



Freedom, Security & Justice:
European Legal Studies

Rivista giuridica di classe A

2022, n. 3

EDITORIALE
SCIENTIFICA



DIRETTORE

Angela Di Stasi

Ordinario di Diritto Internazionale e di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Titolare della Cattedra Jean Monnet 2017-2020 (Commissione europea)
"Judicial Protection of Fundamental Rights in the European Area of Freedom, Security and Justice"

COMITATO SCIENTIFICO

Sergio Maria Carbone, Professore Emerito, Università di Genova
Roberta Clerici, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale privato, Università di Milano
Nigel Lowe, Professor Emeritus, University of Cardiff
Paolo Mengozzi, Professore Emerito, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - già Avvocato generale presso la Corte di giustizia dell'UE
Massimo Panebianco, Professore Emerito, Università di Salerno
Guido Raimondi, già Presidente della Corte EDU - Presidente di Sezione della Corte di Cassazione
Silvana Sciarra, Professore Emerito, Università di Firenze - Presidente della Corte Costituzionale
Giuseppe Tesauro, Professore f.r. di Diritto dell'UE, Università di Napoli "Federico II" - Presidente Emerito della Corte Costituzionale
Antonio Tizzano, Professore Emerito, Università di Roma "La Sapienza" - Vice Presidente Emerito della Corte di giustizia dell'UE
Ennio Triggiani, Professore Emerito, Università di Bari
Ugo Villani, Professore Emerito, Università di Bari

COMITATO EDITORIALE

Maria Caterina Baruffi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Verona
Giandonato Caggiano, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Alfonso-Luis Calvo Caravaca, Catedrático de Derecho Internacional Privado, Universidad Carlos III de Madrid
Pablo Antonio Fernández-Sánchez, Catedrático de Derecho Internacional, Universidad de Sevilla
Inge Govaere, Director of the European Legal Studies Department, College of Europe, Bruges
Paola Mori, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Magna Graecia" di Catanzaro
Lina Panella, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Messina
Nicoletta Parisi, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Catania - già Componente ANAC
Lucia Serena Rossi, Ordinario di Diritto dell'UE, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - Giudice della Corte di giustizia dell'UE



COMITATO DEI REFERES

Bruno Barel, Associato f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova
Marco Benvenuti, Ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico, Università di Roma "La Sapienza"
Raffaele Cadin, Associato di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"
Ruggiero Cafari Panico, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano
Ida Caracciolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università della Campania - Giudice dell'ITLOS
Federico Casolari, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna
Luisa Cassetti, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università di Perugia
Giovanni Cellamare, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari
Giuseppe D'Angelo, Ordinario di Diritto ecclesiastico e canonico, Università di Salerno
Marcello Di Filippo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Pisa
Rosario Espinosa Calabuig, Catedrático de Derecho Internacional Privado, Universitat de València
Ana C. Gallego Hernández, Profesora Ayudante de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Sevilla
Pietro Gargiulo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Teramo
Giancarlo Guarino, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Elsbeth Guild, Associate Senior Research Fellow, CEPS
Victor Luis Gutiérrez Castillo, Profesor de Derecho Internacional Público, Universidad de Jaén
Ivan Ingravallo, Associato di Diritto Internazionale, Università di Bari
Paola Ivaldi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Genova
Luigi Kalb, Ordinario di Procedura Penale, Università di Salerno
Luisa Marin, Marie Curie Fellow, EUI e Ricercatore di Diritto dell'UE, Università dell'Insubria
Simone Marinai, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa
Fabrizio Marongiu Buonaiuti, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Macerata
Daniela Marrani, Ricercatore di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Rostane Medhi, Professeur de Droit Public, Université d'Aix-Marseille
Stefano Montaldo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Torino
Violeta Moreno-Lax, Senior Lecturer in Law, Queen Mary University of London
Claudia Morviducci, Professore Senior di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Michele Nino, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Criseide Novi, Associato di Diritto Internazionale, Università di Foggia
Anna Oriolo, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Leonardo Pasquali, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa
Piero Pennetta, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Emanuela Pistoia, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo
Concetta Maria Pontecorvo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Pietro Pustorino, Ordinario di Diritto Internazionale, Università LUISS di Roma
Santiago Ripol Carulla, Catedrático de Derecho internacional público, Universitat Pompeu Fabra Barcelona
Gianpaolo Maria Ruotolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Foggia
Teresa Russo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Alessandra A. Souza Silveira, Diretora do Centro de Estudos em Direito da UE, Universidad do Minho
Angel Tinoco Pastrana, Profesor de Derecho Procesal, Universidad de Sevilla
Chiara Enrica Tuo, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova
Talitha Vassalli di Dachenhausen, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Alessandra Zanobetti, Ordinario di Diritto Internazionale, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna

COMITATO DI REDAZIONE

Francesco Buonomenna, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Angela Festa, Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Caterina Fratea, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona
Anna Iermano, Ricercatore di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Angela Martone, Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Michele Messina, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina
Rossana Palladino (Coordinatore), Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno

Revisione linguistica degli abstracts a cura di

Francesco Campofreda, Dottore di ricerca in Diritto Internazionale, Università di Salerno



Rivista quadrimestrale on line "Freedom, Security & Justice: European Legal Studies"
www.fsjeurostudies.eu

Editoriale Scientifica, Via San Biagio dei Librai, 39 - Napoli
CODICE ISSN 2532-2079 - Registrazione presso il Tribunale di Nocera Inferiore n° 3 del 3 marzo 2017



