la sua storia non avrebbe mai dovuto dominare l'agenda mediatica, ma in questo caso la gara alla pubblicazione ed una narrazione mediatica faziosa suscettibile ai messaggi islamofobici ha provocato sommosse e vittime in Medio Oriente. Sarebbe stato possibile evitare tutto ciò se i giornalisti si fossero presi il tempo di riflettere sul contesto della storia.

Singoli atti di oltraggio estremista possono essere tranquillamente ignorati. Ciò non può dirsi però per la violenza di alto profilo e le sofisticate tecniche di propaganda digitale utilizzate da gruppi organizzati di terroristi. Utilizzando fotocamere all'avanguardia e microfoni attaccati ai loro ve-

stitti, gli estremisti sono in grado di produrre immagini precise, di alta qualità e spesso scioccanti della loro attività omicida. Esse vengono caricate su internet in modo da essere pubblicate sui social network nella speranza di scioccare o di influenzare l'opinione pubblica oppure sui propri siti internet conosciuti solo dai sostenitori impegnati con lo scopo di fortificare la morale e reclutare nuovi adepti.

Grazie alle moderne tecnologie, i terroristi sono in grado di filmare in diretta i loro atti ottenendo la possibilità di diffondere propaganda in tempo reale e sul posto. Tra i pionieri di tali tecniche vi furono i militanti iracheni appartenenti a gruppi collegati agli attacchi contro *Charlie Hebdo*. Nello scorso anno, i militanti in Egitto, a Gaza, in Iraq e in Siria hanno tutti trasmesso immagini violente del loro lavoro. Video propagandistici preparati con precisione da parte di gruppi terroristici quali l'ISIS (Stato Islamico dell'Iraq e della Siria) vengono trasmessi via social network e ripresi dai media di *mainstream* – nonostante facciano parte di un arsenale sviluppato dai militanti al fine di diffondere i loro messaggi. Le esecuzioni trasmesse degli ostaggi dell'ISIS hanno posto problematiche scomode sui contenuti da mostrare (oppure no) al pubblico.

Mentre la maggior parte dei media sceglie di non mostrare le immagini esplicite della violenza terroristica, i media potrebbero comunque chiedersi se essi non vengano sedotti troppo facilmente dalla propaganda terroristica di alta qualità.

Affrontare i discorsi di odio sta diventando più difficile a causa della mancanza di una definizione chiara e facilmente comprensibile di ciò che sono i discorsi d'odio. I giornalisti vengono spesso accusati di discorsi d'odio, ed infatti alcuni commentatori utilizzano parole consapevolmente provocatorie e violente quando sta loro bene, ma nella stragrande maggioranza dei casi i giornalisti ed i media si rendono colpevoli soltanto di riportare le mere esternazioni altrui.

Nel tentativo di aiutare i media, l'Ethical Journalism Network ha sviluppato una semplice valutazione, per i giornalisti, consistente in cinque punti. Evidenzia le questioni che i giornalisti e i caporedattori dovrebbero porre nel decidere se utilizzare materiali editoriali controversi:

10.1. *Quali sono la posizione o lo status dell'autore del messaggio?*

I giornalisti ed i caporedattori devono capire che il mero fatto che una persona dica qualcosa di offensivo non crea una notizia. I giornalisti devono, infatti, tenere conto del contesto in cui l'affermazione viene resa e lo *status* e la reputazione dell'autore del messaggio. Ad un politico demagogico

esperto nel manipolare il pubblico non dovrebbe essere prestata attenzione mediatica soltanto perché egli/ella crea un clima negativo o rende dichiarazioni non comprovate o controverse. Ciò che viene detto deve essere inserito e riportato nel contesto adeguato.

Quando persone che non sono personaggi pubblici emettono esclamazioni d'odio, potrebbe essere saggio ignorarle del tutto. La libertà di parola è un diritto che appartiene a chiunque, inclusi i politici e i personaggi pubblici, ed è compito del giornalista assicurare che ognuno possa esprimersi, ma ciò non significa accordare un diritto alla menzogna, alla diffusione di dicerie maliziose o all'incitamento all'ostilità o alla violenza contro un particolare gruppo. Quando le persone parlano a vanvera, il buon giornalismo dovrebbe mantenere dritta la barra per tutti.

10.2. Qual è la portata del discorso?

Una conversazione privata svoltasi in un luogo pubblico può includere le opinioni più indicibili, ma causa un danno piuttosto contenuto e, di conseguenza, non violerebbe la valutazione dei discorsi d'odio. Tuttavia, la situazione cambia se il discorso viene diffuso attraverso i media più comuni o su internet. I giornalisti devono altresì tenere in considerazione la frequenza e l'estensione della comunicazione – si tratta di un'esplosione di invettive e di odio breve, momentanea e stemperata, oppure la dichiarazione viene resa in forma voluta e continua? È una questione di comportamento o si tratta di un incidente singolo? La ripetizione rappresenta un indicatore utile per capire se si tratta di una strategia intenzionale per scatenare un sentimento di ostilità nei confronti di altre persone.

10.3. Quali sono le intenzioni dell'autore?

Solitamente i giornalisti etici ed i caporedattori ben informati sono in grado di comprendere rapidamente se il discorso è volutamente finalizzato ad attaccare o a mettere a repentaglio i diritti altrui. Come parti del processo di narrazione i giornalisti ed i caporedattori hanno la particolare responsabilità di inserire il discorso nel contesto adeguato per rivelare e riportare gli obiettivi dell'autore. Non è nostra intenzione rivelare o attaccare le persone con cui ci troviamo in disaccordo, ma una narrazione attenta ed etica aiuta sempre le persone a comprendere meglio il contesto in cui una determinata esternazione viene resa.

Vanno poste alcune questioni chiave: in che modo giova all'autore ed agli interessi che egli o ella rappresenta? Quali sono le vittime del messaggio e qual è l'impatto su di loro, sia come individui sia all'interno della comunità?

10.4. *Quali sono il contenuto e la forma del messaggio?*

I giornalisti devono giudicare se il messaggio è provocatorio e diretto, in quale forma è stato prodotto e lo stile in cui è stato reso. C'è una differenza abissale tra un discorso fatto al bar davanti ad un gruppo ristretto ed un'orazione pubblica davanti ad una folla impressionata.

Molte persone hanno idee ed opinioni offensive. Non è un reato, e non è un reato rendere tali opinioni pubbliche (le persone lo fanno di continuo su internet e sui social), ma le parole e le immagini che adoperano possono sortire effetti devastanti se incitano alla violenza.

I giornalisti dovrebbero porsi le seguenti questioni: questo discorso/ questa esternazione sono pericolose? Possono causare conseguenze giuridiche? Inciteranno alla violenza o promuoveranno un aumento del rancore nei confronti di terzi?

10.5. *Qual è il clima economico, sociale e politico?*

I messaggi pericolosi o controversi nascono soprattutto in tempi di austerità e di tensioni sociali, quando le paure del pubblico sono molte e quando i politici si combattono a vicenda. I giornalisti devono tenere conto dell'aria che tira nel momento in cui il discorso viene fatto. Una campagna elettorale infiammata in cui i gruppi politici sgomitano per ottenere l'attenzione pubblica offre spesso lo sfondo per commenti al vetriolo. I giornalisti devono valutare se l'esternazione è equa, se si basa su fatti reali e se è ragionevole nelle circostanze date.

I giornalisti devono essere soprattutto attenti. È importante che essi prendano in considerazione determinati aspetti: qual è l'impatto del messaggio sulle persone direttamente coinvolte? Sono esse in grado di ricevere il messaggio in condizioni di relativa sicurezza? L'esternazione punta a peggiorare o a migliorare lo stato dei fatti? Chi è colpito in senso negativo dal messaggio in questione?

CONCLUSIONE: UN NUOVO AMBIENTE PER LE POLITICHE NEL SETTORE DEI MEDIA E L'ETICA

Nonostante la moltitudine di sfide indicate nel presente saggio, sussistono molte ragioni per pensare in modo positivo, se non addirittura ottimistico.

Le nuove fonti dell'informazione aprono le porte ad un giornalismo più inclusivo, ad un pluralismo più ampio e ad un panorama di opinioni e commenti pubblici molto più vasto. La tecnologia ha concesso la libertà di espressione a milioni di persone che non la possedevano prima. Le persone possono dire qualsiasi cosa vogliano, indipendentemente da quanto vergognoso o ammirabile ciò sia, e fare ciò ogniqualvolta lo desiderino.

Ma una maggiore sfida in questo nuovo mondo delle comunicazioni aperte è data dall'esigenza di promuovere standard di responsabilità nel modo in cui noi tutti utilizziamo le informazioni, per dare un senso a queste nuove libertà.

Sostenere, in linea di principio, i valori qui enunciati non è sufficiente. Al fine di creare un ambiente in cui tutti – i giornalisti e la comunità più ampia inclusi – siano in grado di trarre beneficio da una società dell'informazione aperta, è necessario analizzare l'ambiente in cui il giornalismo viene praticato per stabilire ciò che va cambiato ed adottare una serie di priorità che creeranno un nuovo panorama dell'informazione in Europa.

Esiste, ovviamente, un ruolo importante che devono ricoprire i governi e servono politiche sui media ufficiali per sostenere questa difficile sfida. Quattro tematiche vengono qui brevemente illustrate:

- Gli Stati membri del Consiglio d'Europa dovrebbero offrire un sostegno costituzionale alla libertà di espressione, e laddove devono porre limiti a tale libertà, deve trattarsi di limitazioni ben definite e sostenute dal punto di vista giuridico. Per esempio, le leggi in materia di diffamazione e calunnia, una piaga per il giornalismo in molti Paesi, dovrebbero essere depenalizzate e si dovrebbe porre fine alle sanzioni esageratamente elevate nelle cause civili che riguardano i media.
- Una preoccupazione chiave dei governi consiste nel combattere la minaccia terroristica in Europa, e gli eventi recenti in Europa, non da ultimo lo spaventoso assassinio di 17 persone a Parigi nel gennaio del 2015, di cui 12 negli uffici di *Charlie Hebdo*. Ciò ha portato alla minaccia di nuove leggi riguardanti la libera espressione a sostegno di movimenti radicali ed estremisti. Sussiste, inoltre, una crescente preoccupazione pubblica circa la tendenza verso un aumento della sorveglianza dei cittadini. Entrambi questi sviluppi potrebbero ledere l'esercizio del gior-

nalismo ed i governi devono essere cauti prima di emanare nuove leggi che potrebbero indebolire le libertà civili.

- Allo stesso tempo, i governi dovrebbero sostenere il principio di autoregolamentazione e incoraggiare i media a sviluppare sistemi di autoregolamentazione credibili ed effettivi basati su un codice etico condiviso dai professionisti dei media. Dovrebbero esserci dei meccanismi per ricevere e rispondere alle lamentele e sostegni alle iniziative per promuovere la responsabilità dei media tramite un consiglio dei media o tramite un garante locale.
- Ma soprattutto, i governi e le autorità a livello nazionale e locale dovrebbero aprirsi alle critiche del pubblico. Gli Stati possono sostenere gli sforzi dei giornalisti e dei media per soddisfare il diritto del pubblico a sapere, rispondendo in maniera immediata e costruttiva alle richieste dei giornalisti. Dovrebbero esistere leggi che prevedono un diritto di accesso alle informazioni detenute dagli enti pubblici quanto più ampio possibile con, allo stesso tempo, poche eccezioni definite nel dettaglio che potrebbero includere il settore del *welfare* pubblico, ragioni di sicurezza e la moralità individuale.

Queste politiche sono essenziali per sostenere la creazione di un ambiente in cui ci sia spazio per costruire una nuova *partnership* tra i media ed il pubblico finalizzata allo sviluppo di una cultura della responsabilità nelle comunicazioni. Per fare ciò, è essenziale che il mestiere del giornalismo venga sostenuto all'interno e al di fuori delle redazioni. Sappiamo già che il pubblico punirà ciò che considera standard inaccettabili del giornalismo.

Come affermato da John Birt, l'ex Direttore generale della BBC, se il giornalismo si mostra arrogante, "il pubblico non si batterà per lui" (Birt, citato in Hargreaves 2003: 266). La BBC, la quale cerca di sostenere gli standard del giornalismo, ha sofferto a causa dei propri errori così come i *tycoon* dei media che hanno approfittato del giornalismo *tabloid*. Rupert Murdoch, forse il più potente imprenditore nel settore mediatico della fine del Novecento, venne costretto dallo sdegno pubblico a chiudere il giornale *News of the World* nel Regno Unito, indebolito dallo scandalo dei telefoni cellulari spiati. Questi incidenti confermano soprattutto che il giornalismo non è soltanto una questione d'affari, ma un servizio con un obiettivo delineato da una serie di valori.

Troppo spesso i proprietari ed i caporedattori dei media tendono a ignorare questa realtà. In futuro, se vorranno costruire la fiducia del pubblico, dovranno essere più energici nel difendere il giornalismo e nel sostenere i media trasparenti ed affidabili rinforzati da redazioni che sono vani moto-

re di una narrazione accurata e bilanciata. Possono fare ciò collaborando con i propri giornalisti e con il pubblico.

Il futuro del giornalismo in questo panorama frammentato caratterizzato da comunicazioni pubbliche più ampie e più flessibili dipenderà dalla sua capacità di soddisfare gli interessi pubblici e di nutrire la cornice etica all'interno della quale le notizie vengono riportate.

Il pubblico dei media, ora divenuto un partner nella ricerca delle informazioni, pretende ostinatamente che i media mantengano le loro promesse in termini di trasparenza, responsabilità e buona pratica e, nell'affrontare queste sfide, i giornalisti possono porsi in una posizione tale da fornire una leadership in un dibattito rinnovato su etica e libertà di espressione.

Ciò che è bene per il giornalismo è bene anche per gli altri. Sicuramente i valori del giornalismo illustrati nel presente saggio – l'accuratezza, l'indipendenza, l'imparzialità, l'umanità e la responsabilità – non possono essere applicati in tutto il panorama dell'informazione pubblica.

Ciò sarebbe assurdo e sfiderebbe il diritto al trattamento di questioni autoreferenziali che è un punto centrale della concezione di libertà di espressione.

In ogni caso, alcuni di questi valori giornalistici possono essere applicati universalmente. Anche il più fazioso dei comunicatori del mondo della politica, della religione, dell'impresa o della semplice autopromozione dovrebbe ritenere accettabile che, una volta entrati nell'ambito dell'informazione pubblica, le comunicazioni dovrebbero attenersi ai fatti, mostrare umanità e rispetto per il prossimo ed essere responsabili in caso di errori (correggendo le informazioni false). Si tratta di valori chiave che affondano le loro radici nel giornalismo etico e che dovrebbero essere il fondamento di qualsiasi teoria sui media e politica dell'informazione. Dato un sostegno adeguato, essi possono ispirare una nuova era di comunicazioni responsabili, non soltanto in Europa, bensì in tutto il mondo.

Aidan White è il Direttore dell'Ethical Journalism Network. Per 24 anni è stato il Segretario generale della Federazione internazionale dei giornalisti e il primo Segretario generale della Federazione europea dei giornalisti.

BIBLIOGRAFIA

- BBC News (2015), "Google offers cash support to Europe's news groups", BBC News Services, 27 aprile 2015, disponibile su www.bbc.co.uk/news/technology-32486019, consultato il 16 luglio 2015.
- Blum D. (2013), *President Barack Obama, the Kindle Singles interview*, disponibile su www.mediabistro.com/galleycat/president-barack-obama-interviewed-in-freekindle-single_b75128, consultato il 16 luglio 2015

- Davies N. (2008), *Flat Earth news*, Chatto and Windus.
- Ethical Journalism Network (2015), “Media standards audit: reporting for good governance and transparency in Pakistan”, disponibile su <http://ethicaljournalismnetwork.org/en/contents/media-standards-audit-reporting-for-good-governance-and-transparency-in-pakistan>, consultato il 16 luglio 2015.
- Ethical Journalism Network (2015), “Untold Stories: How Corruption and Conflicts of Interest Stalk the Newsroom”, disponibile su <http://ethicaljournalismnetwork.org/en/contents/untold-stories-how-corruption-and-conflicts-of-interest-stalk-the-newsroom>, consultato il 30 luglio 2015.
- Hargreaves I. (2003), *Journalism: truth or dare*, Oxford University Press.
- Howard A. (2013), “On the ethics of data-driven journalism: of fact, friction and public records in a more transparent age”, Tow Center for Digital Journalism, 14 novembre 2013, disponibile su <http://towcenter.org/on-the-ethics-of-data-driven-journalism-of-fact-friction-and-public-records-in-a-more-transparent-age/>, consultato il 17 luglio 2015.
- Human Rights Watch (2011), “Hungary: media law endangers press freedom”, 7 gennaio 2011, disponibile su www.hrw.org/news/2011/01/07/hungary-media-law-endangers-press-freedom, consultato il 16 luglio 2015.
- Jeffries S. (2014), “How the web lost its way – and its founding principles”, *The Guardian*, 24 agosto 2014, disponibile su www.theguardian.com/technology/2014/aug/24/internet-lost-its-way-tim-berners-lee-world-wide-web, consultato il 16 luglio 2015.
- Keen A. (2015), *The Internet is not the answer*, Atlantic Books, London.
- Lambeth E. B. (1992), *Committed journalism, an ethic for the profession*, 2a ed., Indiana University Press, Bloomington, Indiana.
- Levine R. (2011), *Free ride: how the Internet is destroying the culture business and how the culture business can fight back*, Bodley Head.
- Myers M. (2012), “Is there a link between media and good governance? What the academics say”, a report to the Center for International Media Assistance, disponibile su www.cima.ned.org/wp-content/uploads/2015/02/Myers-Mary-Good-Governance-Academics-Survey-07-06-12-FINAL.pdf
- Osborne P. (2015), “Why I have resigned from The Telegraph”, *Our Kingdom*, 17 febbraio 2015, disponibile su www.opendemocracy.net/ourkingdom/peter-osborne/why-i-have-resigned-from-telegraph, consultato il 16 luglio 2015.
- O’Neill O. (2004), “Rethinking freedom of the press”, Reith Lecture, Royal Irish Academy, 4 dicembre 2004.
- Silverman C. (a cura di) (2014), *Verification handbook: a definitive guide to verifying digital content for emergency coverage*, European Journalism Centre, disponibile su <http://verificationhandbook.com/>, consultato il 17 luglio 2015.
- The Guardian* (2008), *Media top 100 2008*, 14 luglio 2008, disponibile su www.theguardian.com/media/2008/jul/14/mediatop10020082, consultato il 30 luglio 2015.

The Guardian (2015), *Charlie Hebdo: first cover since terror attack depicts prophet Muhammad*, 13 gennaio 2015, disponibile su www.theguardian.com/media/2015/jan/13/charlie-hebdo-cover-magazine-prophet-muhammad, consultato il 30 luglio 2015.

White A. (ed.) (2015a), *The trust factor: an EJN review of journalism and self-regulation*, Ethical Journalism Network, Londra, disponibile su <http://ethicaljournalismnetwork.org/en/contents/the-trust-factor-an-ejn-review-of-journalism-and-self-regulation>, consultato il 16 luglio 2015.

White A. (ed.) (2015b), *Untold stories: how corruption and conflicts of interest stalk the newsroom*, Ethical Journalism Network, Londra, disponibile su <http://ethicaljournalismnetwork.org/en/contents/untold-stories-how-corruption-and-conflicts-of-intereststalk-the-newsroom>, consultato il 16 luglio 2015.

Zuckerman (2013), *Rewire: digital cosmopolitans in the age of connection*, W. W. Norton & Company Inc., New York.

I dilemmi del giornalismo: le sfide di internet per il giornalismo professionale e la sostenibilità dei media

Eugenia Siapera¹

1. INTRODUZIONE

Pur essendo discussa l'utilità della nozione di "innovazione di disturbo" (*disruptive innovation*) (Christensen 1997), si dubita poco del fatto che internet abbia fortemente danneggiato i modi in cui il giornalismo viene prodotto, distribuito e consumato. Non si può sottovalutarne l'impatto, anche se, al momento, non siamo in grado di misurarne gli effetti a lungo termine sulle pratiche, sulle norme e sul ruolo sociale e politico del giornalismo. Gli effetti a breve termine negli ultimi vent'anni circa, ovvero da quando il primo giornale fece la propria comparsa *online*, sono stati profondamente ambigui. Il presente capitolo passerà in rassegna e analizzerà i modi in cui internet ha "sconvolto" il giornalismo anche per identificare alcune delle sfide emerse o che emergeranno nel prossimo futuro. Il fine ultimo della presente analisi consiste nell'identificare uno spazio all'interno del quale il giornalismo possa ancora svolgere il proprio cruciale ruolo socio-politico. L'analisi suggerisce che, nonostante i molti effetti di disturbo della tecnologia, il dilemma del giornalismo rimane il medesimo: come può esso funzionare in maniera autonoma e indipendente, ma comunque sostenibile e vitale?

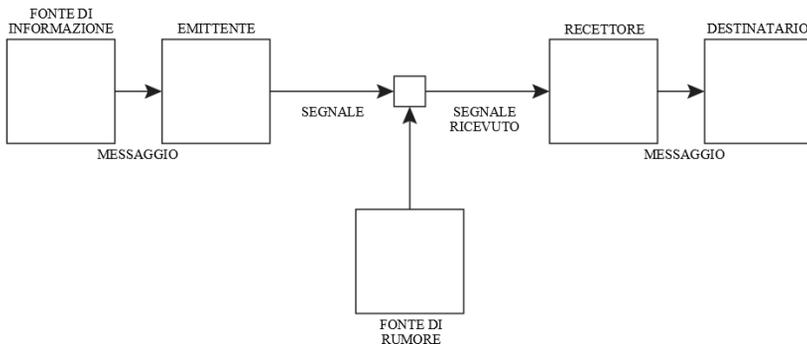
Il capitolo è organizzato nel modo seguente. Si inizia con uno sguardo generale ed un confronto dei *mass media* e dei nuovi cicli della comunicazione e dei *social network*. Tratterà poi gli sviluppi nei termini dei tre procedimenti maggiori coinvolti in questi cicli, ovvero la produzione, i contenuti ed il consumo o l'uso. Si concluderà con una sintesi degli sviluppi, delle tendenze e delle sfide principali e con una proposta per la risocializzazione del giornalismo.