Indice-Sommario **2022, n. 3**

Editoriale

Novae e veteres “frontiere” della cittadinanza europea
Angela Di Stasi p. 1

Saggi e Articoli

In tema di immunità dello Stato dalla giurisdizione: il complesso bilanciamento tra tutela dei diritti della persona e prerogative della Santa Sede p. 16
Silvia Cantoni

The European Union External Action, Administrative Function and Human Rights Protection under the Lens of the EU Ombudsman and a Recent Strategic Initiative p. 39
Francesca Martines

Libertà di espressione e tutela della dignità delle giornaliste: il contrasto all’*online sexist hate speech* nello spazio digitale europeo p. 67
Claudia Morini

La normalizzazione della sorveglianza di massa nella prassi giurisprudenziale delle Corti di Strasburgo e Lussemburgo: verso il cambio di paradigma del rapporto *privacy v. security* p. 105
Michele Nino

Il diritto del minore alla libertà di religione: la recente giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo e il rilievo della Convenzione sui diritti dal fanciullo p. 134
Giuseppina Pizzolante

International Sanctions of the European Union in Search of Effectiveness and Accountability p. 158
Alfredo Rizzo

Commenti e Note

La risposta della Commissione europea al “deterioramento” del diritto di asilo in Grecia: riflessioni sull’attenuato attivismo dell’Istituzione “guardiana dei Trattati” p. 175
Marcella Cometti

La migrazione legale per motivi di lavoro a due anni dalla presentazione del “Nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo”: una riforma (in)compiuta? p. 211
Francesca Di Gianni



Questioni giuridiche e problemi di tutela dei diritti fondamentali nella risposta dell'Unione europea alle pratiche di strumentalizzazione dei flussi migratori p. 245
Mirko Forti

Environmental Solidarity in the Area of Freedom, Security and Justice. Towards the Judicial Protection of (Intergenerational) Environmental Rights in the EU p. 266
Emanuele Vannata



LIBERTÀ DI ESPRESSIONE E TUTELA DELLA DIGNITÀ DELLE GIORNALISTE: IL CONTRASTO ALL' *ONLINE SEXIST HATE SPEECH* NELLO SPAZIO DIGITALE EUROPEO

Claudia Morini*

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. – 2. Il quadro giuridico universale. – 3. Il contesto regionale europeo: l'azione del Consiglio d'Europa. – 4. Il ruolo dell'Unione europea nella protezione delle giornaliste: tra divieto di discriminazione e tutela della libertà di espressione. – 5. *Segue*. L'impegno dell'UE per arginare il fenomeno dell'*hate speech online*. – 6. *Segue*. Il contrasto all'*online sexist hate speech* quale elemento della lotta alla violenza contro le donne. – 7. Riflessioni conclusive.

1. Considerazioni introduttive

Nelle società contemporanee le tecnologie digitali «can play an important role in empowering women and girls to exercise all human rights, including the right to freedom of opinion and expression, and in their full, equal and effective participation in political, economic, cultural and social life»¹. L'emancipazione femminile, dunque, si rafforza anche grazie alla promozione dell'accesso alle nuove tecnologie per tutte le donne, strumenti che ne favoriscono la partecipazione alla vita pubblica e possono costituire un importante ausilio anche nelle loro vite professionali².

In questo contesto, lo spazio digitale rappresenta senz'altro un 'luogo' in cui poter esercitare uno dei diritti fondamentali riconosciuti dalla comunità internazionale, un vero

Articolo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

* Professoressa associata di Diritto dell'Unione europea, Università del Salento. Indirizzo e-mail: claudia.morini@unisalento.it. Coordinatrice del Modulo Jean Monnet "EU-ProWomen – Protection and Promotion of Women's Rights in the European Legal Order: from Gender Equality to Active Participation in the Democratic Life of the European Union".

¹ Vedi *Resolution adopted by the Human Rights Council on 5 July 2018, Accelerating efforts to eliminate violence against women and girls: preventing and responding to violence against women and girls in digital contexts*, A/HRC/RES/38/5, del 17 luglio 2018, p. 2.

² Sull'importanza dell'accesso a *internet* come strumento di partecipazione democratica nell'Unione europea vedi, S. ATTOLINI, *L'accesso alla Rete in una società democratica. Il diritto di accesso ad Internet del cittadino europeo*, Lecce, 2020.

e proprio ‘elemento essenziale’ delle democrazie, ovvero la libertà di espressione³: non è possibile, infatti, parlare di democrazia se manca o se è fortemente limitato un effettivo flusso di opinioni e un libero e aperto confronto tra esse.

Per il suo ruolo essenziale nella società democratica, la libertà di espressione è riconosciuta e tutelata come diritto fondamentale a livello internazionale universale, regionale e negli ordinamenti nazionali⁴.

L’impatto dell’innovazione tecnologica sulla libertà di espressione – anche in ragione della massiccia e rapida diffusione dei *social media* – induce a una rinnovata riflessione sui possibili limiti e ‘bilanciamenti’ con altri diritti cui questo diritto può essere soggetto: si pensi, ad esempio, alla tutela della dignità della persona⁵.

Ciò premesso, occorre rilevare che vi sono, purtroppo, fenomeni sociali sempre più diffusi che vanno proprio a ledere tale dignità e che possono, da un lato, costituire un abuso del diritto alla libertà di espressione di chi la esercita in modo improprio e, dall’altro, interferire con la libertà di espressione e con la dignità dei soggetti che ne sono vittime: l’*hate speech online* è uno di questi⁶.