1 School of Communications, Dublin City University, eugenia.siapera@dcu.ie.

2. IL PROCEDIMENTO DELLA COMUNICAZIONE (MEDIATA)

Una delle prospettive teoriche più influenti sulla comunicazione non deriva dalla sociologia, bensì dalla matematica: si tratta della teoria delle comunicazioni trasmissive di Claude Shannon (2001 [1948]), la quale definisce la comunicazione un sistema che coinvolge cinque parti. La figura 2.1 contiene una rappresentazione schematica del sistema di comunicazione.

Figura 2.1 – Un diagramma di comunicazione



Fonte: Shannon 2001 [1948], p. 2.

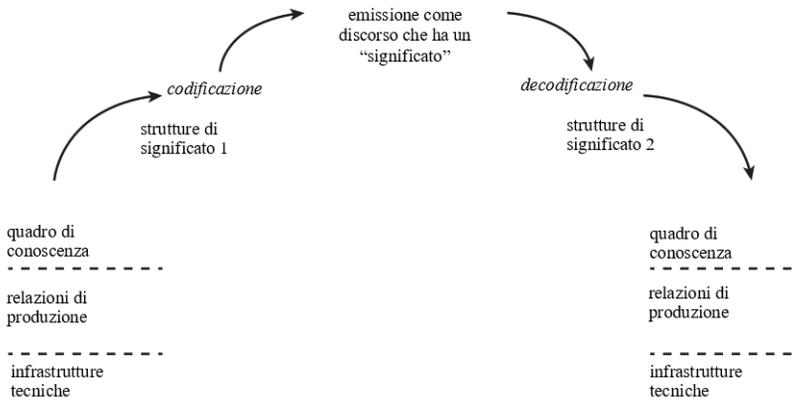
Le cinque parti includono (i) una fonte d'informazione, per esempio un giornalista il quale produce un messaggio che viene poi codificato in un segnale pronto per essere trasmesso; (ii) un trasmettitore, per esempio le rotative o la videocamera, che trasforma il messaggio in un segnale adatto ad essere trasmesso, (iii) il canale, per esempio il giornale o l'emittente, che trasmette il segnale; (iv) il ricevitore, per esempio gli occhi del lettore o lo studio televisivo, il quale aiuta a leggere o decifrare il messaggio; e (v) il destinatario, ovvero, la persona alla quale il messaggio è in realtà destinato. Questo modello pone l'accento sull'assicurare che non vi siano interferenze e che il messaggio possa giungere a destinazione senza impedimenti. La comunicazione è qui considerata in primo luogo una questione di trasmissioni.

Gli approcci politico-economici alla comunicazione ed ai *mass media* hanno essenzialmente adottato questo modello lineare di comunicazione e si sono focalizzati sulla proprietà dei mezzi di produzione e di distribuzione dei messaggi mediatici. L'analisi politico-economica dei media classici

dimostra che i processi di concentrazione della proprietà hanno un impatto significativo sulla varietà dei messaggi dei media, limitandoli. Nei loro studi decisivi, Murdock e Golding (1973) hanno identificato tre procedimenti di concentrazione: l'integrazione, la diversificazione e l'internazionalizzazione. L'integrazione fa riferimento alle fusioni ed acquisizioni che hanno portato alla creazione di ampie società mediatiche che non solo detengono diversi organi di stampa, ma anche le unità di distribuzione e di vendita, controllando, di conseguenza, il mercato dei media nella sua quasi totalità. La diversificazione fa invece riferimento al procedimento nel quale un'impresa del settore dei media acquista interessi in altri ambiti, per esempio nelle attività del tempo libero o nella fornitura di informazioni. L'internazionalizzazione coinvolge l'espansione verso diversi mercati nazionali. Per mezzo di questi procedimenti, la produzione di messaggi mediatici è strettamente controllata da pochi grandi conglomerati mediatici. Per il giornalismo ciò si rivela cruciale, in quanto la concentrazione della proprietà comporta una perdita del pluralismo e della diversità nelle voci che circolano nella sfera pubblica.

In ogni caso, l'assunzione dell'approccio politico-economico secondo cui i media detengono l'intero potere e che, assumendo che le interferenze o gli ostacoli sono ridotti o inesistenti, i messaggi possano raggiungere i propri destinatari, è stata messa in discussione. Nel suo dirompende articolo sulla televisione, Stuart Hall (1980) si è focalizzato sulla codifica dei messaggi e sulla successiva decodificazione, ritenendo che si trattasse di "momenti" abbastanza diversi. Hall cercò di ritenere la comunicazione un insieme di momenti distinti, ma collegati, connessi in un circolo. Distingue quattro piani o "momenti" del procedimento: la produzione, la circolazione, il consumo e la riproduzione. La figura 2.2 presenta il modello di Hall in forma schematica. La priorità di questo modello consiste nell'evidenziare il momento di produzione e di ricezione quali fasi distinte e nell'indicare fattori come la conoscenza, le norme professionali, il ceto e le ideologie come caratterizzanti della produzione e della ricezione. Più che concepire la codificazione come una questione tecnica di trasformazione di un messaggio in un segnale e gli impedimenti alla decodificazione dovuti a rumori o interferenze nel canale, Hall li considera entrambi prodotti dei diversi fattori di conoscenza e di ceto. Tali differenze possono generare letture negoziate e opposte dei messaggi mediatici.

Figura 2.2 – Il circuito della comunicazione



Fonte: Hall 1993 [1980] p. 94.

Nell'articolo in questione, Hall ritiene che il procedimento di comunicazione di massa comprenda sia il produttore che il ricevitore del messaggio. In tale procedimento, i produttori sono numericamente inferiori ai ricettori, e la loro codificazione è circoscritta da norme professionali e pratiche, così come dal loro accesso alle infrastrutture tecniche. Mentre gli approcci ai media politico-economici evidenziano il controllo dei mezzi di produzione dei messaggi, Hall si è concentrato maggiormente sui micro-processi, numericamente superiori, di ceti e norme professionali quali contributi ai modi in cui un messaggio viene codificato. In termini di giornalismo, la prospettiva di Hall è cruciale per identificare il ruolo svolto dalle norme professionali e dalle ideologie, così come per dimostrare che i lettori non sono recipienti passivi di informazioni ma parti attive e impegnate. Di conseguenza, un report sui media che contraddica le esperienze e le concezioni personali di una persona andrebbe rigettato. Dall'altro lato, questo modello tende a mettere tra parentesi la questione della circolazione e della distribuzione. Hall include l'infrastruttura tecnica come parte dei due momenti di codificazione e decodificazione, ma dice poco sul coinvolgimento di questi ultimi nel processo comunicativo.

In ogni caso, l'importanza dell'infrastruttura tecnica ed il momento di circolazione/distribuzione sta crescendo se pensiamo a come il procedimento di comunicazione è mutato nell'era dei *social media*. Uno degli aspetti più dirompenti di internet e dei *social media* consiste nel fatto che essi consentono a chiunque di produrre contenuti. A circa metà degli anni

2000, i teorici hanno cominciato a capire che stava accadendo un cambiamento importante quando i prezzi dei computer cominciarono a calare, l'interfaccia stava diventando più *user-friendly* e le connessioni più veloci e migliori. Il cambiamento venne descritto in vari modi, ma tutti giungevano alla medesima conclusione: nell'era di internet chiunque è un produttore. Rushkoff (2003), per esempio, parla di un balzo dell'essere autore, Leadbeater e Miller (2004) della rivoluzione "pro-am" (professionale-amatoriale), Rosen (2006) fa riferimento alle "persone precedentemente note come pubblico" e Burns (2006) ai "*producers*" (sincresi di *producer* e *user*). Questa raccolta di opere ha definito una realtà in cui le persone non sono più soltanto pubblico, ricettori e decodificatori, bensì loro stessi produttori attivi di contenuti. Questa "democraticizzazione" della produzione mediatica ha drasticamente alterato il modello di comunicazione di massa che si basava su una produzione dei media e su un controllo dei contenuti professionale e sulla distribuzione dello stesso. Come sostenuto da Meikle, i siti web prodotti dagli utenti, come i siti di Indymedia, "pongono l'accento sulla produzione più che sul consumo dei testi mediatici" (2002: 87). Per il giornalismo l'importanza di questo cambiamento non può essere sopravvalutata: il quasi-monopolio di cui godevano i giornalisti professionisti ed i comunicatori è terminato e la posizione relativamente privilegiata dei giornalisti è andata persa.

Sin dalle prime apparizioni della comunicazione su internet e nei *social media*, vi sono stati cambiamenti significativi che hanno portato ad un ecosistema mediatico in generale diverso all'interno del quale il giornalismo opera. La rapidissima ascesa dei *social network* quali Facebook e Twitter, la diffusione e la popolarità dei dispositivi mobili quali *tablet* e *smartphone* e la crescita della globalizzazione e delle interdipendenze dei mercati e delle società hanno colpito non solo la produzione, ma anche la distribuzione, la forma e lo scopo del giornalismo. I prossimi paragrafi esamineranno questi processi nel dettaglio, elencando una serie di cambiamenti e di sfide per il giornalismo.

3. UN ECOSISTEMA CHE CAMBIA

Sulla scia di Hall, questo paragrafo considera i cambiamenti dell'ecosistema mediatico in termini di produzione, distribuzione, contenuti e forma, utenti e usi. Partendo dal modello di Hall, questa sezione non privilegia la produzione o la ricezione né ritiene questi momenti equivalenti. Si dirà invece che il processo di distribuzione emerge in modo privilegiato in considerazione del modo in cui opera l'intero ecosistema. Ciò indirizza, a sua

volta, gli sviluppi in tutti gli altri processi determinando risultati molto ambigui per il giornalismo.

3.1. *Produrre il giornalismo*²

I cambiamenti possono qui essere affrontati in termini di fonti di guadagno del giornalismo ed in termini di lavoro e di pratiche del giornalismo. I cambiamenti nell'ecosistema mediatico hanno coinvolto l'intero modello imprenditoriale del giornalismo concepito come "architettura per la produzione, il servizio e i flussi di informazioni, inclusa una descrizione dei vari attori imprenditoriali e dei loro ruoli; ed una descrizione delle fonti di guadagno" (Timmers 1998:2). Mentre risulta difficile separare la componente economica del giornalismo da quella sociale, questa definizione fornisce un'euristica utile sulla base della quale possiamo definire le differenze tra il modello precoce di *mass-media* del giornalismo e l'attuale modello digitale e sociale. Il presente paragrafo presume una prospettiva storica, volgendo l'attenzione verso l'evoluzione del giornalismo e la sua transizione da modello industriale a modello digitale.

3.1.1. *L'evoluzione del giornalismo industriale*

Nel suo giudizio sulla sfera pubblica, Habermas (1991) traccia tre livelli nello sviluppo del giornalismo: dalla vendita di notizie passando per la vendita di opinioni fino alla vendita di spazi pubblicitari. Nei suoi primi livelli, il giornalismo si esplicava in un'attività di commercio di notizie. Secondo l'analisi di Bücher (1926, citata in Habermas 1991), Habermas afferma che il giornalismo iniziò come sistema di corrispondenze private, le quale vennero poi raccolte e unite da parte di un editore al fine di venderle ai lettori interessati. In questa fase il giornalismo era essenzialmente un commercio di notizie "pure". Questo tipo di giornalismo conobbe poi il giornalismo formale degli "intellettuali", il quale forniva opinioni e critiche, portando ad un nuovo genere di giornalismo in cui le notizie intese come semplici informazioni divennero secondarie rispetto alle concezioni editoriali ed alle opinioni. Questo tipo di giornalismo, scrive Habermas, non ebbe successo commerciale e sopravvisse soltanto essendo "il passatempo dell'aristocrazia monetaria" nel Regno Unito e il risultato di inizia-

2 Il termine "giornalismo industriale" è stato coniato da Anderson *et al.* (2012).

tive personali e dell'impegno di persone acculturate sul continente (Habermas 1991: 182). A questo livello, l'operazione commerciale della stampa non era tanto importante quanto l'affermazione della funzione di critica del pubblico. Come evidenziato da Bücher, il giornalismo mutò qui dall'essere "un mercante di notizie all'essere un fornitore dell'opinione pubblica" (Bücher (1926), citato in Habermas 1991: 182). In ogni modo, una serie di sviluppi a circa metà dell'Ottocento, inclusi la revoca delle imposte riscosse sulla stampa, l'aumento dei costi di produzione ed i bassi prezzi di copertina (Curran e Seaton 2003), portarono alla necessità della creazione di grandi imprese del settore mediatico dotate di risorse finanziarie maggiori. Curran e Seaton hanno rilevato che, nel 1830, servirono soltanto 690 sterline per fondare *Northern Star*, un settimanale a diffusione nazionale nel Regno Unito, e che tale spesa poté essere recuperata dalla vendita di circa 6.200 copie, un numero raggiunto nel primo mese di pubblicazione. Nel 1918, il *Sunday Express* richiese un investimento di oltre 2 milioni di sterline, il quale venne recuperato solo dalla vendita di circa 250.000 pezzi. La vendita non bastò più. I giornali si rivolsero alla pubblicità, la vendita di spazi pubblicitari non divenne più sussidiaria alla vendita delle copie stampate, bensì costituì la prima fonte di guadagno.

Tale affidamento alla pubblicità aveva avuto un impatto significativo sui modi in cui veniva organizzato e prodotto il giornalismo. La principale strategia di mercato non era più costituita dalla vendita di notizie ai lettori, bensì nel fornire pubblico agli inserzionisti. Da ciò nacquero forti pressioni sui giornalisti affinché richiamassero un pubblico maggiore o più specifico a seconda delle esigenze degli inserzionisti. Secondo Dallas Smythe (1981: 241) "per i giornali e le riviste, gli inserzionisti pagano la maggior parte dei costi – tipicamente dal 70 al 90 %. Gli abbonamenti e le vendite nelle edicole coprono approssimamente solo i costi di spedizione dei giornali e delle riviste." Secondo la tesi principale di Dallas Smythe (1981) il pubblico rappresenta la merce che i media vendono successivamente agli inserzionisti. In aggiunta, per causa del controllo monopolistico od oligopolistico del settore mediatico, i media sono poi capaci di stabilire le loro tariffe a proprio vantaggio; per esempio, i pubblici o lettori nazionali portano prezzi maggiori rispetto ai lettori locali o ai lettori per gli annunci economici.

Posto che il pubblico rappresentava il prodotto principale a disposizione del giornalismo per la vendita di spazi pubblicitari, il principale obiettivo per la sopravvivenza del giornalismo consiste nella ricerca di pubblico o di lettori. I giornali si specializzarono in termini di tipologia di lettori che cercarono di vendere agli inserzionisti. Per esempio, Curran e Seaton (2003) mostrano che, negli anni 30, il quotidiano britannico *The Daily He-*

rald vendeva agli inserzionisti lettori appartenenti alla classe dei lavoratori, mentre, nel 1938, *The Daily Mirror* “lanciò una campagna pubblicitaria rivolta agli inserzionisti vantandosi dei propri lettori altolocati” (Curran e Seaton 2003: 51). Quando il *Mirror* cercò di reinventarsi come giornale dei lavoratori, ridusse della metà la quantità di notizie dedicate ai temi politici, economici e sociali sostituendoli con articoli che affrontavano tematiche quali il crimine, il sesso e tematiche adatte a richiamare un pubblico femminile e giovane.

Mentre l'esempio del *Mirror* mette in luce il modo in cui gli editori si concentravano su lettori specifici al fine di farsi notare da inserzionisti specifici, altre tecniche sono onnicomprensive (c.d. *bundling*), ovvero il giornalismo unisce contenuti diversi al fine di rivolgersi ad un pubblico più ampio con un prodotto singolo (van der Wurff 2012). Tale tecnica rappresenta un modo più efficace per rivolgersi a un pubblico più ampio e, di conseguenza, per ottenere introiti maggiori da una varietà di fonti. Un esempio di *bundling* consiste nell'inserzione di supplementi nei giornali di oggi con le pagine dedicate all'economia color rosa, inseriti dedicati allo sport o alle compravendite immobiliari e le riviste. In questo modo, essi si rivolgono ad una platea più ampia, assicurandosi gli introiti da vari tipi di inserzionisti. Il *bundling*, abbinato alla capacità di utilizzare il giornalismo per vendere sia al pubblico che il pubblico agli inserzionisti, consentì agli editori di raggiungere economie di scala e, di conseguenza, di rafforzare e di consolidare la propria posizione aumentando le concentrazioni, le integrazioni verticali e orizzontali ed elevare gli ostacoli per i nuovi arrivati.

Questo monopolio o oligopolio dei media ha portato al modello mediatico dominante caratterizzato da un ampio mercato controllato essenzialmente da una manciata di conglomerati di dimensioni molto grandi. Nella loro economia politica dei media, Golding e Murdock (1991) propongono quattro processi storici tra loro collegati che possono aiutare a spiegare la produzione del giornalismo, ovvero: la crescita del settore dei media, l'ascesa di società mediatiche, la commodificazione ed il cambiamento del ruolo della regolamentazione governativa. Quando il settore dei media si è industrializzato, ha poi consolidato le posizioni dei propri giganti e si è messo al riparo dalle crisi di mercato. Tutto ciò venne raggiunto tramite fusioni e acquisizioni, ovvero tramite un processo di integrazione. Tali integrazioni possono essere verticali, quando un'azienda del settore mediatico acquisisce altre aziende a livelli diversi, oppure orizzontali, quando un'azienda del settore mediatico rileva altre aziende che si trovano al medesimo livello. L'integrazione orizzontale avviene, per esempio, quando News Corp acquisisce una serie di etichette mediatiche, quali *The Times*, *Wall Street Journal*, Fox News Network, BSkyB, HarperCollins, ecc., men-

tre l'integrazione verticale avviene quando l'acquirente è una holding del settore della produzione e distribuzione mediatica. Questa specie di integrazione verticale e orizzontale globale è stata resa possibile a causa dei cambiamenti nella politica mediatica, e nel dettaglio tramite il modello di crescente deregolamentazione di stampo neoliberale.

Il lavoro giornalistico assomigliava, secondo il modello tradizionale, "industriale" di giornalismo, ad altri tipi di lavoro presenti nelle società industrializzate. Nello specifico, i giornalisti operavano come lavoratori stipendiati ed il lavoro giornalistico era strutturato in maniera gerarchica, frammentato e diviso in compiti separati con controlli incorporati. Applicando il modello dei processi lavorativi al giornalismo, Örnebring (2010) fa riferimento alla graduale introduzione di un modello di organizzazione del lavoro giornalistico gerarchico ed alla crescente differenziazione e specializzazione all'interno della professione. Quello precedente derivava dalla graduale separazione tra "l'ideazione (pianificazione dei contenuti, decisione di cosa stampare, ricerca del materiale e assunzione dei redattori) e l'esecuzione (la redazione in sé e la ricerca delle informazioni)" del giornalismo (Örnebring 2010: 61–62). Ciò corrisponde essenzialmente al modo in cui il giornalismo, inteso come la ricerca di notizie, si è scisso dalla redazione, dalla stampa e dalla divulgazione delle notizie. Nel giornalismo degli inizi, ritiene Örnebring, tutti questi processi vennero svolti dalla medesima persona. Come evidenziato da Schudson (1978: 65), fino al Novecento i giornali erano principalmente "marchi unipersonali"; solo quando divennero un'attività commerciale, come visto precedentemente, che il lavoro del giornalismo mutò e l'ideazione e l'esecuzione del giornalismo divennero processi separati rigidamente delimitati. L'ideazione divenne compito del *management* e l'esecuzione compito del giornalista in quanto dipendente. Emerse una gerarchia relativamente rigida, al cui vertice si posizionano gli editori, seguiti dai direttori, giornalisti, redattori, ecc. (Örnebring 2010). Malgrado tale struttura gerarchica, non era raro che i redattori si schierassero dalla parte dei giornalisti piuttosto che da quella degli editori nelle controversie, in quanto essi erano avanzati soprattutto dal livello di giornalista e la loro etica e la loro identità professionale erano condivise con quelle dei giornalisti semplici.

In secundis, la separazione tra l'ideazione e l'esecuzione del giornalismo fu accompagnata da una crescente differenziazione dei vari aspetti del lavoro del giornalismo. I "marchi unipersonali" divennero sempre più differenziati e coloro che lavoravano su un aspetto del giornalismo, per esempio la stampa, non avevano nessuna idea dell'attività di inchiesta giornalistica. Ad un certo punto, i reporter erano altamente specializzati nelle tecniche di ricerca di informazioni, ma non nella scrittura, compito dei correttori

(*sub-editors*) negli uffici. Negli anni più recenti, la differenziazione ha assunto la forma di “ritmo”, per mezzo del quale un giornalista si specializzerebbe in una tipologia di notizie, per esempio la cronaca politica, oppure giudiziaria o sportiva. Inoltre, la comparsa di “staff di supporto” quali foto-reporter o illustratori, evidenzia tale differenziazione all’interno della professione (Örnebring 2010). Tale differenziazione ha stabilito le priorità del giornalismo, in altre parole la raccolta e l’unione di notizie così come lo *storytelling*, mentre coloro che possiedono competenze tecniche (fotografi, addetti al suono, cameramen, ecc.) vengono considerati ausiliari.

Riassumendo il modello fino a poco tempo fa dominante della produzione giornalistica dalla prospettiva del modello commerciale, possiamo vedere che ciò corrisponde alla produzione industriale di beni, con alcune peculiarità. La prima consiste nel fatto che il modello economico dei media “industriale” faceva leva su due mercati: quello degli inserzionisti e quello dei lettori. La seconda nel fatto che la crescita del settore mediatico ha dato adito all’avanzamento di strutture oligopolistiche con alti tassi di concentrazione ed integrazione. Terzo, la divisione del lavoro nel settore dei media era organizzata sulla base di uno schema gerarchico, con la divisione tra i manager e i lavoratori, dando comunque priorità al giornalismo (ovvero la ricerca di notizie e lo *storytelling*), almeno finché i dirigenti del quotidiano erano loro stessi giornalisti. Il valore aggiunto di tale modello deriva dalla capacità di rivolgersi sia agli inserzionisti che ai lettori, rendendolo non solo sostenibile, ma anche piuttosto redditizio. Nonostante le varie critiche mosse nei confronti di tale modelli, specialmente quelle basate sulla commodificazione delle notizie (McManus 1994) e sulla commodificazione del pubblico (Dallas Smythe 1981), sulla mutazione del giornalismo in pubbliche relazioni (Habermas 1991) e sull’industria mediatica oligopolistica (Golding e Murdock 1973), tale modello è riuscito a mantenere un determinato livello di produzione giornalistica per oltre un secolo.

3.1.2. *L’interferenza del digitale della produzione*

Questo modello di produzione e circolazione giornalistica venne fermato dall’ascesa di internet. Il fenomeno si è intensificato con la proliferazione dei *social media*. Tale interferenza ha colpito la produzione giornalistica a livello dei ricavi ed a livello del lavoro giornalistico. Per certi versi, tali cambiamenti seguono di pari passo i mutamenti sociali più ampi legati alla svolta verso un modello neoliberale di organizzazione capitalistica e non vanno considerati un effetto diretto delle nuove tecnologie. Allo stesso tempo, come dimostrato da Örnebring (2010), le nuove tecnologie hanno

sempre disturbato il giornalismo, nonostante esso sia stato in grado di recepire tali mutamenti. È comunque importante dimostrare che, quando internet fece la propria comparsa, il giornalismo aveva già attraversato una serie di cambiamenti nell'organizzazione e nella produzione, cambiamenti legati alla digitalizzazione ed al crescente uso dei computer sul posto di lavoro. Inoltre, tali cambiamenti avvennero in parallelo rispetto ad ulteriori importanti cambiamenti nell'organizzazione del lavoro, ovvero l'indebolimento dei sindacati ed il crescente managerialismo.

Forse il cambio più paradigmatico è stato quello affrontato da News International (il ramo di News Corp attivo nel Regno Unito) in seguito alla decisione di spostare la produzione a Wapping negli anni 80. Lo spostamento della produzione dalla storica Fleet Street a Wapping nel quartiere Docklands a Londra venne interpretato come mossa contro il sindacato dei tipografi e dei giornalisti e, *in secundis*, seguito dall'introduzione dei computer nella produzione del giornalismo. Ciò avvenne con lo scopo dichiarato di aumentare gli investimenti e la redditività (Majoribanks 2000). Lo spostamento fu controverso e segnato da confrontazioni, con una rigida gestione sostenuta dall'allora Primo Ministro Margaret Thatcher. Nel proprio rapporto sul trasferimento Majoribanks (2000) spiega i dettagli di come la gestione di News International abbia usato, all'interno del contesto di un forte sostegno da parte del Governo e dell'apparato statale, l'innovazione tecnologica per rimuovere i sindacati ed i lavoratori manuali dalla produzione del giornalismo, licenziando in totale circa 5.500 lavoratori. La nuova forza lavoro sarebbe stata formata utilizzando i sistemi informatici specializzati di News International. L'esempio di News International venne presto seguito da altri giornali nel Regno Unito e nel resto del mondo, seppure in misura diversa ed in modo meno acrimonioso.

Tali importanti mutamenti, ovvero lo smantellamento effettivo dei sindacati, l'ascesa del managerialismo e la computerizzazione del lavoro giornalistico, si erano già verificati quando, circa 15 anni dopo, la comparsa di internet causò una nuova serie di sfide rivolte non solo ai giornalisti stessi e ai loro metodi, ma ad ampi gruppi quali News International. Quando i giornali si spostarono *on-line* agli albori del World Wide Web, il loro scopo era, di nuovo, quello di aumentare la propria profittabilità tramite le nuove tecnologie. Derek Bishton, il caporedattore del *The Daily Telegraph* ed il responsabile del lancio dell'Electronic Telegraph, il primo quotidiano *on-line* del Regno Unito, ricorda come l'allora proprietario del *The Telegraph*, Conrad Black, gli disse: "Dovrai lavorare molto duramente per convincermi di investire in qualcosa che offriamo gratuitamente" (Bishton 2001: non numerato). Ma il dado era tratto: dopo il *The Telegraph*, altri giornali fecero lo stesso, pubblicando gratuitamente *on-line* i propri contenuti stam-

pa. Nonostante fosse ancora interessata nelle potenzialità commerciale delle nuove tecnologie, l'evoluzione del giornalismo *on-line* sortì, di pari passo con l'evoluzione di internet, l'effetto opposto, ovvero lo smantellamento del modello commerciale del giornalismo. Ciò avvenne in due modi diversi: innanzitutto a causa della gratuità dei contenuti *on-line* e, in secondo luogo, a causa della frammentazione del pubblico di internet e la conseguente perdita della massa di lettori da vendere agli inserzionisti. Il giornalismo *on-line* non può quindi fare affidamento al duplice mercato degli inserzionisti e dei lettori.

3.1.3. *L'accesso a pagamento*

Nello specifico, il primo approccio verso le notizie *on-line* prese la forma della pubblicazione di contenuti stampa su internet. Mentre negli anni seguenti ciò venne accompagnato da articoli e commenti dedicati esclusivamente alla sezione *on-line*, e incrementando i livelli di interattività, l'idea di fondo di postare gratuitamente le notizie rimase immutata, nonostante gli sforzi verso l'inserimento di servizi a pagamento o abbonamenti. Arrese (2015) ha delineato quattro fasi del modo in cui il giornalismo *on-line* ha cercato di monetizzare il web: inizialmente, nei primi anni (1994–2000), la fase pionieristica e sperimentale, in cui i vari giornali *on-line* sperimentarono modelli diversi, incluso un servizio per soli abbonati. In ogni modo, ciò non funzionò, in quanto tali giornali non furono in grado di attirare lettori, e tale fase si concluse con un passaggio quasi univoco verso i contenuti gratuiti, in quanto i giornali *on-line* speravano che ciò sarebbe bastato per attrarre un pubblico ampio e, di conseguenza, gli inserzionisti. Il *The Wall Street Journal* costituì l'unica eccezione, il quale aveva adottato una strategia di servizi a pagamento e la mantenne. Nella seconda fase (2001–2007), definita da Arrese la “frenesia degli esperimenti non riusciti”, i giornali *on-line* tentarono e sperimentarono una serie di modelli, per esempio i micro-pagamenti, i contenuti premium per gli abbonati e la vendita di versioni in pdf stampabili, ma nessuno di questi riscontrò un successo durevole.

La terza fase (2008–2010) venne capitanata dalla conversione di Rupert Murdoch da discepolo dei contenuti gratuiti a difensore di quelli a pagamento. Quando News Corp iniziò a percepire il dolore del calo delle vendite e degli introiti pubblicitari, in quanto sempre più inserzionisti si rivolsero a Google e la crisi finanziaria del 2008 aveva reso più difficili le condizioni anche alle grandi società, Murdoch iniziò a spingere per l'introduzione di un modello di contenuti a pagamento per la maggior parte delle pubblicazioni *on-line* di News Corp, inclusi i *tabloid* popolari quali *The Sun*. Il

mutamento del modello commerciale venne sintetizzato con parole molto chiare da parte di Murdoch stesso in un editoriale uscito sul *The Wall Street Journal*: “I contenuti di qualità non sono gratuiti. In futuro, il buon giornalismo dipenderà dalla capacità di un’impresa mediatica di attrarre i clienti offrendo notizie ed informazioni per le quali essi sono disposti a pagare. Il vecchio modello commerciale fondato essenzialmente sulla pubblicità è morto” (Murdoch 2009, A21, citato in Arrese 2015: 9). In altre parole, il giornalismo sarebbe ora a servizio di un solo padrone, i lettori, offrendo loro contenuti di qualità per i quali essi sarebbero disposti a pagare. Una serie di pubblicazioni *on-line* fece la stessa cosa, ovvero *The Economist*, l’editore tedesco Springer e i suoi principali giornali *Die Welt* e *Bild*, i quotidiani francesi *Le Monde* e *Libération*, e molti altri che avevano stabilito che avrebbero cominciato a rendere a pagamento i contenuti (Arrese 2015). Emerse due principali piani di addebito, il modello “*freemium*” e le versioni misurate: il primo si riferisce alla pratica di offrire alcuni contenuti a titolo gratuito e richiedere l’iscrizione per ulteriori accessi, ed il secondo a quella di offrire un determinato numero di articoli gratis per poi vendere gli ulteriori accessi. Nonostante tali richiami, alcuni dei maggiori editori non adottarono la nuova strategia, p.es. *The Guardian* e *The Huffington Post*, i quali mantennero il loro modello di contenuti gratuiti.

La fase finale e attuale, sostiene Arrese (2015), venne inaugurata con la decisione del *The New York Times* di applicare un sistema di pagamenti “impermeabile”, sulla scia delle versioni misurate. Ciò divenne un punto critico per la (ri)adozione del modello di notizie a pagamento da parte di un numero consistente di editori in tutto il mondo. La realtà della sopravvivenza ha spinto molti *player* importanti a cercare una chiara fonte di guadagni ed i modelli di pagamento, “impermeabili” o meno, possono rivelarsi necessari. Allo stesso tempo, Arrese evidenzia che vi sono ancora molte sperimentazioni, con gli editori che cercano di bilanciare gli introiti provenienti dagli inserzionisti con quelli provenienti dai lettori. Altri giornali, per esempio il danese *De Correspondent*, il quale ha superato il record del *crowdfunding* nel giornalismo raccogliendo un milione di euro da 15.000 sottoscrittori in otto giorni, operano utilizzando un modello di sole sottoscrizioni, mentre un’altra *start-up* danese, *Blendle*, opera come piattaforma che unisce contenuti per i quali i lettori pagano i singoli articoli. Sia *De Correspondent* che *Blendle* si sono rilevati economicamente sostenibili fino ad ora.

In ogni modo, vi sono una serie di fattori che continuano a fare pressione sull’applicabilità dei modelli a pagamento nel giornalismo *on-line*: *in primis*, vi sono tutt’ora importanti ed influenti produttori di notizie che offrono contenuti a titolo gratuito e che difficilmente cambieranno strategia,

p.es. le emittenti pubbliche quali la BBC, oppure editori devoti al giornalismo libero, p.es. *The Guardian*. Altre categorie includono, in questa sede, i nuovi arrivati che vogliono costruirsi la loro fascia di lettori offrendo contenuti gratuiti. La conclusione è che, in questo momento, esistono tutt'ora molti contenuti gratuiti e che i lettori non potrebbero essere ancora disposti a pagare per i contenuti. Questa riluttanza potrebbe anche essere un fattore culturale. Per esempio, nei Paesi del Sud Europa, ovvero l'Italia, la Grecia, la Spagna e il Portogallo, i sistemi a pagamento hanno riscontrato un successo ancora minore in confronto al Nord Europa ed agli Stati Uniti, evidenziando che si tratta di ragioni culturali. Il ruolo degli utenti nella produzione, nel consumo e, di conseguenza, nei mutamenti del giornalismo non va sottostimato. Gli utenti e le loro abitudini verranno trattate nello specifico nei paragrafi che seguono. Un terzo fattore che fa dubitare del successo dei sistemi a pagamenti è il ruolo sempre più importante dei *social media* nella divulgazione di notizie. Le persone fanno infatti sempre più affidamento ai *social media* quali Facebook per reperire notizie e per godere della cultura della condivisione dei *social media*, non intravedendo, di conseguenza, nessun valore nel pagare per abbonarsi ad un singolo organo di stampa i cui contenuti non possono essere condivisi. Inoltre, vi sono svariati modi o attacchi informatici che consentono agli utenti di bypassare i sistemi a pagamento accedendo ai contenuti senza dover pagare. Per esempio, con l'uso di *server* di tipologia *proxy* si possono bypassare i modelli "misurati" ("*metered*"), mentre tramite una ricerca su Google sulla base del titolo di, per esempio, un articolo del *Wall Street Journal*, si può accedere all'intero contenuto dello stesso (vedi Smith 2015). Infine, gli editori che fanno affidamento sulla pubblicità devono affrontare il crescente utilizzo dei c.d. "*ad blocker*", utilizzati per bloccare le pubblicità sui *browser* di coloro che installano tali programmi. Ciò rende gli inserzionisti sempre più restii a pagare per i c.d. "*banner*". Si tratta di sfide importanti che il giornalismo deve affrontare nella propria ricerca di un modello commerciale sostenibile e remunerativo.

3.1.4. *Gli sforzi del giornalismo nell'eradigitale*

La *digital disruption*, in ogni modo, non si è verificata soltanto a livello di incassi. Ha anche colpito significativamente il lavoro giornalistico. Sono stati infatti coinvolti in maniera più diretta tre aspetti principali del lavoro giornalistico: *in primis*, il modo in cui è organizzato il lavoro giornalistico è cambiato radicalmente a causa della compressione del tempo e della produzione di un giornalismo a più livelli. In secondo luogo, l'utilizzo delle

nuove tecnologie nel giornalismo ha coinvolto lo strumentario necessario per svolgere il giornalismo. E, terzo, il rapporto tra la gestione ed i giornalisti si è fortemente alterato, con i giornalisti che lavorano come *free-lancers* sulla base di contratti precari a tempo determinato.

Esaminando ulteriormente tali sviluppi, l'ascesa di un circolo di informazione attivo 24 ore al giorno 7 giorni su 7 è stata, di fatto, accompagnata dalla televisione satellitare e da canali tv dedicati esclusivamente all'informazione quali la CNN (vedi Cushion e Lewis 2010), ma internet ha intensificato tale fenomeno. Mentre la carta stampata richiede che i giornalisti raccolgano e riportino le notizie una o due volte al giorno, e mentre i notiziari televisivi facevano ugualmente leva su una raccolta di notizie effettuata una o due volte al giorno, in tempo per il telegiornale dell'ora di pranzo e della sera, internet richiede, al contrario, un aggiornamento costante. In altre parole, per la maggior parte, i giornalisti che lavoravano per i giornali stampati o per le emittenti televisive operavano sulla base di una "deadline". Su internet, invece, non vi è alcuna "deadline": vi è invece la necessità di aggiornamenti costanti, di notizie pubblicate in tempo reale e spesso l'esigenza di aggiornare una notizia seppure non vi siano stati nuovi sviluppi al fine di catturare l'attenzione dei lettori. Paulussen (2012) riferisce che i giornalisti *on-line* ritengono che il loro lavoro richieda una fornitura di notizie costante e in tempo reale, mentre Schmitz Weiss e de Macedo Higgings Joyce (2009: 599) osservano che la produzione di notizie avviene ora "attraverso una dimensione temporale compressa". Similmente, Örnebring (2010: 65) tratta il tema della velocità collegato all'introduzione delle nuove tecnologie nelle redazioni, sostenendo che la "funzione prima di qualsiasi nuova tecnologia consiste nel velocizzare il processo informativo". Inoltre, a sempre più giornalisti viene chiesto di produrre le notizie non soltanto per internet, ma anche per la carta stampata e spesso anche per le trasmissioni (televisive o radio). Ciò ha determinato un aumento considerevole del carico di lavoro che grava su di essi – Lee-Wright, Philips e Witche (2011) riportano che un turno di 15 ore non è inusuale – imponendo ai giornalisti tempi ancora più stretti.

Le nuove tecnologie hanno anche colpito lo strumentario di cui sono in possesso i giornalisti. Sembra esservi un ampio consenso sulla necessità di possedere varie competenze e di acquisire conoscenze sulla tecnologia per i giornalisti (Ursell 2001; Garcia-Avile *et al.* 2004; Örnebring 2010; Paulussen 2012). Senza ombra di dubbio lo strumentario richiesto oggi ai giornalisti è molto diverso da quello richiesto 25 anni fa; bisogna, tuttavia, sottolineare che le competenze tecnologiche vengono considerate aggiuntive rispetto alle competenze tradizionali di cui dovevano disporre i giornalisti "industriali". Abilità quali la creazione e la pubblicazione di foto, la reda-

zione di filmati tramite telefono cellulare, scrivere blog, guidare e commentare storie, come affermato da Jana Singer (2010: 105), “si aggiungono alle competenze richieste alle passate generazioni di giornalisti”. Si è affermata la figura del c.d. “giornalista-zaino” (“*backpack journalist*”), un professionista multidisciplinare in grado di produrre il giornalismo tramite lo strumentario nel proprio zaino. Riguardo a ciò, le nuove tecnologie sembrano coprire le divisioni e differenziazioni interne nel giornalismo in quanto il “sostegno” ed il supporto “cardine” si fondono.

D’altro canto, come vedremo nel capitolo 3.2 dedicato alla forma ed ai contenuti, le nuove forme di giornalismo quali il giornalismo dei dati, il giornalismo immersivo ed il giornalismo mobile, richiedono conoscenze speciali e la comprensione di tecnologie e applicazioni specifiche. Forse più delle altre forme, il giornalismo dei dati richiede una conoscenza approfondita dell’analisi dei dati, così come nuove tecniche di presentazione, quali tecniche di visualizzazione, mappe dati o infografiche. Sembra quindi che almeno in questo ambito vi sia in gioco una dinamica diversa che riporta alla specializzazione ed alla “separazione” del giornalismo in sub-specialismi.

Parallelamente alle abilità tecniche richieste, vi è un’altra serie di competenze rivelatasi importante per il giornalismo. Si tratta delle abilità sociali di gestione ed interazione con i lettori. È la componente affettiva del giornalismo la quale è, specialmente nei social media, vitale e forse più importante del riporto di notizie. Il lavoro affettivo del giornalismo riguarda la costruzione e la gestione di reti di lettori e la formazione di legami tra i giornalisti e il pubblico/la rete che essi servono (Siapera e Illiadi 2015). Lewis *et al.* (2014) lo definiscono giornalismo reciproco e lo ritengono esclusivamente positivo, in quanto contribuisce alla creazione di fiducia, connessioni e capitale sociale. Siapera e Illiadi (2015) ritengono, in ogni modo, tale elemento del lavoro giornalistico profondamente ambiguo nel senso che include una tensione irrisolta tra la commodificazione dei rapporti sociali ed il potenziale di creare nuovi legami sociali e nuove soggettività giornalistiche. Tale questione verrà affrontata in maniera più dettagliata nel capitolo 3.4.3.

Oltre al tempo coinvolto ed alla serie di competenze, l’interferenza digitale ha poi riorganizzato la relazione tra la gestione ed i giornalisti. La caratteristica principale di tale riorganizzazione consiste nell’ascesa di contratti precari e del giornalismo *free-lance*. Deuze (2009) è arrivato a definire gli editori “quelli precedentemente noti come datori di lavoro”, parafrasando la nozione di pubblico “precedentemente noto come spettatori” di Jay Rosen (2006). Vi sono, in breve, vari indicatori che dimostrano che il giornalismo ha seguito tendenze più ampie nel lavoro e nell’occupazione che

hanno determinato uno spostamento da occupazioni permanenti a lungo termine con un datore di lavoro stabile verso forme di lavoro flessibili a breve termine e basate su singoli progetti. Come evidenziato da Castell (2000), tale cambiamento riguarda l'individualizzazione del rapporto tra lavoro e capitale cosicché, in termini giornalistici, esso non è più governato da sindacati o contratti di lavoro collettivi, bensì da accordi individuali tra giornalisti ed editori/impresе del settore dei media. Questo c.d. "lavoro atipico" inteso come *free-lance*, lavoro sulla base di contratti a tempo determinato (Waters, Warren e Dobbie 2006; Deuze e Fortunati 2010) sta diventando sempre più tipico per i giornalisti.

L'impatto esatto di tutto ciò sulla prassi giornalistica è difficile da misurare. Si può, tuttavia, tranquillamente affermare che questi sviluppi sono ambigui. Da un lato, il *free-lancing* offre maggiore libertà e autonomia ai giornalisti, di conseguenza arricchendo il loro lavoro di soddisfazione e creatività (Massey ed Elmore 2011). Dall'altro lato, un recente studio sui giornalisti nel Sud-Est Europa e in Italia richiama la maggiore vulnerabilità dei *freelancer* e dei lavoratori con contratti precari rispetto alle pressioni degli editori e dei proprietari dei media, compromettendo l'autonomia dei giornalisti (Siapera 2015). Al contempo, la mancanza di occupazioni stabili e durature per i giornalisti sta sfociando verso tendenze imprenditoriali nel giornalismo (Jarvis 2010), per cui i giornalisti sono incoraggiati a ipotizzare nuove *start-up* giornaltistiche, ma anche a ritenere loro stessi un marchio da gestire e vendere. Bruns (2012) riporta che i giornalisti australiani possono agire su Twitter come "marchi personali", ritwittando gli articoli scritti per le organizzazioni informative tramite i loro account personali. In termini più strutturali, Siapera e Spyridou (2012) ritengono che i *network* costruiti dai giornalisti sui *social media* siano una forma di capitale sociale, che può essere trasformato, in certe circostanze, in altre forme di capitale. Nel costruire e mantenere viva un'ampia rete di amici e di *follower* su Facebook e su Twitter, i giornalisti possono migliorare la propria posizione sul campo. La traiettoria di Andrew Sullivan ne è un buon esempio. Sullivan era uno dei primi blogger politici degli Stati Uniti all'inizio degli anni 2000, scrivendo per il *The Dish*. Sulla base della sua notorietà e del suo successo legati al blog, gli venne offerta la posizione di redattore dell'*Atlantic Monthly*, dove si dice che abbia contribuito a un aumento dell'attività del circa 30% (Perez-Pena 2008). Mentre non tutti i giornalisti presenti sui *social media* godono di una tale notorietà ed alta visibilità, costruire e mantenere una rete di *follower* costituisce una parte sempre più importante del loro lavoro, e spesso offre una fonte di stabilità in un ambiente altrimenti movimentato caratterizzato da precarietà ed impieghi a breve termine.