³ In proposito vedi, Corte europea dei diritti dell’uomo, *Handyside v. United Kingdom*, ricorso n. 5438/72, sentenza del 7 dicembre 1976, laddove si fa riferimento alla libertà di espressione come a «one of the essential foundations of a democratic society» (par. 49).

⁴ A livello costituzionale, la libertà di espressione è riconosciuta dall’art. 21 della nostra Costituzione, in base al quale «[t]utti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione. La stampa non può essere soggetta ad autorizzazioni o censure. [...] Sono vietate le pubblicazioni a stampa, gli spettacoli e tutte le altre manifestazioni contrarie al buon costume. La legge stabilisce provvedimenti adeguati a prevenire e a reprimere le violazioni». Il pensiero e la sua esternazione coinvolgono, come ognuno può immediatamente intuire, tanto il profilo della comunicazione privata con altri in condizione di riservatezza – esaurendosi così nell’ambito dei rapporti privati di ciascuno – quanto la dimensione della manifestazione del proprio pensiero a tutti in forma pubblica, producendo così un’interazione con il resto della collettività. La convivenza fra esseri liberi ed eguali si alimenta dal confronto fra opinioni diverse, tra verità relative di cui ciascuno è portatore in rapporto alla propria sensibilità e percezione della realtà. Di qui, peraltro, lo stretto legame fra la libertà di manifestazione del pensiero e la democraticità stessa di un sistema che, garantendo e concretamente attuando il libero confronto fra opinioni, giudizi e convinzioni diverse in campo politico, religioso, culturale ed economico realizza un circuito di comunicazione aperta e trasparente fra società civile e Stato.

⁵ Ciò è una conseguenza della circostanza per cui, come è noto, non si tratta di un “diritto assoluto”: l’esigenza di garantire la libertà e il pluralismo dei *media* e la libertà di espressione di ogni individuo, inclusa la libertà di opinione, possono essere pienamente garantite soltanto nel rispetto delle altre libertà e diritti umani.

⁶ In generale, sull’*hate speech* vedi E. BARENDT, *Freedom of Speech*, Oxford, 2007; M. ELBAHTIMY, *The Right to Be Free from the Harm of Hate Speech in International Law of Human Rights*, in *Centre of Governance and Human Rights, Working Paper n. 7*, University of Cambridge, 2014; O. POLLICINO, M. BASSINI, *Free Speech, Defamation and the Limits to Freedom of Expression in the EU: A Comparative Analysis*, in A. SAVIN, J. TRZASKOWSKI (eds.), *Research Handbook on EU Internet Law*, 2014, p. 508 ss.; O. POLLICINO, G. DE GREGORIO, “*Hate speech*”: una prospettiva di diritto comparato, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2019, p. 421 ss.; O. POLLICINO, G. PITRUZZELLA, S. QUINTARELLI, *Parole e potere: libertà d’espressione, hate speech e fake news*, Milano, 2017; D. TEGA (a cura di), *Le discriminazioni razziali ed etniche*, Roma, 2011; M. ROSENFELD, *Hate Speech in Constitutional Jurisprudence. In The Content and Context of Hate Speech*, Cambridge, 2012; L. SCAFFARDI, *Oltre i confini della libertà di espressione: l’istigazione all’odio razziale*, Padova, 2009; J. WALDRON, *The Harm in Hate Speech*, Harvard, 2012. Invece, sullo specifico problema dell’*hate speech* in rete vedi, tra gli altri, S. ASSIMAKOPOULOS, F.H. BAIDER, S.H. MILLAR, *Online Hate Speech in the European Union. A Discourse-Analytic Perspective*, Cham, 2017; M. CASTELLANETA, P. DE SENA, *La libertà di espressione e le norme*

Perché ci sia *hate speech* è necessario che concorrano tre elementi costitutivi: la manifesta volontà di incitare all'odio; un incitamento che sia idoneo a causare atti di odio e violenza; il rischio che tali atti si verifichino. Gli sviluppi tecnologici hanno senz'altro favorito la condivisione di informazioni e idee; essi hanno perfino rafforzato la nostra capacità di promuovere e difendere i diritti fondamentali. Ma, sono anche diventati strumento al servizio di alcune forme di violenza, tra le cui peggiori espressioni vi è proprio l'*hate speech online*. Vittime 'privilegiate' di tale pratica sono spesso le donne e, soprattutto, alcune categorie: si tratta, in prevalenza, di quelle che manifestano un'emancipazione rispetto a ruoli precostituiti; tra queste, la categoria delle giornaliste risulta essere particolarmente colpita⁷. Ed è in queste ipotesi che spesso si concretizza una manifestazione peculiare del discorso d'odio, ovvero l'*online sexist hate speech*⁸.