Le iniziative imprenditoriali, nonostante il picco di tendenza, non si sono rivelate particolari opportunità per il giornalismo. Nonostante l'imprenditoria sembri offrire una possibile via per il giornalismo, non tutto è ciò che sembra. Per intellettuali come Jeff Jarvis (2009), il futuro del giornalismo è imprenditoriale, non istituzionale, come da lui stesso affermato: "Credo che i giornalisti debbano diventare imprenditori. ... Devono sentire e servire il mercato. Devono lavorare con innovatori. Devono intravedere un futuro diverso per il giornalismo, anche migliore del suo passato". Come precedentemente affermato, le strutture gerarchiche ed i ritmi rigidi danno la priorità ad una concezione del mondo ed un'autonomia giornalistica limitata. Inoltre, la precarietà e l'insicurezza lavorativa significano che i giornalisti devono essere più consapevoli delle opportunità di mercato per loro stessi. L'imprenditoria sembra quindi essere in linea con lo spirito del tempo: "Non odiare i media, sii tu stesso i media", pare dire.

In ogni modo, il manifesto per il giornalismo imprenditoriale di Jarvis pone l'accento sul profitto, non sulla qualità giornalistica o sul giornalismo inteso come servizio pubblico. Inoltre, le critiche che Jarvis ed altri muovono in questo campo nei confronti della condizione del giornalismo di oggi sembrano colpire ingiustamente i giornalisti stessi più che identificare i parametri più ampi che determinano il lavoro di questi ultimi. Ma forse uno degli aspetti più problematici del "*journalpreneurialism*" (Prein 2014) è che i giornalisti dovranno occuparsi di tutti gli aspetti del *business*, trovare capitali a rischio e rispondere agli investitori, tutto ciò mentre praticano il "giornalismo innovativo". La pressione che grava su un'occupazione già ora molto stressante è immensa. Per altri commentatori, i problemi sono addirittura più profondi. Dean Starkman (2011) parla del consenso del "futuro delle notizie" ("*future of news*", FON), capeggiato da Jarvis, Shirky ed altri, il quale sostiene l'imprenditoria a spese del giornalismo. Il valore chiave del giornalismo consiste nel servire l'interesse pubblico, ma, nella propria ricerca del profitto e nella spinta verso un maggiore impegno nei confronti dei lettori, l'imprenditoria perde tali tratti. In un certo senso, il giornalismo imprenditoriale sembra essere una specie di stenografia per il capitalismo neoliberale e l'innovazione è rivolta, più che verso un servizio nei confronti della società, verso il profitto privato. Il giornalismo diventa soltanto un ulteriore servizio, un altro bene da acquistare e da vendere tra individui, e non funge più da mediatore tra il potere e il cittadino. Da questo punto di vista, l'imprenditoria non offre una soluzione per la sostenibilità del giornalismo. Come evidenziato da Pein (2014, non numerato), l'imprenditoria orientata verso la tecnologia non riguarda il giornalismo o i giornalisti: "Le sue priorità consistono nell'automatizzazione, nella

standardizzazione e nella deprofessionalizzazione; far fare tutto ai robot, e ciò che i robot non riescono a fare, lasciarlo ai c.d. ‘*Redditors*’”.

Uno sguardo pragmatico all’evoluzione delle varie iniziative imprenditoriali ci mostra un quadro variopinto. Vi sono alcuni successi veri, soprattutto il danese *De Correspondent*, ma la maggior parte delle iniziative giornalistiche imprenditoriali che ha avuto successo deve il proprio risultato positivo al sostegno di potenti imprese. Ezra Klein, l’ex caporedattore del *The Washington Post*, per esempio, ha lanciato *Vox*, una *start-up* giornalistica che pone l’accento sul “giornalismo innovativo”. *Vox* ha ottenuto un buon successo, con un gruppo di lettori fedeli e *follower* sui *social network*, ma è spalleggiato da *Vox Media* che detiene anche *SB Nation* (sport), *the Verge* (tecnologia), *Polygon* (giochi), *Curbed* (compravendite immobiliari), *Eater* (mangiare e bere) e *Racked* (shopping/lifestyle). *Vox Media* ha ottenuto 70 milioni di dollari grazie alle speculazioni ed annovera tra i propri investitori *Comcast* e *Accel Partners*. In altre parole, stiamo parlando di un investimento considerevole da parte di finanziatori che si aspetteranno un rientro considerevole. Uno sviluppo interessante consiste nel fatto che *Vox Media* è uno dei partner di lancio di *Apple News*, una “*native reader app*” (Warren 2015), nata grazie ad un’altra sinergia tra le imprese dei media e di internet. Sembra che i milionari di internet si stiano rapidamente muovendo verso il settore dell’informazione, con *Pierre Omidyear* di *Ebay* e *Jeff Bezos* di *Amazon* che hanno, rispettivamente, investito nel *The Intercept* di *Glenn Greenwald* e nel *The Washington Post*. *Storyful*, fondato come *start-up* dall’ex giornalista di *RTE* (Irlanda) *Mark Little*, ha ottenuto un successo considerevole e si è costruito una significativa reputazione come agenzia di notizie digitale. Ma, all’incirca nel 2012, è entrato in difficoltà economiche, operando in perdita finché venne rilevato da *News Corp* nel dicembre del 2013 (Byrne 2014). Il coinvolgimento di grandi imprese nell’ambito del giornalismo digitale mostra che le idee romantiche di imprenditori da quattro soldi con grandi idee in grado di fare soldi sono molto distanti dalla realtà. Gli investimenti di successo hanno fatto affidamento al saper fare ed alla reputazione di giornalisti affermati sostenuti da finanziamenti provenienti da grandi imprese. Sembra che nel campo di internet l’informazione sia di nuovo divenuta un affare commerciale.

Nel concludere il capitolo dedicato alla produzione del giornalismo, appare chiaro che molto è cambiato e che la produzione del giornalismo affronta una serie di sfide importanti. Le principali di esse sono: trovare un nuovo modello di *business* e di guadagno che assicuri la sostenibilità del giornalismo senza comprometterne i valori e l’etica; *in secundis*, raggiungere un nuovo accordo tra giornalisti ed editori che determini chiaramente i diritti ed i doveri di entrambe le controparti nei confronti dell’altra, tute-

lando l'integrità del giornalismo indipendentemente dalla condizione di impiego.

3.2. *Forma e contenuto*

Questo capitolo si occupa delle sfide che internet rappresenta per la forma e per il contenuto del giornalismo. Per iniziare, il termine “forma” è qui utilizzato per fare riferimento ai modi in cui è organizzato il contenuto, mentre “contenuto” richiama i soggetti e la sostanza del giornalismo e le loro proprietà qualitative. Il contenuto precede la forma, perché ne è parte costitutiva. Secondo Adorno (2003 [1970]), la forma è il contenuto sedimentato estratto dalla realtà. Il significato viene trasmesso dalla forma stessa, in altre parole tramite una specifica disposizione del contenuto. Si tratta di una distinzione necessaria perché dimostra che la forma ed il contenuto coesistono in un rapporto di tensione: la forma è una costante in quanto rimane la medesima in trasposizioni concrete differenti. Per esempio, gli articoli di cronaca, gli editoriali e gli articoli di fondo esistono come forme in diversi giornali. Dall'altro lato, il contenuto non è sempre lo stesso. Per esempio, l'editoriale di un giornale è diverso da quello di un altro anche se entrambi trattano lo stesso argomento. In altre parole, il significato deriva dalla stabilità della forma e dalla novità del contenuto: un modo (formale) di organizzare il contenuto consente ai lettori di comprendere ciò che stanno leggendo. La tensione si basa sulla tendenza, per il contenuto cristallizzato, di ottenere nuove forme. Ciò è produttivo/creativo e necessario per il giornalismo o per qualsiasi altro modo di produzione dei contenuti per rimanere rilevante. Una delle sfide per il giornalismo nell'era dei *social media* consiste nel riconciliare le nuove forme emerse con i contenuti che formano il giornalismo e le notizie. Inoltre, come vedremo, il crescente ruolo centrale ricoperto dai *social media* nel divulgare i contenuti, e di conseguenza nell'imporre una singola forma su di essi, comporta implicazioni importanti per il significato di tali contenuti. La trattazione è qui organizzata come segue: la prima parte si occupa del contenuto, della sostanza del giornalismo, ponendo l'accento su due tipi di fattori che potrebbero coinvolgerlo: fattori organizzativi e legati ai media. Essi vengono utilizzati in modo euristico al fine di guidare la trattazione e non corrispondono a categorie distinte chiaramente delimitate. Infatti, i fattori mediatici non possono operare al di fuori dei contesti organizzativi. Nondimeno, la distinzione qui effettuata è utile per evidenziare i vari impatti dei diversi fattori. La seconda parte si occupa delle nuove forme del giornalismo, trattando più

nello specifico il giornalismo dei dati. La parte finale identificherà alcune delle tensioni e delle sfide emergenti.

3.2.1. Fattori organizzativi

I fattori organizzativi che riguardano i contenuti si riferiscono soprattutto all'impatto, potenziale e reale, che i cambiamenti nella produzione del giornalismo potrebbero provocare sulla sostanza dello stesso. Essi seguono dall'analisi precedentemente esposta ed includono l'intensificazione del circuito informativo e la costante richiesta di guadagni e di modelli di guadagno.

Come visto precedentemente, il circuito dell'informazione attivo 24 ore su 24 e 7 giorni su 7 impone ai giornalisti pressioni considerevoli affinché producano notizie di continuo. In ogni modo, tale continua corsa alla pubblicazione non comporta necessariamente una maggiore ricerca di notizie. Inoltre, i tempi stretti significano che i giornalisti non sono più in grado di verificare ciò che stanno pubblicando. L'intenso circolo dell'informazione significa, insieme ad un alto numero di licenziamenti ed un crescente affidamento al lavoro *free-lance*, che la verifica dei fatti ed il controllo sulla qualità dell'informazione hanno sofferto in questo nuovo sistema. Ma forse uno degli sviluppi più pericolosi in termini di contenuti è il c.d. "*churnalism*". Secondo Harcup (2015: 8) il termine venne utilizzato per la prima volta dal giornalista della BBC Wassem Zakir, che lo usò indicando la mancanza di servizi giornalistici originali e la prevalenza degli articoli a sfondo pubblicitario. Come affermato da Zakir, i giornalisti "ricevono la copia che arriva via cavo ed i reporter ne producono in serie, modificandoli e magari aggiungendo qualche citazione locale" (in Harcup, 2015: 8). Mentre Zakir si riferiva soprattutto all'influenza dei comunicati stampa, il c.d. "*churnalism*" si è allargato nell'era dei *social media*, portando ad un giornalismo uniforme del "copia e incolla", in cui si ripetono sempre i medesimi articoli.

La ricerca sembra confermare ciò. Redden e Witschge (2009) hanno scoperto che le varie aziende del settore dei media hanno riportato le stesse tematiche in modo molto simile. Hanno rilevato alti tassi di omogeneità, le stesse immagini, le stesse citazioni e le stesse descrizioni in molti giornali e siti internet del Regno Unito. Hanno anche trovato alti livelli di riciclo interno con piccole variazioni nei titoli e nel testo. Redden e Witschge attribuiscono ciò alla pressione che grava sui giornalisti affinché producano contenuti per varie piattaforme ed al crescente affidamento ai circuiti dell'informazione ed alle agenzie di marketing. In alcuni casi tale ripetizione

dei contenuti può essere attribuita ad una contraddizione tra la natura della notizia, che spesso consiste di un evento unico con sviluppi che seguono lentamente e nel corso di giorni e mesi, e la natura del circolo dell'informazione attivo 24 ore su 24 e 7 giorni su 7 e la continua richiesta di nuovi contenuti. Inoltre, i licenziamenti e l'affidamento ai *free-lancer* pagati a cottimo significa che ci sono meno giornalisti che seguono una notizia e che più notizie sono più care.

Ciò implica che il contenuto che vediamo *on-line* non sempre è originale. In ogni modo, non si tratta di un fenomeno necessariamente nuovo. Il problema è che il connubio tra il giornalismo e internet avrebbe dovuto democratizzare il giornalismo (Gillmor 2004), innovarlo e sbaragliare i valori dell'informazione consolidati e diversificare i tipi di notizie da pubblicare. Al contrario, abbiamo il c.d. "*churnalism*" e le notizie mancano talmente tanto di originalità che potrebbe scriverle una macchina. In realtà esistono già i robot che scrivono articoli. Il seguente articolo, pubblicato sul *Los Angeles Times*, è stato scritto da "Quakebot", un algoritmo scritto da Ken Schwencke, un giornalista e programmatore:

A shallow magnitude 3.0 earthquake was reported Thursday afternoon one mile from Brea, according to the U.S. Geological Survey. The temblor occurred at 3:35 p.m. Pacific time at a depth of 0.6 miles. According to the USGS, the epicenter was two miles from La Habra, two miles from Rowland Heights, and four miles from Placentia. In the last 10 days, there have been no earthquakes of 3.0 or greater centered nearby. This information comes from the USGS Earthquake Notification Service and this post was created by an algorithm written by the author (Quakebot 2014).

Un sisma superficiale di magnitudine 3.0 è stato segnalato giovedì pomeriggio alla distanza di un miglio da Brea, secondo il Servizio geologico degli Stati Uniti (USGS). Il terremoto si è verificato alle ore 15:35 ora del Pacifico ad una profondità di 0,6 miglia.

Secondo l'USGS, l'epicentro si trovava a due miglia di distanza da La Habra, due miglia da Rowland Heights e quattro miglia da Placentia. Negli ultimi dieci giorni non si erano verificati sismi di magnitudine 3.0 o superiore. Queste informazioni provengono dall'USGS Earthquake Notification Service e la presente notizia è stata creata da un algoritmo scritto dall'autore (Quakebot 2014).

Schwencke afferma che l'intero processo è durato tre minuti (Oremus 2014). L'idea di fondo consiste nel fatto che gli algoritmi possano svolgere il lavoro di "churning", mentre i giornalisti possono liberare un po' di tempo per affrontare le questioni più complesse. In ogni modo, è probabile che gli algoritmi verranno utilizzati per scrivere sempre più articoli, per esempio comunicati stampa che si adattano in automatico, ma ciò potrebbe non significare *ex se* che i giornalisti scrivano più articoli. Nonostante i robot non siano in grado di sostituire i giornalisti e di scrivere articoli originali, essi possono produrre contenuti in serie, in tal modo inondando il web di contenuti non originali che vengono occasionalmente abbelliti con grafici o figure e che giungono ai lettori. Più aumentano le riproduzioni in serie, meno sono in grado i lettori di distinguere tra i contenuti, distinguere ciò che è vero da ciò che non lo è, distinguere gli originali dalle copie, ecc. Ciò impone a sua volta sfide serie alla credibilità del giornalismo e, paradossalmente, accresce ancor più l'importanza del giornalismo inteso come attività originale ed accurata.

Mentre il c.d. "churnalism" è da attribuirsi, in parte, alla pressione temporale imposta dal circolo dell'informazione attivo 24 ore al giorno 7 giorni su 7, la richiesta di guadagni si è rivelata più pericolosa per i contenuti giornalistici, dando adito ad un modo di scrivere finalizzato al miglioramento della *performance* sui motori di ricerca, al c.d. *clickbaiting* ed alla pubblicità nativa. La sovrabbondanza di contenuti negli ambienti *on-line* ha alimentato l'ascesa dei motori di ricerca e di algoritmi basati sugli stessi che forniscono risultati su una base data e li ordinano secondo un certo ordine di scala o di importanza. Nello specifico, l'algoritmo di Google, PageRank, si basa un algoritmo che calcola l'importanza di un sito web sulla base del numero di *link* ottenuti da altri siti, mentre anche il livello di questi siti viene preso in considerazione. Quando quindi gli utenti cercano una parola, Google presenta i risultati sulla base dell'importanza o del livello dei siti internet ove tale parola appare (nonostante vengano anche presi in considerazione una serie di altri fattori, quali la posizione, la cronologia delle ricerche, ecc.). PageRank è diventato un algoritmo enormemente complesso la cui struttura esatta è segreta e tutelata da brevetti. Dal punto di vista dei giornalisti e dei nuovi siti, l'esigenza di indirizzare i lettori verso i loro siti al fine di attirare gli inserzionisti pone loro la pressione di scrivere in modo tale da catturare gli algoritmi di ricerca.

L'ottimizzazione dei motori di ricerca include quattro elementi cardine: la ricerca per parola chiave, l'indicizzazione dei motori di ricerca, l'ottimizzazione *on-page* e l'ottimizzazione *off-page* (Malaga 2008). In uno studio etnografico condotto nel Regno Unito, Dick (2011) ha scoperto che l'ottimizzazione dei motori di ricerca sta diventando un aspetto sempre più im-

portante dell'informazione *on-line*, con impatto sul contenuto delle storie scelte per la pubblicazione e sul modo in cui esse sono strutturate. Per esempio, una tecnica del genere consiste nell'inserire parole chiave di tendenza nei titoli o in generale nel riscrivere le storie utilizzando parole *search-friendly*, trattandosi di parole che gli utenti potrebbero utilizzare durante la ricerca di un articolo. Dick (2011: 475) giunge alla conclusione che l'ottimizzazione dei motori di ricerca sta cambiando gli standard giornalistici "nell'interesse di un terzo commerciale, giudice nella distribuzione *on-line*: Google. Sta emergendo un nuovo conformismo nel linguaggio e la c.d. 'aboutness' di notizie *on-line*, mediata da Google. Google si posiziona tra le parole utilizzate dal pubblico dei lettori e dai giornalisti allo stesso modo, regolando implicitamente il 'mercato delle idee' per come funziona". Si tratta di una critica significativa che deve essere presa in considerazione.

La corsa ai guadagni nel digitale determinata, in realtà, da Google e dagli altri principali *social media*, ovvero Facebook e Twitter, ha anche portato all'ascesa del c.d. giornalismo "*clickbait*". Tale pratica si riferisce alla redazione di titoli che inducono i lettori a cliccarvi sopra ed a condividere l'articolo. Uno degli esempi più famosi del c.d. giornalismo "*clickbait*" fu l'articolo di Samantha Brick nel *Daily Mail* dal titolo "*There are downsides to looking this pretty: Why women hate me for being beautiful*" ("Essere belle ha dei lati negativi. Perché le donne mi odiano per la mia bellezza"). L'articolo di Brick è un esempio riuscito di *clickbait* perché è allo stesso tempo insulso e controverso – adatto a provocare sdegno nei confronti dell'autore, ma non sufficientemente controverso per criticare il *Daily Mail* per averlo pubblicato. Nel momento di punta, l'articolo riceveva quattro commenti al minuto ed in pochi giorni ha raccolto sei milioni di visualizzazioni. Le stime sui guadagni variano tra le 37.500 e le 100.000 sterline (Smith 2012). Soprattutto ha aiutato il *Daily Mail* a consolidarsi come possibile fonte di contenuti virali, di conseguenza aumentandone potenzialmente il valore aggiunto.

Il "*clickbait*" viene altresì frequentemente utilizzato dai siti di informazione e di commenti internet quali Upworthy. Un tipico modo per distinguere il *clickbait* consiste nell'uso della citazione precedente come esca (Blom e Hansen 2015). Questo esempio di Upworthy lo mostra chiaramente: "*Calling them 'girls' was their first mistake. What happened next is a great moment in fierceness*" ("Chiamarle 'ragazze' è stato il loro primo errore. Quello che è accaduto poi è stato un grande attimo di ferocia"), oppure "*His first 4 sentences are interesting. The 5th blew my mind*" ("Le sue prime quattro frasi sono interessanti. La quinta mi ha completamente scossa"). I titoli mirano a catturare l'attenzione dei lettori e li convincono a cliccare

su un *link* per saperne di più. Cliccando, essi vengono registrati come lettori e, di conseguenza, aumentano il valore del sito internet. In ogni modo, vi è una crescente reazione contro il *clickbait*, ed i lettori si sentono frustrati e manipolati da titoli del genere mentre in altri casi essi ritengono che l'informazione richieda un trattamento più serio e meno scandalistico. Per esempio, nel gennaio del 2014, il telegiornale della BBC ha twittato la seguente frase: “14-year-old girl stabbed her little sister 40 times, police say. The reason why will shock you” (“Ragazzina quattordicenne pugnala la sorellina minore con 40 coltellate. Il motivo vi lascerà sconvolti”). La reazione di Twitter a ciò faceva riferimento all'identità della CNN quale fonte mediatica legittima, che aveva danneggiato sé stessa e la propria credibilità, e, in secondo luogo, intorno all'etica del giornalismo serio che dovrebbe trattare le persone con rispetto e non scandalizzare. Recentemente Facebook ha deciso di adottare misure contro il *clickbait* in quanto non voleva che il *clickbait* “sovrastasse i contenuti degli amici e delle pagine che realmente interessano alle persone” (Chowdhry 2014) modificando il suo algoritmo. A questo punto è importante notare che il *clickbait* rappresenta una tipologia specifica di adattamento dell'informazione e dell'industria mediatica all'ambiente dei *social media*. Mentre i media d'informazione vantano una storia di tentativi di attirare i lettori tramite titoli in grado di catturarne l'attenzione, le tecniche di *clickbait* e di organizzazione dei motori di ricerca mostrano un adattamento specifico dei contenuti alle richieste dei *social media*. E, come evidenziato da Dick (2011), ciò non avviene nell'interesse del pubblico o del giornalismo stesso, bensì per resistere al nuovo ecosistema sempre più controllato dai *social media* e dai loro algoritmi. La sfida qui rappresentata per il giornalismo consiste nel riconciliare la cultura dei *social media* con le proprie etiche ed i propri valori.

In ogni modo, l'onnipresente richiesta di sopravvivenza all'interno di un tale ambiente spesso conduce a pratiche e decisioni discutibili. Una di queste è il c.d. “*native advertising*”. Si tratta della prassi secondo cui un'inserzione commerciale viene inserita in un sito di informazione utilizzando il medesimo formato in modo da mascherare il fatto che si tratta di un contenuto pubblicitario a pagamento. Di nuovo, questa pratica ha una sua storia al di fuori dall'ambiente digitale, ma è *on-line* che ha acquisito nuova importanza. Una delle ragioni principali di ciò è la ben risaputa tendenza dei lettori di evitare le pubblicità. Le inserzioni digitali registrano, infatti, numeri di click notoriamente bassi (Volpe 2013), mentre la popolarità dei c.d. “*ad blocker*” sta ponendo sfide senza precedenti agli inserzionisti. La c.d. pubblicità nativa rappresenta quindi un mezzo con il quale ovviare a tali problematiche, e tale è la ragione per la quale sta divenendo sempre più popolari e per la quale la si trova in molti siti internet dell'informazio-

ne. Ne fanno uso *Buzzfeed*, *the Atlantic*, *MailOnline*, *The New York Times* e molti altri. Questa forma di inserzioni pubblicitarie ha suscitato controversie perché trae in inganno i lettori, i quali credono, in buona fede, che si tratti di articoli giornalistici. EMarketer (2014) riporta una ricerca di mercato che dimostra che, negli Stati Uniti, circa il 31% dei lettori non è in grado di distinguere tra il giornalismo e la pubblicità nativa, mentre nel Regno Unito il 49% dei lettori ritengono gli articoli pubblicitari ingannevoli. Alla lunga, lo scetticismo dei lettori potrebbe espandersi a tutti i contenuti, compromettendo, di conseguenza, seriamente la credibilità del giornalismo. La pubblicità nativa rappresenta un'altra forma di adattamento del contenuto all'ecosistema dei media attuale, ma si tratta di una forma con effetti potenzialmente molto dannosi.