internazionali, ed europee, prese sul serio: sempre su CasaPound c. Facebook, in *SIDIBlog*, 20.01.2020; R. DELGADO, J. STEFANCIC, *Hate Speech in Cyberspace*, in *Wake Forest Law Review*, 2014, p. 319 ss.; I. GAGLIARDONE, D. GAL, T.H. ALVES, G. MARTÍNEZ, *Countering Online Hate Speech*, Paris, 2015; V. NARDI, *I discorsi d'odio nell'era digitale: quale ruolo per l'internet service provider?* in *Diritto penale contemporaneo*, 2019/2, p. 268 ss.; E. NALIN, *Libertà di espressione tramite facebook e hate speech*, in *Sud in Europa*, febbraio 2020, p. 13 s.; A. ROVERSI, *L'odio in rete*, Bologna, 2006; G.M. RUOTOLO, *A Little Hate, Worldwide! Di libertà d'opinione e discorsi politici d'odio on-line nel diritto internazionale ed europeo*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2020, p. 549 ss.; A. TSEKIS, *Hate in Cyberspace: Regulating Hate Speech on the Internet*, in *San Diego Law Review*, 2001, p. 817 ss.; A. VERZA, *La cultura dell'odio antifemminista: mascolinità tossica nel web*, in A. VERZA, S. VIDA (a cura di), *Postfemminismo e neoliberalismo*, Parma, 2020; G. ZICCARDI, *L'odio online*, Milano, 2016; ID., *Online Political Hate Speech in Europe, The Rise of New Extremisms*, Cheltenham-Northampton, 2020.

⁷ In proposito, si veda il *Research Discussion Paper* "The Chilling: Global trends in online violence against women journalists", UNESCO, 2021: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000377223>. La questione del contrasto all'*hate speech online* contro le giornaliste è strettamente connessa anche a quella altrettanto importante e più generale della loro sicurezza. Di recente, invero, vi sono stati diversi atti e iniziative internazionali sul tema. A mero titolo esemplificativo, ricordiamo: la Risoluzione dell'Assemblea Generale 'on the safety of journalists and the issue of impunity' (A/RES/76/173), la Risoluzione dello *Human Rights Council* del 2020 'on the safety of journalists' (A/HRC/RES/45/18) e la Windhoek+30 Declaration on information as a public good del 2021 (UNESCO General Conference Resolution 41C.41: https://en.unesco.org/sites/default/files/windhoek30declaration_wpfd_2021.pdf). Sulle due risoluzioni si tornerà oltre; quanto, invece, alla Dichiarazione adottata in occasione della *UNESCO World Press Freedom Day Global Conference* – che si è tenuta a Windhoek, Namibia dal 29 aprile al 3 maggio 2021 – in essa si è affermato innanzitutto che «as a public good, information empowers citizens to exercise their fundamental rights, supports gender equality, and allows for participation and trust in democratic governance and sustainable development, leaving no one behind; [...]» (par. 7, corsivo nostro), e si è mostrata poi preoccupazione per «the increasing proliferation, amplification and promotion, through human and automated systems, of potentially harmful content digitally, including disinformation and hate speech, which undermines people's rights and the quality of collective public debate;» (par. 11). Ulteriori cause di preoccupazione sono poi risultate essere le «enduring and new threats to the safety of journalists and the free exercise of journalism, including killings, harassment of women, offline and online attacks [...]» (par. 13, corsivi nostri). Infine, tra le richieste specifiche indirizzate ai Governi vi è quella di «taking measures to reinforce the safety of journalists, including with a specific focus on women journalists» (par. 16, corsivo nostro). Da menzionare in questa sede è poi un'importante iniziativa globale in tema di protezione dei giornalisti: lo *UN Plan of Action on the Safety of Journalists and the Issue of Impunity*, avviata dall'UNESCO nel 2012: <https://en.unesco.org/un-plan-action-safety-journalists>.

⁸ Esula dalle finalità di questo scritto soffermarsi sulla questione del 'sessismo' come deprecabile fenomeno socio-culturale, che permea a tutti i livelli le nostre società di matrice ancora largamente patriarcale, dal quale pure si prendono le distanze. Esso, invero, è espressione di una sottocultura che vede persistere una concezione di inferiorità del genere femminile rispetto a quello maschile, che vorrebbe relegare la donna al

Il Consiglio d'Europa ha qualificato questa specifica forma di discorso d'odio *online* definendolo «one of the expressions of sexism, which can be defined as any supposition, belief, assertion, gesture or act that is aimed at expressing contempt towards a person, based on her or his sex or gender, or to consider that person as inferior or essentially reduced to her or his sexual dimension»⁹. Il discorso d'odio sessista, dunque, è quello che si manifesta con espressioni volte a diffondere, incitare, promuovere o giustificare l'odio basato sul sesso.

Nel 2021 il Premio Nobel per la Pace è stato conferito a due giornalisti: Dmitry Muratov e Maria Ressa¹⁰. Quest'ultima, giornalista filippina naturalizzata americana e co-fondatrice del sito giornalistico *Rappler*, tra le altre difficoltà che ha dovuto affrontare nello svolgimento della sua professione, ha subito anche *online sexist hate speech*. In quanto vittima, essa ha sovente ricordato come purtroppo bloccare, silenziare, segnalare, eliminare o, se possibile, ignorare gli attacchi da parte di chi li subisce non sia sempre sufficiente, in quanto «[y]ou don't know when it will jump out from the virtual world and sneak into the physical world»¹¹.