3.2.2. Fattori legati ai media

Mentre il fenomeno del c.d. “*churnalism*” potrebbe essere il risultato di adattamenti organizzativi all'aumento di competizione per accaparrarsi i lettori e della continua ricerca di un numero maggiore di contenuti, in questo capitolo l'accento è posto sulle peculiarità dei nuovi media che coinvolgono i contenuti in modi specifici. Queste caratteristiche possono essere intese come “*affordances*” (“inviti all'uso”), si tratta di una caratteristica specifica di determinati media che consentono o limitano l'uso a determinati utenti. Il concetto di tali “*affordances*” deriva dalla psicologia percettiva ed è stato utilizzato come mezzo con il quale comprendere come le persone percepiscono, comprendono ed utilizzano l'ambiente che li circonda (Gibson 2014 [1979]). Hutchby (2001) ha definito tale concetto un'utile correzione della tendenza verso il determinismo tecnologico, sostenendo che le “*affordances*” puntano al modellamento reciproco delle tecnologie e delle persone. Nello specifico, Hutchby definisce le “*affordances*” tecnologiche gli “aspetti funzionali e relazionali che fungono da cornice, pur non determinandole, alle possibilità per un'azione ‘agentica’ (*‘agentica’*) in relazione ad un oggetto” (2001: 444). Le “*affordances*” si trovano da qualche parte tra gli oggetti ed i percettori/utenti: si tratta di proprietà funzionali delle tecnologie, ma a meno che non vengano recepite e utilizzate dagli utenti, diventano latenti ed infine si atrofizzano. Per fare qualche esempio di “*affordances*”, possiamo dire che i telefoni cellulari consentono la mobilità e la comunicazione, internet consente la connettività globale, Twitter permette una forma di comunicazione breve ed immediata con molte altre controparti. Potrebbero esservi anche “*affordances*” annidate: per esempio, l'applicazione mobile di Twitter ed il suo affidamento a inter-

net significa che offre anche le “*affordances*” di quest’ultimo. Data la posizione mediata tra la tecnologia e gli utenti, è probabile che le diverse categorie di utenti percepiscano “*affordances*” differenti: un giornalista percepisce “*affordances*” diverse rispetto ad un politico, un insegnante, un esperto di marketing o un adolescente.

Lister *et al.* (2009) fanno riferimento ad una serie di caratteristiche dei nuovi media che possono poi diventare un punto di partenza per pensare alle “*affordances*”. Esse includono (i) la digitalità, in cui tutto il contenuto mediatico è ora codificato allo stesso modo e può quindi essere immediatamente trasferito da una piattaforma mediatica all’altra – ciò ha alimentato direttamente la convergenza di tutti i media; (ii) la multimedialità, in cui i giornalisti ora scrivono articoli che includono audio, video e testi; (iii) l’interattività, o la possibilità di una comunicazione bidirezionale più o meno immediata, che ha portato alla nascita dei commenti e al coinvolgimento dei lettori nel contenuto dell’informazione; (iv) l’ipertestualità, che si riferisce alla capacità di introdurre collegamenti al testo addentrando i lettori maggiormente nella tematica che stanno leggendo – ciò introduce un certo dinamismo nel contenuto, che può ora essere esteso fino all’infinito; (v) e infine la connettività, gli utenti possono collegarsi tra di loro e divenire parte della stessa rete, formando una comunità di lettori. Tutti questi fattori hanno avuto un impatto significativo sul contenuto giornalistico che deve ora operare in condizioni molto diverse. La multimedialità, l’interattività e l’ipertestualità hanno un ruolo centrale nella letteratura, evidenziando i nuovi modi di scrivere e di narrare i contenuti agli utenti, rendendo il tutto più dinamico ed abbinando al testo informazioni visive e uditive, offrendo contemporaneamente ai lettori l’opportunità di partecipare. Forse uno dei pezzi del giornalismo più significativi emersi negli anni recenti come paradigma di eccellenza che dimostra ciò che si può raggiungere nel campo dei nuovi media, è “*Snow fall: the avalanche of Tunnel Creek*”, articolo pubblicato nel 2012 sul sito internet del *The New York Times*. Il pezzo venne insignito del Premio Pulitzer per il miglior articolo nel 2013, avendo consentito ai lettori di “percepire la neve e toccare il panico” che aveva colto gli sciatori intrappolati sotto la valanga. Il pezzo integra senza interruzioni testo, video, immagini e grafiche per narrare non solo la vicenda della valanga specifica, ma anche la fisionomia delle valanghe. È stato acclamato dalla critica e ha ottenuto commenti favorevoli e apprezzamenti da parte dei lettori, alcuni lo hanno accolto come il futuro del giornalismo (Greenfield 2012). Apparentemente, “*to snowfall*” è ora diventato un verbo in lingua inglese utilizzato in molte redazioni come abbreviazione per una narrazione multimediale efficace.

L'articolo sullo "snow fall" fu un caso eccezionale, in cui gli sforzi tecnologici si fondono in maniera organica con gli elementi giornalistici della narrazione, ma, nella maggior parte dei casi, sussiste l'esigenza di adattamento considerevole e di attenzione verso le "affordances" di piattaforme mediatiche specifiche. Dando, per esempio, uno sguardo alle "affordances" di Twitter, la brevità, l'immediatezza, la connettività e gli *hashtag*, possiamo vedere il tipo di giornalismo che emerge. I *tweet* possono essere costanti ma devono racchiudere il messaggio in 140 caratteri. Costringe i giornalisti a scrivere quasi solo titoli. Ma in aggiunta a ciò, le "affordances" di Twitter e le pratiche degli utenti hanno condotto ad uno specifico tipo di pratica giornalistica di Twitter: Lasorsa *et al.* (2012) hanno rilevato che i giornalisti che lavorano per i media *mainstream* degli Stati Uniti tendono a twittare più opinioni ed a fornire certi standard di responsabilità e di trasparenza sulle loro pratiche collegando e condividendo/"ritwittando" altri contenuti. Hermida (2013) ricorda che, all'inizio, alcuni media impostarono un invio automatico dei loro titoli su *Twitter*, prassi che però non funzionò perché gli utenti si mostrarono poco interessati a questi tipi di *tweet*. Evidentemente, affinché il giornalismo funzioni su Twitter, deve conformarsi alla cultura del mezzo che è emersa da tale rete di *affordances* tecnologiche e dalla prassi seguita dalle utenti. Alcune di queste pratiche emergenti e che hanno riguardato i contenuti in modo più o meno diretto, inclusa l'ascesa delle notizie emotive (Papacharissi e Oliveira 2012), le quali si riferiscono alla combinazione di notizie con punti di vista e opinioni. Vi è anche una personalizzazione, ovvero l'assunzione di una prospettiva personale, dibattito ed impegno diretto, facendo riferimento all'idea che non basta scrivere e attendere che gli altri si limitino a leggere. Ai giornalisti viene ora richiesto di rispondere, di condividere/"ritwittare", commentare e replicare ai lettori e ad altri. Devono, inoltre, mettersi in rete con altri soggetti, seguirli ed infine utilizzare *hashtag* che riportano e che creano collegamenti con la notizia principale. Un ultimo aspetto importante che riguarda i contenuti su *Twitter* e su altri *social media* fanno riferimento al risultato della pressione di pubblicare le notizie immediatamente. Un modo per fare fronte a ciò consiste nel condividere l'incertezza e nel rendere ripercorribile il processo di creazione della notizia. Si tratta della strategia seguita da Andy Carvin di NPR (National Public Radio, Stati Uniti), il quale è stato il primo ad adottare una strategia del genere postando *tweet* sui nuovi sviluppi e chiedendo agli utenti di verificarli (Hermida *et al.* 2014). Come sostenuto da Hermida *et al.* (2014), il giornalismo su *Twitter* sorge come prassi di autenticazione e interpretazione di "flussi di consapevolezza sociale".

Per concludere il capitolo sul contenuto, le sfide principali qui presenti per il giornalismo comprendono innanzitutto l'adattamento reciproco del-

le routine organizzative alle prassi ed alle esigenze dei *social media* e, *in secundis*, l'adattamento reciproco del contenuto giornalistico e delle “*affordances*” tecnologiche. Questi fattori possono creare tensioni ma, come dimostrato dall'articolo dello “*snow fall*” e dai casi di Andy Carvin, esiste un potenziale positivo molto grande.

3.3. *La forma*

Come precedentemente menzionato, da una tensione produttiva tra i nuovi contenuti e le vecchie forme sono sorte nuove forme di giornalismo. Da questo punto di vista, esse sono sorte anche perché i nuovi media hanno consentito la produzione e la circolazione di nuovi tipi di contenuti in nuovi modi cosicché le vecchie forme del giornalismo dovettero, di conseguenza, adattarsi. Nel comprendere i cambiamenti coinvolti e le tensioni e le sfide che essi pongono, l'approccio qui seguito si basa sull'esame di una serie di casi. Identificare e schematizzare le nuove forme è molto difficile, soprattutto in quanto molte delle nuove forme sono ibride, ovvero che si “prendono in prestito” e si “rubano” a vicenda. L'euristica qui utilizzata per identificare e analizzare è la seguente: come producono e organizzano le nuove forme i vari elementi costitutivi e come si relazionano con il pubblico. La trattazione si snoderà sull'esame di due casistiche, il c.d. *live blogging* e il c.d. giornalismo dei dati quali due influenti nuove forme di giornalismo.

3.3.1. *Il c.d. “live blogging”*

Il c.d. “*live blogging*” sta sempre più diventando la forma prediletta per la narrazione di eventi in diretta, eventi sportivi e per le notizie in tempo reale. È stato definito “un singolo *post* su un *blog* su un argomento specifico al quale viene progressivamente aggiunto un contenuto per tempo in un determinato periodo che varia da mezz'ora a 24 ore” (Thurman e Walters 2013: 83). Si iniziò circa nel 1999, quando fu il *The Guardian* a introdurre tale prassi, ma venne usata soprattutto per gli eventi sportivi. Il c.d. “*live blogging*” prevede altresì l'incorporazione di elementi multimediali e di collegamenti ad altre pagine. È una forma giornalistica che si presta per diversi tipi di contenuti e ha avuto successo tra gli utenti, i quali apprezzano la narrativa continua, che si sviluppa, il che tiene conto anche delle abitudini dei lettori nel senso in cui essi leggono le notizie su internet.

Un paradosso che riguarda il c.d. “*live blogging*” è dato dal fatto che la maggior parte di esso non avviene sul campo. Come affermato da alcuni giornalisti in Thurman e Walters (2013), è più semplice scrivere il blog in ufficio attingendo a fonti televisive o altri media grazie alla connessione *wifi* che sul campo utilizzando soltanto il proprio pc e facendo affidamento ad una connessione internet instabile. D’altro canto, siccome l’utilizzo mobile si sta diffondendo, molti *tweet* vengono scritti sul campo documentando un avvenimento in diretta. Il c.d. “*live blogging*” che avviene in ufficio è da considerarsi meglio una mediazione o una cura delle informazione più che una narrazione originale, mentre il ‘*twittaggio*’ sul campo può essere visto come proto-rispetto, narrando gli avvenimenti in diretta.

Gli elementi narrativi del c.d. “*live tweeting*” includono una vicenda continuata che si evolve col passare del tempo e che viene descritta da molteplici punti di vista e prospettive. Il c.d. “*live blogging*” vuole essere colloquiale e spesso contiene notizie non verificate con avvertimenti. In considerazione di ciò si tratta di una forma giornalistica più libera e più trasparente. Il c.d. “*live blogging*” trasmette il tempo reale e la confusione delle notizie e vicende in evoluzione e la tempestività delle notizie, mostrando quando è caotica la realtà e spesso illustrando le decisioni che i giornalisti prendono in termini di cosa viene ritenuto degno di cronaca e cosa no. In questo modo, il c.d. “*live blogging*” rimuove i giornalisti dal piedistallo della fonte esperta, onnivedente e onnisapiente fonte di informazione. Rappresenta altresì un adattamento al frenetico, ipercollegato ambiente dei *social network*. Beckett (2010) ha trattato il fenomeno in parola definendolo la nuova prima pagina.

Dall’altro lato, tale forma giornalistica è stata accusata di essere responsabile della “morte del giornalismo” (Symes 2011) perché contiene una combinazione di informazioni rilevanti ed irrilevanti senza differenziazioni di alcun tipo eccetto l’elemento temporale: la prima notizia è la più recente. Il tipo di competenza che i giornalisti possono introdurre nella vicenda separando le informazioni utili da quelle meno importanti e riordinando la confusione di notizie si perde nel c.d. “*live blogging*”. Anderson (2011) fa riferimento a ciò affermando che tale prassi sta causando un sovraccarico di informazioni tramite “fiumi di notizie” (Anderson 2011). Alla fine, i lettori potrebbero confondersi ancor più ed essere meno informati a causa del c.d. “*live blogging*”. Inoltre, scrivendo le informazioni sul blog quando si creano, tale prassi potrebbe indebolire gli standard di verifica (Petrie 2011), malgrado gli avvertimenti e le liberatorie dalla responsabilità pubblicate dai giornalisti. La questione centrale che riguarda il c.d. “*live blogging*” (e il c.d. “*live tweeting*”) rimane la seguente: si tratta di giornalismo? Anderson (2011) suggerisce che potrebbe forse essere considerato

giornalismo se non consistesse solo nella raccolta di informazioni rilevanti, bensì ne provvedesse anche il contesto e la cura, in altre parole se prevedesse un processo di informazione più articolato invece di elencare singoli fatti.

Accettando le critiche formulate contro questa forma giornalistica, possiamo vedere che essa si adatta alla frenesia ed all'ambiente dinamico dei *social media*. Al contempo, affronta ancora la sfida di adattare con successo le regole ed i valori del giornalismo alla prassi del c.d. *"live blogging"* o *"live tweeting"*.

3.3.2. *Il giornalismo dei dati*

Il giornalismo dei dati si riferisce all'uso dei dati per la redazione degli articoli e per la comprensione degli sviluppi. Si tratta di una forma ibrida che include l'analisi statistica, la scienza informatica, la visualizzazione ed il *web design* ed il riporto di informazioni (Coddington 2015). Il giornalismo dei dati è considerato uno sviluppo chiave del giornalismo, in quanto è visto come valore aggiunto allo stesso (Lorenz 2012). Il giornalismo dei dati non si riferisce alla descrizione di avvenimenti in diretta, bensì mira a dare senso a un contesto più ampio utilizzando le informazioni grezze ed analizzando i numeri. A differenza del c.d. *"live blogging"*, che è a portata di quasi tutti, il giornalismo dei dati richiede conoscenze nel campo della statistica abbinate a tecniche di visualizzazione dei dati. In tal senso, questa nuova forma di giornalismo reintroduce l'elemento della competenza, ma non si tratta più di una competenza redazionale o della ricerca di informazioni, bensì nella lettura di numeri e di competenze di natura matematico-scientifica. Il giornalismo dei dati è una delle nuove forme più promettenti perché combina la logica del giornalismo (l'importanza, la rilevanza della notizia, l'analisi) e le logiche dei nuovi media (l'informazione, i *big data* così come l'*open source*).

Esistono vari tipi di giornalismo dei dati e Mark Coddington (2015) ha sviluppato una classificazione per l'uso dei dati nel giornalismo. Una di queste si chiama CAR (*computer-assisted reporting*), ovvero il predecessore del giornalismo dei dati e consiste nelle prime applicazioni di tecniche statistiche e visive all'interno dell'attività giornalistica. La seconda tecnica è il giornalismo dei dati in senso proprio; si tratta del termine più usato oggi-giorno, ma anche del prototipo della combinazione dei dati e del giornalismo. La terza tipologia è costituita dal giornalismo computazionale, facendo riferimento al modello algoritmico o di Buzzfeed/Vox, il quale si basa su algoritmi che determinano tendenze o l'importanza di determinate vi-

ce per un certo pubblico e che poi forniscono articoli rilevanti. Si riferisce tuttavia anche, in senso più ampio, alle “pratiche o ai servizi costruiti intorno agli strumenti informatici a servizio di scopi giornalistici” (Codington 2015: 336).

Il giornalismo dei dati si basa sulla ricerca dei dati (più che delle notizie), l'accento viene quindi posto sul dove e sul quanto reperire dati precisi e affidabili. Spesso il giornalismo dei dati utilizza le statistiche ufficiali o le banche dati fornite da controparti affidabili. Per esempio, Twitter ha donato una banca dati di due milioni di *tweet* sulle sommosse avvenute a Londra nel 2012 al *The Guardian*, il quale ha poi realizzato uno degli articoli più memorabili del giornalismo dei dati. In secondo luogo, il giornalismo dei dati richiede, a causa della complessità dell'analisi dei dati e delle competenze richieste, una collaborazione tecnica. Serve inevitabilmente un'*équipe* in cui “il tecnico incontra il bravo scrittore” (Gray *et al.* 2012), dove gli studiosi dei dati, i giornalisti ed i grafici si incontrano per produrre un giornalismo all'avanguardia. Infine, il giornalismo dei dati è o può essere *open source*: in un caso d'avanguardia sulle spese dei deputati, *The Guardian* si è basato sugli utenti i quali hanno passato al setaccio la parte di dati loro assegnata e hanno poi riferito al giornalista-coordinatore. Ciò ha permesso anzitutto la partecipazione diretta dei lettori nella realizzazione dell'articolo e, in secondo luogo, ha reso il processo di analisi di vaste quantità di informazioni più gestibile.

Gli articoli del giornalismo dei dati tendono ad essere molto ricchi e densi in termini di informazioni. Includono parti testuali, visive e interattive/personalizzate. Occasionalmente l'informazione viene presentata sotto forma di infografiche, le quali semplificano e riducono la complessità sintetizzando i punti chiave. Gli articoli del giornalismo dei dati tendono a diventare storie complesse e composte da più parti che aiutano a trasmettere la complessità del mondo. Vi si trovano collegamenti inaspettati, sviluppi e collegamenti che rivelano dinamiche sottostanti, occasionalmente di modi di fare errati come in Lux Leaks e che contribuiscono ad una comprensione del mondo più profonda. In termini di presentazioni, il giornalismo dei dati segna un cambiamento verso forme che impegnano anche la componente visiva le quali consentono ai lettori di apprendere visualmente i vari collegamenti. Siccome nel giornalismo dei dati l'accento è posto sui dati e su interpretazioni e analisi basate sui fatti a differenza delle forme di giornalismo soggettive e di opinione, viene spesso considerato una forma di giornalismo più accurata e meno di parte.

D'altro canto, il giornalismo dei dati è una forma giornalistica che richiede un lavoro intenso e che potrebbe non essere sufficientemente sostenuta da strutture mediatiche che già subiscono forti pressioni. Ma forse il

problema maggiore consiste nel fatto che il giornalismo dei dati dà l'impressione di fattualità. In ogni modo, i dati non sono e non rappresentano la "verità". Questa focalizzazione sui dati oscura la politica che ne costituisce la base, le potenziali faziosità nella raccolta, analisi e addirittura nella pubblicazione dei dati. Pielke (2015), per esempio, analizza il modo in cui il giornalismo dei dati ha sbagliato nelle elezioni nel Regno Unito del 2015. Nate Silver di *FiveThirtyEight*, una *start-up* giornalistica basata sui dati, ha riferito con insistenza che nessun singolo partito avrebbe ottenuto la maggioranza in Parlamento alle elezioni, dando adito ad ulteriori articoli sul tema. Pielke riporta che Sylvation, un opinionista britannico, aveva realizzato una previsione più precisa, ma non l'aveva pubblicata a causa della dominanza dei sondaggi che non intravedevano una maggioranza parlamentare ed a causa delle pressioni esercitate da media molto noti quali *FiveThirtyEight*. Siccome, in fondo, i dati non mentono mai, ciò lascia poco spazio per esprimere un dissenso nei confronti di essi e delle loro interpretazioni. Secondo Pielke (2015, non numerato) il ruolo dei giornalisti dei dati "non dovrebbe consistere in una limitazione, intenzionale o no a causa del peso della propria influenza, del dibattito pubblico, ma nell'aprire lo stesso. Ciò significa guardare dietro ai numeri e dentro a tutta la confusione della politica. La sapienza che difetta di prove e dati precisi è impoverita. Ma anche i dati e le prove che difettano di un contenuto politico sono impoveriti". In breve, nel giornalismo dei dati gli articoli valgono tanto quanto i dati ma, allo stesso tempo, gli articoli valgono tanto quanto l'interpretazione che i giornalisti danno ai dati.

Un ulteriore problema che riguarda il giornalismo dei dati consiste nel fatto che, nonostante una delle conquiste per il pubblico dei nuovi media consista nella rimozione della distanza tra i giornalisti ed il pubblico, l'affidamento a ricercatori ed esperti di dati introduce nuove barriere. Ciò crea tensione tra gli studiosi dei dati che conoscono i dati ma non il giornalismo ed i giornalisti, i quali non conoscono i dati né la loro produzione, ma che hanno il compito di interpretarli. Infine, sono poche le prove che abbiamo a disposizione sul come queste nuove forme di giornalismo vengano recepite dagli spettatori/dal pubblico. Rappresentano meramente un modo semplice di narrare vicende complesse o si ritiene che esse rendano poco chiaro e complicino senza necessità le vicende?