In proposito, stando a un'indagine effettuata in 125 Paesi, «7 giornaliste su 10 sono state vittime di aggressioni *online*»: questi dati, comunicati da Guilherme Canela, direttore dell'Ufficio per la libertà di espressione e la sicurezza dei giornalisti dell'UNESCO nel corso di un'intervista rilasciata nel febbraio 2022, ci danno contezza della grave entità del fenomeno di cui ci stiamo occupando¹². Le giornaliste, infatti, sono sempre più spesso bersaglio di violenze *online*, legate a campagne di disinformazione

marginale della società, in un'ottica di oppressione e subordinazione, e che continua a essere strisciante in moltissimi contesti e, spesso, causa purtroppo di violenze fuori e dentro le mura domestiche. Il linguaggio sessista, inoltre, continua a permeare anche ambiti nei quali il pluralismo, la parità e la centralità dei diritti fondamentali dovrebbero essere promossi e tutelati, quali la stampa e la stessa magistratura. In proposito, si veda una recente condanna da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo per gli stereotipi sessisti contenuti in una sentenza della Corte di appello di Firenze relativa a una violenza sessuale di gruppo subita da una donna: Corte EDU, caso *J.L. c. Italia*, ricorso n. 5671/16, del 27 maggio 2021. Per una interessante ricostruzione del fenomeno dell'*hate speech online* contro le donne e del suo impatto negativo sul raggiungimento effettivo dell'uguaglianza di genere si veda, K. BARKER – O. JURASZ, *Online violence against women as an obstacle to gender equality: a critical view from Europe*, in *European Equality Law Review*, 1/2020, p. 47 ss.: <https://www.migpolgroup.com/wp-content/uploads/2020/07/27juli-WEB-EELR2020-1.pdf>. Per una panoramica su diverse questioni legate agli studi di genere vedi, invece, R. WODAK, *Gender and Discourse*, 1997, London.

⁹ Vedi *Council of Europe*, 'Combating sexist hate speech', 2016: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680651592>.

¹⁰ La motivazione è stata la seguente: «per i loro sforzi per salvaguardare la libertà di espressione, condizione preliminare per la democrazia e una pace duratura». Dmitry Muratov è il Caporedattore della *Novaya Gazeta*, e faceva parte del gruppo iniziale di giornalisti che aveva fondato il periodico nel 1993, dopo la caduta dell'Unione Sovietica. Ha dedicato il premio Nobel per la pace all'oppositore del Cremlino, Alexei Navalny, tuttora incarcerato, e a tutti i giornalisti del giornale che sono stati assassinati: dal 2000, ben sei, tra cui l'indimenticata Anna Politkovskaya.

¹¹ La *ex* corrispondente di guerra per la *CNN* nonché presidente di giuria dell'*UNESCO World Press Freedom Prize* ha anche affermato che nessuna delle sue molteplici e dolorose esperienze sul campo l'avevano preparata ad affrontare «the massive and destructive campaign of gendered online violence» di cui è stata vittima negli ultimi anni. Vedi: <https://www.icfj.org/our-work/maria-ressa-big-data-analysis>.

¹² Vedi: <http://www.agi.it/estero/news/2022-02-17/allarme-unesco-giornaliste-donne-vittime-online-15667014/>.

orchestrate da Stati, attori politici, misogini e reti complottiste; sono altresì diventate bersaglio di comunità *online* mobilitate per destabilizzare le democrazie e frenare la libertà di espressione¹³. Il dato più sconcertante, infine, è che queste donne sono anche sempre più esposte alla violenza *offline* collegata agli attacchi *online*, così come rilevato anche dalla stessa Ressa¹⁴.

Date queste non confortanti premesse, con il presente scritto ci proponiamo di analizzare l'azione internazionale ed europea in relazione all'*online sexist hate speech* contro le giornaliste, attraverso l'indagine sull'adeguatezza, sull'effettività e sui limiti delle diverse fonti attualmente esistenti e applicabili a questa fattispecie, nonché sulle prospettive evolutive in materia¹⁵.

2. Il quadro giuridico universale

Da un punto di vista generale, il fenomeno dell'*online sexist hate speech* è, innanzitutto, strettamente connesso alla libertà di espressione, sia se lo si considera dalla prospettiva di chi utilizza espressioni di odio o discriminatorie celandosi dietro la sua 'libertà di esprimersi'¹⁶, sia se ci poniamo nell'ottica delle giornaliste vittime, le quali, a seguito dell'esercizio del loro legittimo diritto alla libertà di espressione, subiscono violenti attacchi e, pertanto, possono come estrema conseguenza 'rinunciare' a continuare ad esercitare quel diritto. D'altro canto, esso è ugualmente connesso ad altri aspetti rilevanti in materia di diritti umani, ovvero il divieto di discriminazione in base al sesso e il contrasto alla violenza contro le donne in quanto, come vedremo, è spesso nel contesto

¹³ Vedi *Online violence Against Women Journalists: A Global Snapshot of Incidence and Impacts*, UNESCO, 2020: <https://www.icfj.org/sites/default/files/2020-12/UNESCO%20Online%20Violence%20Against%20Women%20Journalists%20-%20A%20Global%20Snapshot%20Dec9pm.pdf>.

¹⁴ Vedi: <https://ethicaljournalismnetwork.org/fighting-back-prolific-online-harassment-philippines>.

¹⁵ Ai fini del presente lavoro, per 'giornalismo' intendiamo riferirci a: «a function shared by a wide range of actors, including professional full-time reporters and analysts, as well as bloggers and others who engage in forms of self-publication in print, on the internet or elsewhere, [...]». Vedi *Human Rights Committee, General comment No. 34 (2011) on the freedoms of opinion and expression*, par. 44: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/453/31/PDF/G1145331.pdf?OpenElement>.