Per concludere, la sfida del giornalismo dei dati comprende la riconciliazione della lettura dei dati e del senso di importanza e di analisi tipico del giornalismo, dando la priorità a una collaborazione a pari livello più che a sostituire i giornalisti con gli esperti dei dati. Inoltre, la sfida che qui si pone non consiste nell'assumere che i dati equivalgano sempre alla verità, bensì nello sviluppare nuovi modi creativi di fare ricerche nel mondo

dei dati. In senso più ampio, tutte le nuove forme di giornalismo offrono contributi positivi, ma hanno, allo stesso tempo, anche dei lati negativi. Forse la chiave consiste nella coesistenza di tutte queste forme. Alla domanda se tutte queste nuove forme siano positive per il giornalismo, la risposta deve essere senz'altro affermativa. Ciò in quanto mentre per il tipo ideale di giornalismo il pubblico è informato, razionale, critico e sempre interessato alle notizie, la realtà è più disordinata. Le diverse forme di giornalismo si rivolgono a pubblici diversi o al medesimo pubblico in modi diversi. Gli offrono una rinnovata tensione tra la forma ed il contenuto e, di conseguenza, nuovi significati. Forse non rimpiazzeranno le forme classiche della piramide inversa o gli articoli di opinione, ma offriranno nuove esperienze ai lettori, richiamando, di conseguenza, nuovi lettori nel processo e mettendo a fuoco tratti finora inesplorati della realtà.

3.4. *Lettori, utenti, pubblico, spettatori*

Un discorso sui lettori completa il circuito della comunicazione nel giornalismo. I termini sopracitati riflettono la complessa rete di rapporti instaurati tra il giornalismo ed il suo pubblico. Nonostante esistano intensi dibattiti su ognuno di questi termini, in questa sede vengono usati come sinonimi per svolgere alcune riflessioni sui rapporti passati e presenti (lettori e utenti), sul ruolo pubblico del giornalismo (pubblico) e sui diversi modi in cui i diversi media – specialmente le emittenti televisive – considerano i loro “spettatori”. Una delle questioni e delle sfide centrali che si presentano al giornalismo è quella della scomparsa dei lettori. Il ben documentato calo della diffusione dei giornali insieme ad una forte competizione per accaparrarsi l'attenzione nel nuovo ambiente mediatico contribuisce ad una crescente preoccupazione in merito alla sparizione del pubblico del giornalismo. Ma è davvero così? Oppure questo pubblico ha semplicemente cambiato le proprie abitudini di consumo? Questa tematica verrà affrontata nella prima parte del presente capitolo. In secondo luogo, è profondamente mutata la natura dell'identità dei consumatori del giornalismo, tradizionalmente intesi come lettori passivi o pubblico; teorici come Bruns (2006) li hanno definiti “*producers*” (“produttori-utenti”). Questo cambiamento verrà trattato insieme al mutamento dei contenuti generati dagli utenti nella seconda parte del presente capitolo. Infine, il capitolo si concluderà con una considerazione sul modo in cui i giornalisti stessi percepiscono il loro pubblico e su quanto questo fattore possa portare a cambiamenti più ampi nel giornalismo.

3.4.1. Il calo dei lettori e il cambio di abitudini

Negli anni recenti si è assistito ad un calo ben documentato della diffusione dei quotidiani. Per esempio, Pew negli Stati Uniti ed i sondaggi di ADC nel Regno Unito evidenziano cali di circolazione nel mercato dei quotidiani, e tale fenomeno è riscontrabile in quasi tutta Europa (Pew Research Center 2015; Greenslade 2014). Significa che ai lettori non interessa più l'informazione? Un'analisi più approfondita rivela due tendenze prevalenti: di fatto, meno persone sono "consumatori" di notizie, i giovani tendono sempre meno a leggere la carta stampata, ma anche le piattaforme dell'informazione ed i media sono cambiate, ed i giovani prediligono internet alla televisione o ai giornali. Il grafico 3.1 mostra che i c.d. "millennials" trascorrono meno tempo per seguire l'informazione, mentre sia i "millennial" che la "generazione X" preferisce reperire le notizie su internet (rispettivamente il 43% e il 49%). In ogni modo, da entrambe le categorie non arrivano buone notizie per il giornalismo: vi è una "base di clienti" in calo e le nuove piattaforme ed i nuovi modelli di distribuzione, specialmente i *social media*, indeboliscono i modelli commerciali predominanti, come già visto precedentemente (Generazione silenziosa: 1925–1945, Baby boomer: 1946–1964, Generazione X: 1965–1980, Millennial: 1981–1997 (Fry 2015)).

Grafico 3.1 – Differenze nel consumo di notizie

Scarti generazionali nel tempo trascorso a seguire le notizie

*Numero medio di minuti trascorsi al giorno a seguire le notizie, per fasce d'età**

	Generazione silenziosa	Baby boomer	Generazione X	Millennial
2004	88	75	63	43
2006	80	71	63	45
2008	82	72	64	43
2010	83	79	71	45
2012	84	77	66	46

* il giorno prima del sondaggio.

Fonte: Pew Research Center 2015.

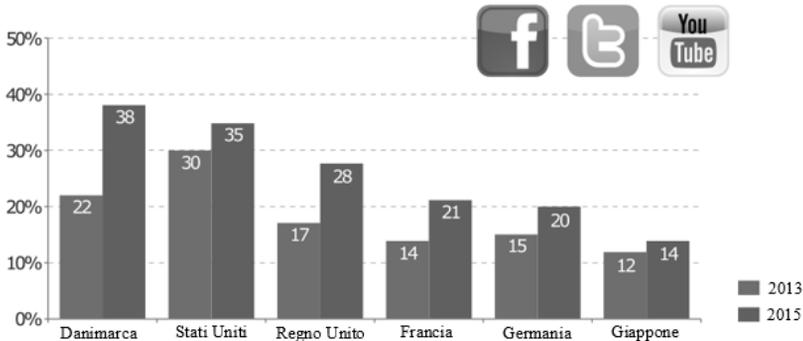
Sorgono qui due domande. I giovani lettori si interesseranno di più per l'informazione una volta cresciuti? Oppure il loro interesse aumenterà se le

piattaforme e/o i contenuti dell'informazione terranno conto dei loro gusti? Se quest'ultima ipotesi corrisponde a verità, ciò fa pressione sul giornalismo tradizionale, che ancor oggi si svolge su carta stampata, affinché scovi nuovi modi per richiamare il pubblico. BuzzFeed, Vice e Gawker rappresentano esempi del tipo di informazione che sembra piacere ai "Millennials" se guardiamo al numero di condivisioni e di *like* che questi tipi di informazione ottengono. Reuters ha ritenuto necessario introdurre una nuova categoria di notizie – le notizie "divertenti/strane" (*"fun/weird news"*) – per offrire questo tipo di contenuti.

Comprendere i gusti del pubblico presuppone la comprensione del cambiamento delle abitudini di consumo dell'informazione. Uno dei mutamenti principali accaduti negli ultimi anni riguarda la distribuzione sociale dell'informazione. Detto in parole semplici, sempre più lettori si affidano ai *social media* per accedere all'informazione. Come dimostra il report sui media dell'informazione digitali di Reuters del 2015, vi è un costante aumento del numero di persone che utilizzano i *social media* per accedere all'informazione.

Gráfico 3.1 – Accesso all'informazione tramite social media

PERCENTUALE DI PERSONE CHE UTILIZZANO I SOCIAL NETWORK PER ACCEDERE ALL'INFORMAZIONE, PERIODO 2013-2015
Per Paesi scelti



Fonte: Reuters Institute 2015.

All'interno di questo contesto sono emersi due tipi di distribuzione: uno si basa sui nuovi c.d. "infomediari" (Rebillard e Smyrniatos, 2010), *social media* che fungono da nuovi mediatori dell'informazioni, mentre l'altro riguarda una distribuzione sociale basata sui *network* degli utenti stessi. Le

persone tendono a leggere ciò che gli altri hanno condiviso sulla propria pagina e condividono a loro volta, commentano o mettono “mi piace” a detti contenuti. In ogni modo, la condivisione sociale presuppone che l’utente abbia rinvenuto una notizia sulla propria bacheca. Ma ciò che vediamo dipende sempre più da come i *social media* ordinano la nostra bacheca, e ciò dipende da algoritmi che ordinano e selezionano le informazioni in modi specifici.

La questione diventa cruciale nel caso di Facebook che si sta profilando come distributore sociale dell’informazione. Gli algoritmi di Facebook, OpenGraph, EdgeRank e GraphRank, si basano su dati generati dalla partecipazione passiva delle persone (Bücher 2012). Ma non è sufficiente raccogliere dati per identificare le tendenze e gli andamenti. Gli algoritmi e i protocolli di Facebook sono orientati verso il futuro e lo anticipano. Essendo l’anticipazione già contenuta negli algoritmi, essi tendono a diventare una profezia che si avvera da sola: scrivono il futuro nel modo in cui lo anticipano. In altre parole, se i giovani utenti di Facebook mettono “mi piace” e condividono solo notizie della pagina di BuzzFeed, nella loro bacheca appariranno soltanto notizie del genere. Così facendo, Facebook riduce e previene azioni alternative e future, diminuisce l’imprevedibilità delle notizie e riproduce ciò che è noto come filtro bolla (Pariser 2012). Il filtro-bolla si riferisce al tipo di ambiente che spesso si crea nei *social media*, ove le persone seguono soltanto le persone simili a sé stesse, con opinioni, idee e antipatie simili, e difficilmente entreranno in contatto con qualcos’altro. Le bacheche iper-personalizzate, il risultato di una combinazione degli algoritmi di Facebook e la ben nota tendenza dei *network* verso l’omofilia – l’associazione con soggetti simili – costituiscono un filtro-bolla il quale scarta qualsiasi tipo di informazione “dissenziante”.

È molto curioso che Eli Pariser, l’autore di *The filter bubble: what the internet is hiding from you* abbia creato Upworthy, un mezzo con il quale far circolare informazioni rilevanti attraverso i filtri-bolla delle persone convincendo loro a condividerle. Upworthy è ora considerato un esempio di giornalismo c.d. “*clickbait*”. Ciò riassume la sfida che si pone per il giornalismo: rimanere rilevanti, ottenere l’impegno, essere condiviso e ricevere “mi piace” affinché vengano raggiunte sempre più persone, però senza scendere nel “*clickbait*” oppure offrendo notizie divertenti/strane.

Una caratteristica nonchè risultato dei *social network* consiste nel fatto che essi sembrano sostituire o replicare le decisioni editoriali. Tuttavia, queste non vengono più prese sulla base dei valori di stampa o della rilevanza di cronaca, bensì sulla base dei modelli, dei “mi piace” e delle condivisioni precedenti dei lettori. In ogni modo, ciò potrebbe portare alla liquidazione del significato, in quanto la viralità o il grado di condivisione di-

ventano il criterio principale. In altre parole, il valore e il significato del contenuto non vengono presi in considerazione: il significato è sostituito dalla popolarità (Siapera 2013). La popolarità, che una volta era soltanto un segno di importanza, è ora diventata una finalità in sé. Ma non necessariamente la notizia più importante o più significativa è quella più condivisa. In termini più ampi, questi modelli che cambiano denotano un cambiamento nel potere dagli editori tradizionali agli “infomediari” dei *social network* e la sostituzione delle decisioni editoriali umane per mezzo di ordini effettuati e priorità stabilite da algoritmi automatici.

3.4.2. *Gli utenti come “producer”*

La sfida che i nuovi “infomediari” rappresentano per il giornalismo e per l’editoria dell’informazione è accompagnata da una sfida ulteriore, questa volta proveniente non già dai modelli di consumo dei lettori, bensì dalle loro capacità di produrre notizie. Il termine inglese “*produsage*”, coniato da Axel Bruns nel 2007, si riferisce alla prassi ibrida emersa negli ambienti condivisi, ovvero, secondo l’autore, una prassi dietro la produzione. L’idea chiave consiste nel fatto che “ognuno possa creare”, gli utenti divengono produttori di contenuti, mentre i risultati non sono più prodotti diversi – si tratta di artefatti contemporanei di un processo continuo. L’utilizzo e la produzione sono sempre più inestricabilmente intrecciati e non si rilevano più rigide distinzioni tra produttori, distributori e consumatori. Questo nuovo termine è stato coniato per sottolineare la fine di un modello di consumo passivo e l’inizio di una nuova era nelle relazioni tra il pubblico e i media.

Cosa implica tutto ciò per il giornalismo ed il suo pubblico? Molti contenuti prodotti dagli utenti non corrispondono esattamente agli standard giornalistici accettati o accettabili. Nondimeno, ignorare tali contenuti ha un costo potenzialmente alto per il giornalismo, il quale potrebbe essere messo da parte. La partecipazione del pubblico è durevole e ciò significa che il giornalismo deve adattarsi. Ma non si tratta di un processo facile. La partecipazione degli utenti è spesso un anatema per i giornalisti. In uno studio sugli editori del Regno Unito, Hermida e Thurman (2008) hanno scoperto che essi si sentivano forzati a includere i contenuti generati dagli utenti più che a lasciarli da parte. In ogni modo, essi devono affrontare le tensioni che emergono dall’esigenza di controllare il proprio marchio, l’esigenza di controllare il dibattito ed i costi di un tale controllo. Complessivamente, sembra che i giornalisti vogliano ancora conservare la propria funzione di guardiani e che i contenuti degli utenti potrebbero indebolir-

la. In ogni modo, le abitudini potrebbero cambiare. Lewis si esprime a favore di un giornalismo più flessibile, aperto, caratterizzato dalla “disponibilità di considerare maggiormente il pubblico a pari livello, di apprezzarne i contributi e di trovare scopi normativi nella trasparenza e nella partecipazione” (Lewis 2012: 851).

Allo stesso tempo, data la natura dell’informazione, che è imprevedibile, (quasi) casuale e sempre più globalizzata, sempre più media ritengono di fare affidamento ai contenuti generati dagli utenti. Ciò comporta sfide importanti di natura pratica, etica e giuridica. È importante fare presente che i contenuti generati dagli utenti costituiscono parte integrante dell’informazione di oggi, dalle immagini/dai video alle notizie in tempo reale ai video atroci/di propaganda girati dall’ISIS. Wardle *et al.* (2014) hanno svolto un’accurata ricerca sui contributi generati dagli utenti nelle redazioni. I principali risultati di tale studio comprendono il fatto che tali contributi vengono utilizzati specialmente quando non sono disponibili altre fonti. Una delle tematiche centrali in merito ai contenuti generati dagli utenti è legata alle etichette, in quanto il 72% di tali contenuti non viene contraddistinto come tale. Secondo Wardle *et al.* soltanto il 16% dei contenuti generati dagli utenti trasmessi in televisione includono il riferimento alla persona che ha realizzato il filmato.

Wardle *et al.* (2014) chiedono lo sviluppo di procedure più sistematiche ad uso dei redattori di notizie d’attualità affinché essi siano in grado di utilizzare in modo credibile e di riconoscere i contributi generati dagli utenti. Un’importante questione giuridica che inevitabilmente sorgerà riguarda l’autorizzazione di tali contenuti. Non è improbabile che vengano proposte delle *class action* contro le organizzazioni degli utenti per aver usato tali contenuti cosicché esse dovranno essere preparate a ciò. Inoltre, esistono alcune implicazioni etiche e, nello specifico, il pericolo che i cittadini siano esposti a pericoli nella loro richiesta di ottenere le foto/i video che probabilmente verranno pubblicati o trasmessi. Wardle *et al.* riferiscono che *The Guardian* ha cambiato i termini utilizzati: invece di “inviaci” le tue immagini si legge ora “condividile con noi” quale mezzo minimo per evitare di esporre i lettori a pericoli. Vi è poi un’altra questione etica e psicologica in gioco che riguarda i giornalisti esposti a video amatoriali che mostrano disastri o atrocità. Le imprese mediatiche devono prendere sul serio il benessere psicologico dei loro dipendenti ed evitare di esporli inutilmente a traumi.

3.4.3. Ripensare i rapporti

I cambiamenti descritti precedentemente stanno lentamente, ma sicuramente tenendo vivo il processo di produzione dell'informazione. Mentre nell'era della carta stampata e del giornalismo radiotelevisivo i giornalisti conoscevano poco i loro lettori/il loro pubblico se non tramite le lettere che pervenivano alla redazione, oggi si conoscono nel dettaglio le abitudini, i commenti, i "mi piace" e le abnegazioni dei lettori. Inoltre, ogni caporedattore ha ora a propria disposizione stime dettagliate sulle abitudini del proprio pubblico. Fino a quanto ciò influisce sulle decisioni editoriali? E fino a quanto ciò dovrebbe influirvi?

La ricerca ci dice che tali stime stanno ottenendo un'importanza crescente per l'editoria dell'informazione. Anderson (2011) ha rilevato che ai giornalisti vengono fatte presenti le stime sulla diffusione delle notizie e che viene richiesto loro di scrivere articoli che soddisfino i gusti del pubblico. Similmente, Tien Vu (2013) ha constatato che i giornalisti tendono a privilegiare gli articoli con alti tassi di diffusione. Boczkowski e Mitchellstein (2013) hanno scoperto una lacuna consistente tra ciò a cui i giornalisti/i caporedattori danno la priorità e gli articoli su cui clicca il pubblico.

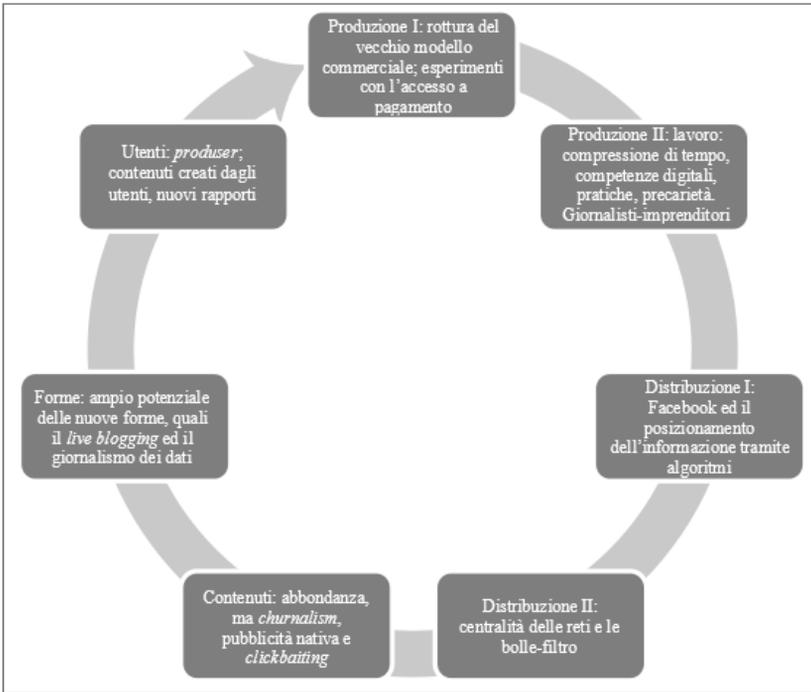
Posto l'accento sull'impegno del pubblico, l'onere grava ora sui giornalisti affinché essi costruiscano e mantengano vivo un rapporto con i loro lettori. Creare una comunità, il che richiede un lavoro affettivo, potrebbe essere uno strumento potenziale per creare e mantenere vivi i rapporti. Come visto in precedenza, il lavoro affettivo si inserisce in quella parte del lavoro giornalistico che riguarda la socializzazione con i lettori. Non si tratta di giornalismo in senso stretto, ma di un aspetto sempre più necessario dello stesso. La nozione di giornalismo reciproco (Lewis *et al.* 2014) si basa sull'idea di inserire nel giornalismo il concetto di reciprocità con il pubblico. In altre parole, il giornalismo non consiste più solo nello scrivere e nel pubblicare un articolo, ma anche nell'analizzarlo insieme ai lettori, coinvolgendo le loro domande ed i loro commenti, riflettendo sulle loro critiche, ecc. In ogni modo, tale prassi è fondamentalmente ambigua in quanto estrae la socialità e lo scambio sociale da un contesto segnato da relazioni sociali e le rende parti di un'attività professionale. Sapersi comportare bene è un conto, rendere ciò il proprio principale argomento di vendita è un altro. Nello studio sui giornalisti su Twitter redatto da Siapera e Iliadi (2015), chi ha risposto era ostinatamente convinto che l'autenticità è cruciale: bisogna comprendere i lettori nella loro personalità, e le finzioni verranno scoperte e rese pubbliche. In ogni modo, quanti sono i giornalisti che possono fare ciò liberamente se lavorano per un marchio? Il giornali-

smo deve affrontare queste tensioni per essere in grado di ricostruire il proprio rapporto con il pubblico.

4. CONCLUSIONI

Il presente saggio si è aperto con una considerazione sul processo della comunicazione inteso come un circuito che comprende la produzione, il contenuto ed il consumo od uso. Ma, nel corso della trattazione, abbiamo approfondito alcuni casi che complicano tali processi e che mettono in luce l'esigenza di modificare tale circuito tenendo in considerazione i cambiamenti recenti. Il grafico 4.1 costituisce un tentativo del genere.

Grafico 4.1 – Il nuovo circuito del giornalismo digitale



Per ricapitolare le principali tesi sopra esposte, in termini di produzione la sfida principale per il giornalismo consiste nel trovare una nuova fonte di guadagno che non riproponga le problematiche dei modelli passati. La

commodificazione dell'informazione, insieme alla commodificazione del pubblico, rappresentavano già aspetti problematici del giornalismo inteso come pubblico servizio. L'ascesa dell'imprenditoria non risolve i problemi, bensì si limita a trasferirli dagli editori ai giornalisti stessi. La precarietà e l'incertezza comportano indubbiamente problemi seri ai giornalisti, rendendoli più vulnerabili allo sfruttamento e più inclini a compromessi che potrebbero finire per compromettere il giornalismo in senso più lato.

Seguendo questa analisi e ritenendo che tali fenomeni impattano su tutti i livelli, riteniamo necessario includere un processo che era stato ritenuto sotto il controllo della produzione e di imprese che producono l'informazione – la distribuzione. Non è più così: la distribuzione digitale è saldamente nelle mani di *social network* quali Facebook o Twitter o motori di ricerca quali Google. Inoltre, la distribuzione ha acquisito importanza singolare nell'era dei *social media* a causa della sovrabbondanza di contenuti e dell'esigenza di riordinare la visibilità dei media (cfr. Thompson 2005). Tuttavia, l'ordinamento algoritmico del dominio della visibilità è pieno di problemi. Le decisioni algoritmiche dipendono dal comportamento precedente degli utenti e difficilmente esportano questi ultimi a contenuti nuovi o inaspettati, contribuendo a creare ciò che Pariser ha definito un "filtro-bolla". Secondo una distribuzione algoritmica dell'informazione le notizie importanti ma impopolari potrebbero finire per essere rimosse. La sfida, per il giornalismo, consiste nel reclamare la propria autorità smarrita nell'imporre l'agenda mediatica nonché il proprio diritto di prendere decisioni editoriali sulla base della rilevanza di cronaca anziché sul numero dei "mi piace", delle condivisioni e dei commenti.

Tale contesto di produzione e di distribuzione ha avuto un chiaro impatto sul contenuto. L'ascesa del c.d. "*churnalism*" (il copia e incolla del medesimo contenuto), del c.d. "*clickbait*" (l'indurre i lettori a fare un click) e la "pubblicità nativa" (i mezzi quasi ingannevoli con i quali si spingono i lettori a leggere gli annunci pubblicitari) hanno pressoché schiacciato il potenziale di internet di produrre un giornalismo impegnato e veramente accattivante. Chiaramente, la sfida qui rilevante consiste nel rigenerare tale potenziale e nell'investire nell'arricchimento reciproco del giornalismo con le "*affordances*" tecnologiche dei nuovi media. In questo potenziale, così come nella sua ambiguità, ci si imbatte chiaramente nel considerare le nuove forme del giornalismo, i nuovi modi in cui ordinare ed organizzare i contenuti. Altri modi, non analizzati in questa sede includono il giornalismo mobile e il c.d. giornalismo "immersivo" ("*immersive journalism*"). Il giornalismo deve continuare a sperimentare tali forme, unendo il meglio di sé stesso al meglio dei nuovi media, La sfida consiste nel trovare spazio per una tale sperimentazione produttiva.

Il ruolo degli utenti è diventato più importante nell'ecosistema mediatico. Mentre, nelle teorie precedenti, l'attività principale degli utenti consisteva nell'interpretazione dei messaggi mediatici, ora essi possono reagire in forma attiva a tali messaggi, modificandoli, commentandoli e addirittura producendone di nuovi. Tutto ciò comporta un considerevole mutamento di potere, ma non significa la mancanza dell'esigenza del giornalismo e del suo valore aggiunto. In ogni modo, evidenza chiaramente l'esigenza di tenere conto dei lettori ad ogni livello. Dal punto di vista negativo, ciò implica l'ossessione incessante per le statistiche, il che potrebbe poi avere una ricaduta sulla produzione del giornalismo, portando ad un giornalismo più innocuo; ma forse meno incisivo e meno utile dal punto di vista sociale. Tuttavia, vi sono anche degli aspetti positivo. Tale fenomeno potrebbe difatti portare alla nascita di un giornalismo reciproco in cui i giornalisti creano una specie di comunità. Ma all'interno di un contesto in cui il giornalismo è considerato una merce e i giornalisti dipendenti, tutto ciò è profondamente ambiguo. Allo stesso tempo, i giornalisti devono trovare nuove strade per riconciliare i contenuti generati dagli utenti con i valori e le concezioni del giornalismo. La sfida consiste nel relazionarsi con i lettori/utenti e con i loro contenuti in modo significativo che dia un valore aggiunto al giornalismo.

Tutti questi fenomeni in quale posizione pongono il giornalismo? La sua posizione è precaria e paradossale: mentre è chiaro che la necessità e il valore del giornalismo rimangono invariati, e forse sono oggi più importanti che mai, esso affronta sfide complesse senza precedenti, che provengono da tutte le parti: dagli editori, dalle condizioni di lavoro, dai *social media* e dagli utenti. Per nessuna di queste sfide vi sono risposte facili. In ogni modo, rimangono alcuni punti da tenere in considerazione nell'affrontare alcune di queste sfide.

Posti l'importanza e il valore del giornalismo, qui è in gioco la risocializzazione dello stesso: il ritorno del giornalismo alla società che intende servire. La risocializzazione del giornalismo ne richiede la rimozione dalla propria posizione sul mercato. In ogni modo, ciò non vuol dire necessariamente un giornalismo sovvenzionato dallo Stato con tutti gli oneri che ciò comporterebbe. Dovremmo, invece, prendere in considerazione forme diverse di organizzazione economico-sociale quali le cooperative e le forme che non hanno scopo di lucro. Vi sono dei vantaggi considerevoli, in quanto si consente al giornalismo di operare in una modalità indipendente, ma sostenibile, reinvestendo gli utili nella cooperativa stessa e per pagare lo stipendio ai giornalisti. In un tale contesto, in quanto i giornalisti lavorerebbero per il giornalismo e non per il lucro soggettivo di qualcun altro, l'aspetto sociale legato alla creazione di una comunità, il "*biopouvoir*" coin-

volto nel lavoro affettivo dei giornalisti, la produzione delle soggettività e della comunità possono essere librati dalla commodificazione e al giornalismo si consentirebbe di realizzare tutto il suo potenziale.

In secundis, per quanto riguarda la diffusione dell'informazione, i giornalisti e gli utenti devono entrambi esercitare pressioni su Facebook e sugli altri *social media* affinché offrano più scelte nell'ordinamento delle bacheche, magari sviluppando un algoritmo "giornalistico" che adoperi il criterio giornalistico della rilevanza di cronaca e i valori dell'informazione. Ciò può coesistere insieme ad altri algoritmi basati sul numero delle condivisioni sull'impegno, il criterio cronologico, ecc. Facebook sta già svolgendo alcuni esperimenti con partner mediatici sui c.d. "*instant articles*", tuttavia si tratta di un'altra piattaforma per l'informazione che non risolve la questione della divulgazione e della visibilità (Reckhow 2015). Inoltre, potrebbe altresì privilegiare i grandi nomi a discapito dei distributori di informazione minore e delle iniziative giornalistico. Finché Facebook e gli altri *social network* non indirizzeranno direttamente la distribuzione algoritmica dell'informazione, la popolarità prevarrà sempre sull'importanza.

Dato che queste sfide si intensificheranno e acquireranno sempre maggiore importanza, è probabile che nessuna soluzione emergerà in forma organica dalla prassi dei vari attori stessi. In ogni modo, in mancanza di una qualsiasi forma di guida sociale nel ridirigere il giornalismo direttamente verso la società, è analogamente probabile che tali situazioni possano, in ultima analisi, distruggere il giornalismo inteso come pubblico servizio.

BIBLIOGRAFIA

- Adorno T. (2013 [versione originale 1970]), *Aesthetic Theory*, Bloomsbury.
- Anderson C. W., Bell E. e Shirky C. (2012), "Post-industrial journalism: adapting to the present: a report", Columbia Journalism School.
- Anderson K. (2011), "Live blogging evolved: context and curation not just collection", disponibile su: <http://charman-anderson.com/2011/02/23/live-blogging-evolved-context-and-curation-not-just-collection/>, consultato il 20 luglio 2015.
- Arrese Á. (2015), From Gratis to Paywalls: A brief history of a retro-innovation in the press's business. *Journalism Studies* (2015), pp. 1–17.
- Beckett C. (2010), "The Value of Networked Journalism." Polis Working Paper, Department of Media and Communications, London School of Economics & Political Science. www2.lse.ac.uk/media@lse/POLIS/documents/Polis%20papers/ValueofNetworkedJournalism.pdf.
- Bishton D. (2001), "From DT to ED", in *The Daily Telegraph*, 1 gennaio 2001, disponibile su: www.telegraph.co.uk/news/1471964/From-ET-to-TD.html, consultato il 20 luglio 2015.

- Blom J. N. e Hansen K. R. (2015), "Click bait: forward-reference as lure in *online* news headlines", *Journal of Pragmatics*, vol. 76, 87–100.
- Boczkowski P. J. & Mitchelstein E. (2013), *The news gap: When the information preferences of the media and the public diverge*, MIT press.
- Branch J. (2012), "Snowfall: the avalanche of Tunnel Creek", *The New York Times*, disponibile su www.nytimes.com/projects/2012/snow-fall/#/?part=tunnel-creek, consultato il 20 luglio 2015.
- Brick S. (2012), "There are downsides to looking this pretty: why women hate me for being beautiful", in *MailOnline*, 3 aprile 2012, disponibile su: www.dailymail.co.uk/femail/article-2124246/Samantha-Brick-downsides-looking-pretty-Why-women-hate-beautiful.html#ixzz3cqwkAlis, consultato il 20 luglio 2015.
- Bruns A. (2006), "Towards Prodisusage: Futures for User-Led Content Production." In Sudweeks F., Hrachovec H. ed Ess C. (a cura di), *Proceedings Cultural Attitudes towards Communication and Technology 2006*, pp. 275–284, Tartu, Estonia.
- Bruns A. (2012), "Journalists and Twitter: how Australian news organisations adapt to a new medium", *Media International Australia incorporating Culture and Policy*, pp. 97–107.
- Bucher T. (2012), "Programmed sociality: a software studies perspective on social networking sites", Doctoral dissertation, University of Oslo.
- Byrne L. (2014), "Storyful accounts reveal losses of €3m prior to News Corp sale", *Irish Independent*, 12 gennaio 2014, disponibile su: www.independent.ie/irish-news/storyful-accounts-reveal-losses-of-3m-prior-to-news-corp-sale-29908344.html, consultato il 20 luglio 2015.
- Castells M. (2000), "Materials for an exploratory theory of the network society", *The British Journal of Sociology*, 51(1), 5–24.
- Chowdhry A. (2014), "Facebook is going to suppress 'click-bait' articles", disponibile su www.forbes.com/sites/amitchowdhry/2014/08/26/facebook-is-going-to-suppessclick-bait-articles/, consultato il 16 luglio 2015.
- Christensen C. M. (1997), "The innovator's dilemma: the revolutionary book that will change the way you do business", *Collins Business Essentials*.
- Coddington M. (2015), "Clarifying journalism's quantitative turn: a typology for evaluating data journalism, computational journalism, and computer-assisted reporting", *Digital Journalism*, Vol. 3, n. 3, pp. 331–348.
- Curran J. e Seaton J. (2003), *Power without responsibility: press, broadcasting and the internet in Britain*, Routledge.
- Cushion S. e Lewis J (a cura di) (2010), *The rise of 24-hour news television: global perspectives*, Peter Lang Publishing Group.
- Deuze M. e Fortunati L. (2010), "A typical newswork, atypical media management", in Deuze M. (a cura di), *Managing Media Work*, Sage, London.
- Deuze M. (2009), "The people formerly known as the employers", *Journalism*, Vol. 10, n. 3, p. 315.
- Dick M. (2011), "Search engine optimisation in UK news production", *Journalism Practice*, Vol. 5, n. 4, pp. 462–477.

- EMarketer (2014), "Can Native Advertisers Avoid Confusing UK Consumers?", disponibile su www.emarketer.com/Article/Native-Advertisers-Avoid-Confusing-UKConsumers/1011719, consultato il 20 luglio 2015.
- Fry R. (2015), *This Year Millennials will overtake Baby Boomers*, Pew Research Centre, www.pewresearch.org/fact-tank/2015/01/16/this-year-millennials-willovertak-e-baby-boomers/
- García Avilés J. A., León B., Sanders K. e Harrison J. (2004), "Journalists at digital television newsrooms in Britain and Spain: workflow and multi-skilling in a competitive environment", *Journalism Studies*, vol. 5, n. 1, pp. 87–100.
- Gibson J. J. (2014 [1979]), *The ecological approach to visual perception: classic edition*, Psychology Press.
- Gillmor D. (2006), *We the media: Grassroots journalism by the people, for the people*, O'Reilly Media, Inc.
- Golding P. & Murdock G. (1991), "Culture, communications and political economy", in Curran J. and M. Gurevitch (a cura di), *Mass media and society*, Edward Arnold, 15–32.
- Gray J., Bounegru L. e Chambers L. (a cura di) (2012), *The Data Journalism Handbook*, <http://datajournalismhandbook.org/1.0/en/index.html>
- Greenfield R. (2012), "What the New York Times's 'Snow Fall' means to online journalism's future", disponibile su www.thewire.com/technology/2012/12/new-york-times-snow-fall-feature/60219/, consultato il 20 luglio 2015.
- Greenslade R. (2014), "Latest ABCs show newspaper market decline running at 8% a year", *The Guardian*, 11 luglio 2014, disponibile su www.theguardian.com/media/greenslade/2014/jul/11/abcs-national-newspapers, consultato il 20 luglio 2015.
- Habermas J. (1991), *The structural transformation of the public sphere: an inquiry into a category of bourgeois society*, MIT Press.
- Hall S. (1980, ristampa 1993), "Encoding, decoding", in During S. (a cura di), *The cultural studies reader*, Routledge, London/New York, pp. 80–103.
- Harcup T. (2015), *Journalism: principles and practice*, Sage.
- Hermida A. (2013), "Journalism: reconfiguring journalism research about Twitter, one tweet at a time", *Digital Journalism*, vol. 1, n. 3, pp. 295–313.
- Hermida A. e Thurman N. (2008), "A clash of cultures: the integration of user-generated content within professional journalistic frameworks at British newspaper websites", *Journalism Practice*, vol. 2, n. 3, pp. 343–356.
- Hermida A., Lewis S. C. e Zamith R. (2014), "Sourcing the Arab Spring: a case study of Andy Carvin's sources on Twitter during the Tunisian and Egyptian revolutions", *Journal of Computer-Mediated Communication*, vol. 19, n. 3, pp. 479–499.
- Hutchby I. (2001), "Technologies, texts and affordances", *Sociology*, vol. 35, n. 2, pp. 441–456.
- Jarvis J. (2009), "The future of journalism is entrepreneurial", *BuzzMachine*, 1 novembre 2009, disponibile su: <http://buzzmachine.com/2009/11/01/the-future-of-journalism-isentrepreneurial/>, consultato il 20 luglio 2015.

- Jarvis J. (2010), "Teaching entrepreneurial journalism", *BuzzMachine*, 11 gennaio 2010, disponibile su: <http://buzzmachine.com/2010/01/11/teaching-entrepreneurialjournalism/>, consultato il 20 luglio 2015.
- Lasorsa D. L., Lewis S. C. e Holton A. E. (2012), "Normalizing Twitter: journalism practice in an emerging communication space", *Journalism Studies*, vol. 13, n. 1, pp. 19–36.
- Leadbeater C. e Miller P. (2004), *The Pro-Am revolution: how enthusiasts are changing our economy and society*, Demos.
- Lee-Wright P., Phillips A. e Witschge, T. (2011), *Changing journalism*, Routledge.
- Lewis S. C. (2012), "The tension between professional control and open participation: journalism and its boundaries", *Information, Communication & Society*, Vol. 15, n. 6, pp. 836–866.
- Lewis S. C., Holton A. E. e Coddington M. (2014), "Reciprocal journalism: a concept of mutual exchange between journalists and audiences", *Journalism Practice*, vol. 8, n. 2, pp. 229–241.
- Lister M., Dovey J., Giddings S., Grant I. e Kelly K. (2009), *New media: A critical introduction*, Taylor & Francis.
- Lorenz M. (2012), "Why journalists should use data", in Gray J., Chambers L. and Bounegru L. (eds), *The data journalism handbook*, O'Reilly Media, disponibile su: <http://datajournalismhandbook.org/1.0/en/index.html>, consultato il 20 luglio 2015.
- Malaga R. (2008), "Worst practices in search engine optimization", *Communications of the ACM*, vol. 51, n. 2, pp. 147–50.
- McManus J. H. (1994), *Market-Driven Journalism: Let the Citizen Beware?* Sage.
- Marjoribanks T. (2000), *News Corporation, technology and the workplace: global strategies, local change*, Cambridge University Press.
- Massey B. L. ed Elmore C. J. (2011), "Happier working for themselves? Job satisfaction and women freelance journalists", *Journalism Practice*, vol. 5, n. 6, pp. 672–686.
- Meikle G. (2002), *Future active: media activism and the Internet*, Routledge, Londra/New York.
- Murdock G. e Golding P. (1973), "For a political economy of mass communications", *Socialist Register*, vol. 10, n. 10.
- Newman N. (2015), Reuters Institute Digital News Report 2015, disponibile su: https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/Reuters%20Institute%20Digital%20News%20Report%202015_Full%20Report.pdf
- Oremus W. (2014), "The first news report on the LA earthquake was written by a robot", *Slate*, 17 marzo 2014, disponibile su: www.slate.com/blogs/future_tense/2014/03/17/quakebot_los_angeles_times_robot_journalist_writes_article_on_la_earthquake.html, consultato il 20 luglio 2015.
- Örnebring H. (2010), "Technology and journalism-as-labour: Historical perspectives", *Journalism*, 11(1), 57–74.

- Papacharissi Z e Oliveira M (2012), "Affective news and networked publics: the rhythms of news storytelling on #Egypt", *Journal of Communication*, vol. 62, n. 2, pp. 266–282.
- Pariser E. (2012), *The filter bubble: what the Internet is hiding from you*, Penguin, UK.
- Paulussen S. (2012), "Technology and the transformation of news work: are labor conditions in (online) journalism changing?", in E. Siapera e A. Veglis (a cura di), *The handbook of global online journalism*, Wiley, pp. 192–208.
- Pein C. (2014), "Amway journalism", *The Baffler*, 28 luglio 2014, disponibile su www.thebaffler.com/blog/amway-journalism/, consultato il 20 luglio 2015.
- Pérez-Peña R. (2008), "A venerable magazine energizes its web site", *The New York Times*, 21 gennaio 2008, disponibile su: www.nytimes.com/2008/01/21/business/media/21atlantic.html?_r=1, consultato il 20 luglio 2015.
- Petrie N. (2011), "Have we lowered the bar on verification", Wannabe Hacks, 29 marzo 2011, disponibile su www.wannabehacks.co.uk/2011/03/29/have-we-lowered-the-bar-on-verification/, consultato il 20 luglio 2015.
- Pew Research Center (2015), State of the News Media 2015, disponibile su www.journalism.org/files/2015/04/FINAL-STATE-OF-THE-NEWS-MEDIA1.pdf, consultato il 20 luglio 2015.
- Pielke R. (2015), "Psephological pseudoscience", *The Guardian*, 9 maggio 2015, disponibile su www.theguardian.com/science/political-science/2015/may/09/psephological-pseudoscience, consultato il 20 luglio 2015.
- Quakebot (2014), "Earthquake: 3.0 quake strikes near Brea", *Los Angeles Times*, 23 ottobre 2014, disponibile su www.latimes.com/local/lanow/la-me-earthquakes-earthquake-30-quake-strikes-near-brea-calif-shcnau-story.html, consultato il 20 luglio 2015.
- Rebillard F. e Smyrniaos N. (2010), "Les infomédiaires, au coeur de la filière de l'information d'actualité en ligne: Les cas de Google, Wikio et Paperblog", *Réseaux*, n. 160–161, pp. 163–194.
- Reckhow M. (2015), "Introducing Instant Articles", Facebook, disponibile su <http://media.fb.com/2015/05/12/instantarticles/>, consultato il 20 luglio 2015.
- Redden J. e Witschge T. (2009), "A new news order? Online news content examined", in Fenton N., *New media, old news: journalism and democracy in the digital age*, Sage.
- Rosen J. (2006), "The people formerly known as the audience", in *PressThink*, 27 giugno 2006, disponibile su: http://archive.pressthink.org/2006/06/27/ppl_frmr.html, consultato il 20 luglio 2015.
- Rushkoff D. (2003), *Open source democracy: how online communication is changing of-line politics*, Demos.
- Schudson M. (1981), *Discovering the news: A social history of American newspapers*, Basic Books.
- Shannon C. E. (2001), "A mathematical theory of communication", *ACM SIGMOBILE Mobile Computing and Communications Review*, vol. 5, n. 1, pp. 3–55.
- Siapera E. (2013), "Platform infomediation and journalism", *Culture Machine*, Vol. 14.

- Siapera E. (2015), "Building a safety net for European journalists", Project report to DG Connect, 27 gennaio 2015, disponibile su: www.balcanicaucaso.org/eng/Media-Freedom-Net/SEEMO-interviews/Building-a-Safety-Net-for-European-Journalists, consultato il 20 luglio 2015.
- Siapera E. ed Iliadi I. (2015), "Twitter, journalism and affective labour", *Sur le journalisme/About journalism/Sobre journalismo*, vol. 4, n. 1, pp. 76–89.
- Siapera E. e Spyridou L. P. (2012), "The field of *online* journalism: a bourdieusian analysis", *The handbook of global online journalism*, pp. 77–97.
- Singer J. (2010), "Journalism in a network" in M. Deuze (a cura di), *Managing Media Work*, Sage, pp. 103–109.
- Smith P. (2012), "The economics of Samantha Brick and Mail *Online*'s audience-driven marketing machine", *The Media Briefing*, disponibile su www.themediabriefing.com/article/the-economics-of-samantha-brick-mail-online-audience-driven-marketing-machine, consultato il 20 luglio 2015.
- Smith J. (2015), "Here's how to get around the paywalls of *The New York Times*, *Wall Street Journal* and more: like stealing candy from a well-informed democracy", *Observer*, 8 gennaio 2015, disponibile su <http://observer.com/2015/01/heres-how-to-get-around-the-paywalls-of-the-new-york-times-wall-street-journal-and-more/>, consultato il 20 luglio 2015.
- Smythe D. W. (1981), "On the audience commodity and its work", in Durham M. G. e Kellner D. M. (a cura di) (2009), *Media and cultural studies: Keywords*, Wiley, pp. 230–56.
- Starkman D. (2011), "Confidence game: the limited vision of the news gurus", *Columbia Journalism Review*, nov.-dic. 2011, disponibile su: www.cjr.org/essay/confidence_game.php?page=all, consultato il 20 luglio 2015.
- Stevens J. (2002), "Backpack journalism is here to stay", *Online Journalism Review*, n. 2.
- Symes J. (2011), "The Guardian newsblog and the death of journalism", *The Louse & the Flea*, disponibile su: <https://louseandflea.wordpress.com/2011/02/22/the-guardian-newsblog-and-the-death-of-journalism/>, consultato il 20 luglio 2015.
- Thompson J. B. (2005), "The new visibility", *Theory, Culture & Society*, vol. 22, n. 6, pp. 31–51.
- Thurman N. e Walters A. (2013), "Live blogging—digital journalism's pivotal platform? A case study of the production, consumption, and form of live blogs at Guardian.co.uk", *Digital Journalism*, 1(1), 82–101.
- Timmers P. (1998), "Business models for electronic markets", *Electronic Markets*, vol. 8, n. 2, pp. 3–8.
- Ursell G. D. (2001), "Dumbing down or shaping up? New technologies, new media, new journalism", *Journalism*, vol. 2, n. 2, pp. 175–196.
- Van der Wurff R. (2012), "The Economics of *Online* Journalism", in Siapera E. ed A. Veglis (a cura di), *The Handbook of Global Online Journalism*, Wiley, pp. 231–250.