¹⁶ Sul 'peso delle parole' e la loro possibile interazione con i diritti umani, riportiamo un'interessante riflessione di J. Martínez García: «No se trata sólo de palabras constructivas, que permiten ocupar posiciones y vivir cómodo. Son también palabras irritantes y ofensivas, que dejan heridas. Palabras resistentes que hacen indagar y empujan, que se nos ponen delante como de improviso. Palabras temibles que golpean y asustan. Palabras imperantes e imperiosas, irrefrenables, que no se cansan de encontrar ocasiones para intervenir. Endeudados constantemente por esas palabras agotadoras e insaciables no podemos considerarlas cosa poseída. El lenguaje no sólo va construyendo el mundo sino que a la vez lo desestabiliza. Arrastra palabras que germinan y se abren en signos de interrogación. Palabras hostiles e irrecusables que comparecen cargadas de razones». Vedi J.I. MARTINEZ GARCIA, *Los derechos humanos y el poder del lenguaje*, in *Derechos y Libertades*, 1999, p. 335 ss., in specie p. 338.

degli strumenti che li hanno ad oggetto che possiamo rinvenire utili riferimenti per la nostra indagine¹⁷.

Quanto alla libertà di espressione, come è noto, il quadro giuridico internazionale offre una protezione molto ampia e articolata del diritto in parola¹⁸; al contrario, esso non solo non offre alcuna protezione a messaggi di incitamento all'odio o discriminatori, ma chiede invece interventi volti a prevenire e ad arginare la diffusione di detti messaggi, che diventano ancora più pericolosi per la democrazia in quanto si diffondono più rapidamente e raggiungono un maggior numero di persone quando la diffusione avviene attraverso i *social media*. L'*hate speech* compromette anche e soprattutto la dignità stessa della persona, nozione che include in sé il divieto di subire ogni forma di discriminazione e violenza, inclusa quella fondata sul sesso; è, dunque, su questi elementi che occorre ragionare.

Volendo soffermarci *in primis* sul livello internazionale universale, occorre subito evidenziare che in relazione al generale divieto di fomentare discriminazione e odio, ovvero al nucleo essenziale del divieto di *hate speech*, ci troviamo di fronte a un *corpus* normativo ben consolidato¹⁹.

A livello di *hard law* ricordiamo innanzitutto il *Patto internazionale sui diritti civili e politici* del 16 dicembre 1966²⁰. In esso, accanto al riconoscimento di un generale e

¹⁷ In generale, sulla violenza contro le donne vedi, per tutti, S. DE VIDO, *Donne, violenza e diritto internazionale. La Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa del 2011*, Udine, 2016; C. ITZIN (ed.), *Women, Violence and Civil Liberties*, Oxford, 1993; V. TEVERE, *La tutela internazionale dei diritti delle donne vittime di violenza*, Fisciano, 2021.

¹⁸ Nel presente scritto non ci soffermeremo specificamente sul contenuto di questa libertà ma ci limitiamo a rinviare, tra gli altri, a M. CASTELLANETA, *La libertà di stampa nel diritto internazionale ed europeo*, Bari, 2012, in particolare pp. 1-33 e alla corposa bibliografia ivi richiamata.

¹⁹ Le due 'pietre miliari', sebbene non vincolanti, sono la *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* del 10 dicembre 1948 e la *Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'eliminazione della violenza contro le donne* del 20 dicembre 1993. Nella prima è garantita la tutela da ogni discriminazione e «contro qualsiasi incitamento a tale discriminazione» (art. 7). Nel precedente art. 2 è poi, invece, specificato che i fattori di discriminazione che non possono trovare giustificazione ai fini dell'applicazione della Dichiarazione sono razza, colore, sesso, lingua, religione, opinione politica o di altro genere, origine nazionale o sociale, ricchezza, nascita o altra condizione. Si tratta, dunque, di una protezione molto ampia, seppur contenuta in un atto non giuridicamente vincolante. Specificamente dedicata alla violenza contro le donne è invece la *Dichiarazione* del 1993. Essa presenta l'indubbio pregio di fornire una chiara definizione di 'violenza contro le donne', che include ogni atto di violenza fondata sul genere che abbia come risultato, o che possa probabilmente avere come risultato, un danno o una sofferenza fisica, sessuale o psicologica per le donne, incluse le minacce di tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, che avvenga nella vita pubblica o privata. Ovviamente, dato il momento storico in cui venne adottata, in essa non sono presenti riferimenti alla dimensione 'online' di tale violenza ma, volendo interpretarne il contenuto in modo evolutivo, il riferimento alla vita 'pubblica' delle donne può oggi senz'altro includere lo 'spazio digitale'. Quanto alla cause che sono spesso la matrice culturale anche dei discorsi d'odio di stampo sessista, la stessa Dichiarazione chiede agli Stati di adottare misure volte a modificare i modelli di comportamento sociali e culturali degli uomini e delle donne e per eliminare i pregiudizi, le pratiche consuetudinarie e ogni altra pratica basata sull'idea dell'inferiorità o della superiorità di uno dei due sessi e su ruoli stereotipati per gli uomini e per le donne (art. 4, lett. j).

²⁰ Vedi United Nations, General Assembly, *International Covenant on Civil and Political Rights*, UN Doc. 2200 (XXI), New York, 16 dicembre 1966. In generale, sui Patti vedi, per tutti, F. CAPOTORTI, *Studio introduttivo*, in *Patti internazionali sui diritti dell'uomo*, Padova, 1967, p. 35 ss.; G. GAJA, *I Patti internazionali sui diritti economici, sociali e culturali e sui diritti civili e politici*, in E. VITTA, V.

ampio divieto di discriminazione nel godimento dei diritti, ivi incluso il divieto di discriminare in base al sesso (art. 2), con il successivo art. 3 è stato inserito l'impegno per gli Stati Parte di garantire agli uomini e alle donne la parità giuridica nel godimento di tutti i diritti civili e politici. Inoltre, e si tratta di un elemento molto importante nell'azione di contrasto alle discriminazioni, è qui rinvenibile un espresso divieto di 'incitamento all'odio': l'art. 20, infatti, impone agli Stati di vietare nell'ordinamento interno «qualsiasi appello all'odio nazionale, razziale o religioso che costituisca *incitamento alla discriminazione, all'ostilità o alla violenza*» (corsivo nostro). Con riferimento a quest'ultima norma, sul piano applicativo, il Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite non ha accordato una protezione della libertà di espressione *ex art. 19 del Patto*, quando questa è stata richiamata per giustificare discorsi discriminatori²¹.

Diversamente dal *Patto*, la *Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne* (c.d. CEDAW) del 1979, pur imponendo agli Stati di intraprendere misure volte ad eliminare «pregiudizi e stereotipi basati sulla convinzione dell'inferiorità o della superiorità dell'uno o dell'altro sesso», non prevede però norme specifiche volte a contrastare l'istigazione all'odio. Ciò nonostante, la recente *Raccomandazione Cedaw n. 35/2017* ha incluso nella nozione di 'violenza di genere' anche quella a carattere virtuale: in essa, può infatti leggersi che: «[g]ender-based violence against women occurs in all spaces and spheres of human interaction, whether public or private, including in the contexts of the family, the community, *public spaces*, the *workplace*, leisure, politics, sport, health services and educational settings, and the redefinition of public and private through *technology-mediated environments*, such as *contemporary forms of violence occurring online and in other digital environments*» (par. 20, corsivi nostri)²².

GREMENTIERI (a cura di), *Codice degli atti internazionali sui diritti dell'uomo*, Milano, 1981, p. 47 ss.; U. VILLANI, *I Patti internazionali sui diritti dell'uomo a venticinque anni dalla loro adozione*, in *La Comunità internazionale*, 1992, p. 139 ss.

²¹ Vedi HRC, *General Comment No. 34, Article 19: Freedoms of opinion and expression*, CCPR/C/GC/34, 12 settembre 2011 par. 50-52, reperibile al seguente link: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/453/31/PDF/G1145331.pdf?OpenElement>. In generale, su questa norma vedi, tra gli altri, M. O'FLAHERTY, *Freedom of Expression: Article 19 of the International Covenant on Civil and Political Rights and the Human Rights Committee General Comment No. 34*, in *Hum. Rights Law Rev.*, 2012, p. 627 ss.; ID., *International Covenant on Civil and Political Rights: Interpreting Freedom of Expression and Information Standards for the Present and the Future*, in T. MCGONAGLE, Y. DONDEERS (eds.), *The United Nations and Freedom of Expression and Information. Critical Perspectives*, Cambridge, 2015, p. 55 ss.

²² La *General recommendation No. 35 (2017) on gender-based violence against women, updating general recommendation No. 19 (1992)* è stata adottata il 26 luglio 2017: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N17/231/54/PDF/N1723154.pdf?OpenElement>. Tra le altre cose, si richiede agli Stati contraenti di «(d) Adopt and implement effective measures to encourage the media to eliminate discrimination against women, including the *harmful and stereotypical portrayal of women or specific groups of women*, such as women human rights defenders, from their activities, practices and output, including in advertising, online and in other digital environments. Measures should include the following: (i) Encouraging the creation or strengthening of self-regulatory mechanisms by media organizations, including online or social media organizations, aimed at *the elimination of gender stereotypes relating to women* and men, or to specific groups of women, and *addressing gender-based violence against women*

Infine, un altro importante e recente strumento a vocazione universale e dotato di natura vincolante che rileva ai fini della nostra indagine è la *Convenzione OIL n. 190 del 2019 sulla violenza e le molestie nel mondo del lavoro*, ratificata in Italia il 29 ottobre 2021 ed entrata in vigore sul piano internazionale il 25 giugno 2021: si tratta del primo trattato internazionale in materia²³. In riferimento al ‘mondo virtuale’ come luogo lavorativo in cui una donna può subire molestie, l’art. 3 (d) della Convenzione afferma che essa si applica «alla violenza e alle molestie nel mondo del lavoro che si verificano in occasione di lavoro, in connessione con il lavoro o che scaturiscano dal lavoro: [...] d) a seguito di *comunicazioni di lavoro*, incluse quelle rese possibili dalle *tecnologie dell’informazione e della comunicazione*. [...]» (corsivi nostri)²⁴. La Convenzione, dunque, riconosce la possibilità che le piattaforme informatiche si configurino come luoghi in cui le donne possono essere vittime di atti di violenza. Inoltre, il concetto di ‘comunicazioni di lavoro’, a nostro avviso, si presta a poter essere interpretato estensivamente, includendovi pertanto anche molestie che si concretizzano in forme di *online sexist hate speech*.

Se, dunque, già a livello di norme vincolanti è stato possibile individuarne un nucleo che condannano in modo più o meno esplicito i discorsi di incitamento all’odio sessista e discriminatori che colpiscono le donne, anche in ambito lavorativo, è però nella *soft law* che possiamo rilevare gli sviluppi più interessanti e maggiormente focalizzati sulla tutela delle donne e, in modo specifico delle giornaliste, dai discorsi di odio anche di stampo sessista.