- Volpe M. (2013), “10 Horrifying Display Advertising Stats”, *Hubspot*, 29 aprile 2013, disponibile su: <http://blog.hubspot.com/marketing/horrifying-display-advertising-stats>, consultato il 20 luglio 2015.
- Vu H. T. (2013), “The *online* audience as gatekeeper: The influence of reader metrics on news editorial selection”, *Journalism*, 15(8), 1094–1110.
- Wardle C., Dubberley S. e Brown P. (2014), “Amateur footage: a global study of user-generated content in TV and *online* news output”, Tow Center for Digital Journalism, a Tow/Knight report, disponibile su <http://usergeneratednews.tow-center.org/wp-content/uploads/2014/05/Tow-Center-UGC-Report.pdf>, consultato il 20 luglio 2015.
- Warren T. (2015), “Apple News looks like Flipboard and replaces Newsstand on your iPhone or iPad”, *The Verge*, 8 giugno 2015, disponibile su: www.theverge.com/2015/6/8/8746289/apple-tktk-looks-like-flipboard-and-replaces-newsstand-on-your-iphone, consultato il 20 luglio 2015.
- Waters E., Warren C. e Dobbie M. (2006), “The changing nature of work: a global survey and case study of atypical work in the media industry”, Federazione internazionale dei giornalisti, disponibile su www.ifj.org/nc/news-single-view/bacrepid/243/category/reports-publications-6/article/the-changing-nature-of-work-a-global-survey-and-case-study-of-atypical-work-in-the-media-industry-a/, consultato il 20 luglio 2015.
- Weiss A. S. e Joyce V. D. M. H. (2009), “Compressed dimensions in digital media occupations. Journalists in transformation”, *Journalism*, 10(5), 587–603.

Internet o l'improvvisa comparsa del lettore: l'esperienza di Rue89

Pierre Haski¹

Quando gli sviluppi di internet fecero sorgere ciò che venne definito il “web 2.0”, il concetto si diffuse a macchia d'olio senza che tutti sapessero di ciò che stessimo effettivamente parlando. *Libération*, il giornale presso cui lavoravo all'epoca, a metà degli anni 2000, si affrettò ad autoproclamarsi il “primo sito 2.0” in Francia solo perché consentiva ai propri lettori di pubblicare commenti in fondo agli articoli. In ogni modo, a tali commenti gli autori degli articoli non erano particolarmente interessati, in quanto i testi erano stati scritti per l'edizione cartacea e venivano pubblicati sul sito in automatico nel cuore della notte contemporaneamente alla stampa del giornale e alla sua distribuzione a centinaia di rivenditori in tutta la Francia.

Tuttavia, nel 2004, dopo oltre tre decenni da giornalista professionista, mi accadde qualcosa di abbastanza strano: scoprii il lettore. Ovviamente ero a conoscenza dell'esistenza di donne e uomini che acquistavano e leggevano il giornale presso il quale lavoravo, e regolarmente incontravo alcuni di loro. In ogni modo, nel 2004 aprii un blog sul sito di *Libération* in qualità di corrispondente da Pechino, dove ero stato trasferito quattro anni prima. Fu così che incontrai il corrispondente di Washington Pascal Riché, il quale era stato il primo ad aprire un blog, al tempo ancora una novità nel giornalismo. Prima di ciò nessun giornalista “degnò di tale nome” lo aveva fatto: i blog erano i parchi giochi degli adolescenti, che scambiavano musica con i loro amici, o venivano aperti da “amatori”, vale a dire coloro che non possiedono un cartellino stampa.

Nel 2004 *Libération* decise di sperimentare questo nuovo genere, il blog giornalístico, sulla scia dell'esempio di molti pionieri americani. In poche settimane la mia vita da giornalista era completamente cambiata al punto che i miei colleghi parigini dovettero ricordarmi che scrivevo “anche” per il giornale “cartaceo” quotidiano, dato che il blog era per me diventata un'ossessione e divorava tutto il mio tempo e la mia forza. Quindi scoprii i miei lettori i quali, non paghi di leggere i miei giornali e basta, si prendevano

1 Co-fondatore di Rue89.

anche la libertà di esprimere le loro opinioni a riguardo o i loro argomenti. E non solo avevano un'opinione, ma spesso si trattava di un'opinione informata, creata sulla base delle fonti migliori, in quanto essi potevano esprimersi sul loro ambito di competenza, sui loro passatempi o su un accaduto al quale avevano assistito, a conferma di ciò che avevo sospettato: esistono sempre dei lettori che conoscono la materia più dell'autore di un articolo, specialmente nei media non specializzati.

Il secondo shock lo ebbi quando mi resi conto che i miei lettori non solo avevano un'opinione che potevano esprimere subito dopo la creazione di un post sul blog, ma essi facevano rapidamente sorgere dibattiti che furono ben più di un mero scambio tra autore e lettori, in quanto si estendevano a tutti i lettori, talvolta anche senza il coinvolgimento dell'autore, il quale da molto tempo era stato ignorato o si riteneva al di fuori del proprio spessore. Il fatto che un mero post su un blog potesse generare ulteriori contenuti informativi e/o un ampio dibattito su un argomento fu per me, un giornalista che era abituato a trasmettere il proprio messaggio senza veramente chiedersi cosa sarebbe successo poi o quali reazioni esso avrebbe scatenato, semplicemente sbalorditivo. Qualche ora dopo l'articolo originario era stato "arricchito" di nuove informazioni e punti di vista e aveva ricevuto nuova linfa, qualcosa di impensabile nell'edizione "cartacea" o nella prima versione di internet, non ancora definita "1.0".

Il terzo shock lo ebbi quando realizzai che un giornalista, meramente rispondendo alla domanda di un lettore o iniziando un dialogo con qualcuno su una determinata questione per arricchirne la conoscenza, o discutendo con qualcuno che contesti la propria analisi o interpretazione, infrange il ciclo del sospetto e addirittura della diffidenza nei confronti dei giornalisti nella nostra società. Per circa trent'anni in Francia un sondaggio annuale del quotidiano cattolico *La Croix* aveva dimostrato questo calo di fiducia tra i cittadini nei confronti del mestiere del giornalismo, considerato parte dell'élite dominante e non più il leggendario "quarto potere" (p.es. *The Washington Post* e Watergate) che difende la società dai potenti. In ogni modo, questa fiducia non è morta, a condizione che il giornalismo svolga effettivamente il proprio lavoro in modo indipendente o dimostrando di scendere dal predellino e impegnarsi nel confronto con i propri lettori. In ogni caso, questo è ciò che ho scoperto dal mio blog *My journal of China* e dalle mie esperienze seguenti.

Quando, nel 2006, *Libération*, il giornale per il quale avevo lavorato per un quarto di secolo, precipitò in una crisi nessuno immaginava che essa fosse LA crisi, la quale venne poi definita la "crisi della stampa". Nel 2007 e nel 2008, quando la stampa americana era stata fortemente colpita, le persone capirono che non si trattava di una depressione ciclica, bensì un cam-

bio epocale causato dall'espansione della tecnologia digitale e dai nuovi modi di ottenere informazioni e di leggere. A partire da quel momento il fenomeno che faticavamo a comprendere e ad analizzare, e al quale la stampa aveva risposto troppo lentamente, ha continuato ad accelerarsi, spazzando via tutto ciò che incontrava sul proprio cammino. Nonostante siano diffusi da solo pochi anni, gli *smartphone* stanno rimpiazzando i computer addirittura prima che i computer abbiano completamente sconfitto la carta, e i *social network*, nati a metà degli anni 2000, sono divenuti uno dei maggiori punti di ingresso del lettore nel modo delle notizie e dell'informazione. E non è ancora finita ...

Nel 2006 alcuni di noi a *Libération* erano convinti che la salvezza della nostra professione e della produzione dell'informazione passasse per internet. Arnaud Aubron, Laurent Mauriac, Pascal Riché ed io avevamo qualcosa in comune: avevamo accumulato esperienza nella gestione di un blog, nell'interagire con i nostri lettori e nell'espressione generalizzata di opinioni e idee, grazie alla tecnologia, la quale era irreversibile. La questione non fu più se il pubblico – i nostri lettori – si esprimessero, ma se lo facessero con noi giornalisti professionisti, nonostante noi o contro di noi.

In quel tempo la “guerra di trincea” si stava combattendo tra due gruppi opposti:

- da un lato i giornalisti professionisti che affermavano che il possesso di un cartellino stampa desse loro il monopolio della produzione dell'informazione e che negavano ai loro lettori il diritto di esprimersi attraverso i loro media;
- dall'altro lato i sostenitori del “giornalismo civico”, i quali consideravano che, siccome la tecnologia consente ad ognuno di esprimersi, non ci fosse più bisogno di intermediari non necessari, ovvero i giornalisti professionisti.

Sulla base della nostra esperienza di blogger sentivamo che entrambi si sbagliavano, sia il primo gruppo che disprezzava l'intrusione dei lettori a causa dello sviluppo tecnologico e la democratizzazione del servizio digitale, che il secondo gruppo che aveva deciso di ignorare le regole professionali ed etiche del giornalismo, le quali rimanevano valide *in toto* sul web per salvaguardare la diffusione dell'informazione di qualità, un prerequisito essenziale per qualsiasi società democratica.

Puntavamo sulla possibilità di far collaborare questi due mondi rivali, anziché opporli. Nacque quindi l'idea di lanciare un sito c.d. “partecipativo” i cui collaboratori fossero sia giornalisti che non giornalisti. Chiamammo l'idea “notizie con tre input” (giornalisti, esperti, utenti di internet); si trattava dell'idea fondativa di *Rue89*, lanciato il 6 maggio 2007, la prima

organizzazione mediatica “pure play” (non sostenuta da media cartacei, radiofonici o televisivi esistenti) in Francia. Venne poi ovviamente seguita da molti altri. Alcuni scomparirono dopo pochi anni a causa delle difficoltà nel trovare il modello commerciale adeguato in un nuovo ambiente, altri sopravvissero e si assicurarono un posto nel panorama mediatico francese, per esempio *Médiapart*, lanciato dall'ex direttore del consiglio editoriale di *Le Monde*, Edwy Plenel.

Nel 2007 il giornalismo partecipativo veniva ancora considerato un'eresia e alcuni dei nostri colleghi ci rimproverarono severamente di essere passati “dall'altro lato”, comportamento considerato un vero e proprio tradimento. Certamente, meno di dieci anni dopo, i contributi dei lettori sono ora diventati la regola e sono accettati e diffusi: oggi tutti i “vecchi media” dispongono di piattaforme blog, di spazi di partecipazione, di inviti ai lettori di “condividere la loro esperienza” e, ovviamente, uno spazio di commenti che è, come vedremo, diventato problematico.

Quando creammo *Rue89* stabilimmo una regola formulata nel nostro “manifesto” fondativo: mentre non facevamo alcuna distinzione tra gli articoli dei giornalisti e quelli dei non giornalisti, tutti i contributi sarebbero stati filtrati secondo le regole professionali: controllati, pubblicati secondo un ordine di priorità, valutati dal punto di vista deontologico. Dato il contesto dell'epoca, ci chiedemmo se i lettori avessero accettato questa decisione la quale lasciava, di nuovo, l'ultima parola al giornalismo. Accadde l'opposto, e il fatto che ci prendemmo l'impegno di pubblicare soltanto gli articoli controllati e validati secondo le nostre regole professionali, mantenendo comunque le finestre e le porte del sito aperte a tutti, venne visto come garanzia contro la vendita di dicerie, manipolazioni o, semplicemente, inesattezze.

La sfida consiste nel come creare spazi aperti in cui i cittadini siano interamente liberi di esprimersi, sia di commentare che di contribuire alla “produzione dell'informazione”, senza negare la qualità di tale informazione, in particolare la sua verifica. Le piattaforme di auto-pubblicazione esistenti anche prima della conversione dei vecchi media persero le loro anime a causa della mancanza di controlli, la quale consentì l'espressione di tutte le idee più strane. Nel nome della libertà assoluta esse diedero adito a coloro che nei fatti non rispettano la libertà altrui, scoraggiando i collaboratori rispettabili che temevano di essere associati a vicini così scandalosi.

Il nostro approccio era diverso: si basava sull'idea che nel caos creativo dei internet, dove il meglio e il peggio coesistevano, i lettori/cittadini avevano bisogno di spazi su cui fare affidamento. Così come i lettori una volta sapevano come localizzare, a prima vista, nell'abbondanza di offerte di

un'edicola, i giornali su cui facevano affidamento e nei quali potevano aspettarsi di trovare notizie di qualità che li aiutavano ad emettere un giudizio, essi dovevano essere in grado di fare lo stesso sul web. Ciò è chiaro a partire dal numero dei messaggi che abbiamo ricevuto nel corso degli anni da parte di lettori che ci chiedevano di validare un dato articolo che avevano letto "da qualche parte", un segno della fiducia che riponevano in noi. Si arrivò al punto che svilupparammo un metodo *ad hoc*: se ricevevamo molti messaggi con diverse formulazioni, e di conseguenza non orchestrati, in cui ci veniva chiesto di valutare un articolo, lo facevamo essendo sicuri di affrontare una problematica reale non trattata dai vecchi media.

Qualche mese prima delle elezioni presidenziali del 2012 in Francia ricevemmo svariate richieste di verifica di un documento che era estensivamente circolato su Facebook e che affermava che, con una tabella *excel* a supporto della tesi, che le persone vivevano meglio in Francia dipendendo dai benefit statali anziché lavorando. Uno dei nostri reporter controllò il tutto coadiuvato dai migliori esperti e giunse alla conclusione opposta, supportando la propria argomentazione altresì con una tabella *excel* e con collegamenti alle fonti. Questo "antidoto" a una tale informazione che riempiva l'agenda politica populista venne condiviso centinaia di migliaia di volte sul Facebook, lo stesso luogo in cui il "veleno" si era diffuso in origine.

Il giornalismo partecipativo può assumere varie forme: un sindacalista che lavorava per le ferrovie statali francesi (SNCF) ha creato un *blog* temporaneo durante uno sciopero per dialogare con il pubblico e spiegare le proprie ragioni. Più recentemente, un autista della UberPop taxi app (conosciuta anche come UBER), che il governo francese tentò di vietare, non solo postò un articolo in cui spiegava il motivo per il quale si riteneva titolato a esistere, ma si mostrò altresì disponibile a rispondere ai numerosi e talvolta ostili commenti. Un altro esempio è dato dai cittadini francesi che pubblicano i loro redditi e le loro abitudini di spesa sotto il titolo "Il tuo portafoglio sotto i raggi X", una serie di articoli molto popolare in questi tempi di difficoltà economica in cui le persone cercano di paragonarsi ad altri, cercando di trovare soluzioni o chiedendosi se hanno fatto le scelte giuste.

In ogni modo, la partecipazione può anche prendere la forma dei commenti. Come già accennato, tale fu il primo modo in cui il "web 2.0" arrivò al forum aperto. Nel corso degli anni, gli spazi per i commenti sono diventati veri e propri campi di battaglia. Le persone usano tali spazi per confrontarsi a vicenda, quantomeno sulle tematiche più sensibili del nostro tempo, quali l'immigrazione o la religione, o i conflitti più aspri, come quello in Medio Oriente e in Ucraina, e certe decisioni politiche con-

troverse. Quello che ammontava a un tentativo di creare un'agorà moderna, uno spazio di dibattito democratico, è stato silurato da gruppi di pressione, minoranze attive o semplici individui che esprimono la loro aggressività.

Su alcuni siti i commenti vengono disattivati quando il dibattito diventa troppo “incandescente”, per esempio quando si confrontano i palestinesi e gli israeliani, causando reazioni passionante a migliaia di chilometri di distanza dalla Stretta di Gaza. Su *Rue89* non abbiamo mai disattivato i commenti in quanto la discussione ricopre un ruolo centrale nella nostra formula editoriale e sarebbe quindi paradossale – e deprimente – ritenere che alcune tematiche sono diventate impossibili da discutere. Senonché, ogni dibattito dev'essere ben controllato. Durante la prima guerra di Gaza dopo la creazione del sito, nel 2008–2009, decidemmo di chiudere decine di account dopo tre giorni di “combattimenti” sul sito in cui gli autori si erano lasciati andare postando insulti o rimproveri inaccettabili e pubblicammo un post di avviso affermando che non avremmo più accettato questo tipo di cattiva condotta. Informammo i nostri lettori che i punti di vista conflittuali sarebbero ancora stati possibili a condizione del reciproco rispetto. Questo “deterrente” dei commenti si rivelò efficace, e per il resto della guerra le nostre discussioni furono più rispettose.

Come la maggior parte dei siti, svilupparammo un regolamento per i commenti, il quale si applica a tutti. Inoltre, abbiamo sviluppato strumenti che ci consentono di rinforzarlo. In particolare, sotto ogni commento vi è un tasto di “notifica” il quale permette ad ogni utente registrato alla piattaforma di avvisarci quando un commento viola il regolamento, consentendoci di rimuoverlo e di, se necessario, inviare un cartellino giallo (ammonezione) o un cartellino rosso (blocco dell'account) al suo autore, a seconda del grado di gravità. Alcuni lettori usano il sistema in maniera impropria e segnalano un commento solo perché si trovano in disaccordo con il suo autore o perché vogliono danneggiarlo (alcuni membri della comunità di internet possono serbare rancore per molto tempo...).

La gestione dei conflitti che sorgono negli spazi per i commenti è resa ancor più difficile dagli attacchi organizzati. Grazie ai nostri strumenti di gestione del sito siamo in grado di vedere, per esempio, che abbiamo una massiccia presenza di link verso una piattaforma nota per le proprie posizioni razziste e xenofobiche. E quando questi link compaiono, in soli pochi minuti prosperano commenti disgustosi finalizzati a “rovinare” il dibattito.

Quasi ogni anno dobbiamo cambiare il nostro meccanismo di commenti per prevenire un sovraccarico del sistema. In ogni modo, riteniamo importante mantenere questo spazio di libertà, una libertà che finisce, come

dovrebbe, laddove inizia la libertà altrui. Il dibattito può essere vivace o controverso, ma non può diventare ingiurioso e, addirittura peggio, traumatizzante. Al contempo, gli spazi per i commenti sono meramente uno specchio della difficoltà di discutere determinati argomenti nella nostra società polarizzata, un altro motivo per non chiudere questa porta, che sarebbe un brutto segnale.

Dopo otto anni di sperimentazione e di alti e bassi riteniamo possibile trarre alcune conclusioni in merito alla “partecipazione” pubblica in una piattaforma gestita da un piccolo gruppo di giornalisti professionisti.

1. Non tutti vogliono diventare giornalisti, ma (quasi) tutti vogliono, e talvolta sentono il bisogno di, esprimersi: testimoniare, difendere un’idea, condividere un’analisi, un pensiero, parlare delle proprie passioni, delle proprie ossessioni, condividere con gli altri. Bisogna imparare ad accettare queste storie bizzarre che talvolta si discostano molto dal modello tradizionale del giornalismo, ma che hanno valore e che sono sicuramente informative.
2. La necessità di “supervisionare” i contributi è innegabile se l’intenzione è quella di fornire ai lettori un’informazione verificata e validata. In ogni modo, tale “supervisione” deve avvenire secondo regole conosciute e comprese da tutti, trasparenti e meno arbitrarie possibili. Questo è il prezzo da pagare se si vuole generare fiducia e ottenere comprensione e accettazione della decisione di pubblicare o no un testo, o l’avanti e indietro con i lettori per migliorare un testo.
3. La fiducia è un bene di valore che può essere persa con la minima mossa falsa. A differenza del passato, nei vecchi media, la continua discussione con i propri lettori è assolutamente necessaria. Se si fa un errore, bisogna ammetterlo e assumersene la responsabilità. Se un articolo, una foto o un video scandalizzano alcuni lettori, va spiegato, discusso e, di nuovo, bisogna assumersene la responsabilità. Se un’inserzione pubblicitaria sconvolge alcuni lettori (a noi accadde con una pubblicità a favore dell’energia nucleare ...), di nuovo è necessario assumersi la responsabilità delle proprie scelte senza attendere che la “tempesta” passi.

L’irruzione del lettore nella produzione dell’informazione irrita fortemente alcuni giornalisti, abituati alla comodità di non dover rendersi responsabili dei propri contributi. Quel tempo è passato.

La nuova era è scomoda, ricca di sfide, preoccupante e talvolta anche estenuante, ma è anche emozionante e appagante quando si trasforma qualcosa che all’inizio potrebbe sembrare una costrizione in un punto di forza. Per fare ciò i giornalisti devono imparare ad essere umili e coloro i

quali sono abituati all'esercizio tradizionale della professione non sono esattamente preparati a ciò.

In ogni modo, sono fortemente convinto che il giornalismo nell'era digitale debba adattarsi a tale nuovo ambiente: i giornalisti devono imparare a mantenere i propri valori e la propria professionalità accettando, allo stesso tempo, che i lettori non sono più contenuti passivi. Si tratta del prezzo da pagare per la produzione di un'informazione di qualità, essenziale per una società democratica e per i giornalisti affinché riottengano l'indispensabile fiducia dei loro lettori. Non si tratta di un'impresa facile, dato il complesso ambiente economico, sociale e politico in Europa, ma senz'altro di uno sforzo necessario.