In proposito, rileva innanzitutto il contributo dell’Assemblea generale delle Nazioni Unite con le sue risoluzioni *sull’intensificazione degli sforzi per prevenire ed eliminare tutte le forme di violenza nei confronti di donne e ragazze*²⁵ e *sul diritto alla tutela della*

that takes place through their services and platforms; [...]» (corsivi nostri). In dottrina vedi, per tutti, S. DE VIDO, *The Prohibition of Violence against Women as Customary International Law? Remarks on the General Recommendation No. 35 (CEDAW)* in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2018, p. 379 ss.

²³ Per l’Italia è entrata in vigore il 29 ottobre 2022. Il testo è reperibile al seguente [link](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C190): https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C190. In dottrina vedi S. SCARPONI, *La Convenzione OIL 190/2019 su violenza e molestie nel lavoro e i riflessi sul diritto interno*, reperibile al seguente [link](https://www.fondazioneforensibolognese.it/uploads/files/02%20-%201%20ottobre%20RGLScarponiConvenzione%20OIL.pdf): <https://www.fondazioneforensibolognese.it/uploads/files/02%20-%201%20ottobre%20RGLScarponiConvenzione%20OIL.pdf>. La Convenzione è accompagnata dalla relativa *Raccomandazione n. 206 sull’eliminazione della violenza e delle molestie nel mondo del lavoro*: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-rome/documents/normativeinstrument/wcms_713418.pdf.

²⁴ Come rilevato da Scarponi, «[l]’impostazione iniziale concepita esclusivamente a tutela delle lavoratrici, [...], è stata correttamente abbandonata a favore della visione universalistica. Ciò non implica, tuttavia, l’abbandono dell’importanza attribuita alle valutazioni di “genere” come emerge, in primo luogo, dall’art. 1 della Convenzione, che definisce la violenza e le molestie anche “di genere” [...], e dal richiamo al “genere” da parte di altre disposizioni. Nello stesso senso va sottolineato l’obbligo previsto nei confronti degli Stati di tenere in dovuta considerazione gli effetti della violenza domestica – che come è noto concerne principalmente le donne – e di attenuarne nella misura del possibile l’impatto nel mondo del lavoro (art. 3, lett. f)» (p. 1): *ratione personae* l’applicazione di questo atto internazionale non è, dunque, limitata al solo genere femminile.

²⁵ Vedi *Resolution adopted by the General Assembly on 16 December 2020, Intensification of efforts to prevent and eliminate all forms of violence against women and girls, A/RES/75/161*, 23 dicembre 2020: <https://digitallibrary.un.org/record/3896021>.

vita privata nell'era digitale sono un primo esempio effettivo di questa attenzione, adottate entrambe il 16 dicembre 2020²⁶.

Nel primo documento²⁷ – che ha chiaramente una vocazione di tutela ampia e articolata, e pertanto non limitata al solo ‘mondo digitale’ – rinveniamo un riferimento specifico alla necessità di tutelare le giornaliste, laddove si afferma che gli Stati sono chiamati ad agire al fine di «prevent, address and prohibit violence, including sexual harassment, against women and girls in public and political life, including women in leadership positions, journalists and other media workers and human rights defenders, including through practical steps to prevent threats, harassment and violence, and to combat impunity by ensuring that those responsible for violations and abuses, including sexual and gender-based violence and threats, including in digital contexts, are promptly brought to justice and held accountable through impartial investigations» (par. 16, corsivi nostri)²⁸.

Passando brevemente alla risoluzione sul ‘diritto alla tutela della vita privata nell’era digitale’, in essa, invece, l’Assemblea generale ricorda in un passaggio che «the promotion of and respect for the right to privacy are important to the prevention of violence, including gender-based violence, abuse and sexual harassment, in particular against women and children, as well as any form of discrimination, which can occur in digital and online spaces and includes cyberbullying and cyberstalking» (p. 2, corsivi nostri): emerge in tutta la sua evidenza il rapporto, dunque, tra azioni volte a impedire violazioni del diritto alla tutela della vita privata (anche) delle donne e conseguente effetto preventivo rispetto a possibili aggressioni *online*. In questo caso, due nozioni ampie ci permettono di includere la tutela delle giornaliste dall’*online sexist hate speech*: innanzitutto il riferimento alle ‘donne’ è onnicomprensivo, tale dunque da includervi anche la categoria di cui ci stiamo occupando; in secondo luogo, la pratica del *cyberstalking* spesso si manifesta proprio con ripetute esternazioni che possono avere il carattere di discorso d’odio sessista.

Sempre in seno all’Assemblea Generale, nel dicembre del 2021 è stata adottata un’importante e più specifica Risoluzione su *The safety of journalists and the issue of*

²⁶ Vedi *Resolution adopted by the General Assembly on 16 December 2020, The right to privacy in the digital age, A/RES/75/176*, 23 dicembre 2020; <https://digitallibrary.un.org/record/3896430>.

²⁷ L’Assemblea ha qui rilevato «the growing impact of violence against women and girls, including sexual harassment, in digital contexts, especially on social media» e che tal eviolenza, tra le altre cose, può consistere in «trolling, cyberbullying and other forms of cyberharassment, including unwanted verbal or non-verbal conduct of a sexual nature, with a view to discrediting women and girls and/or inciting other violations and abuses against them» (p. 3, corsivi nostri). Quanto alla definizione di ‘violence against women’, si chiarisce che ai fini della risoluzione essa sia riferibile a qualsiasi «act of gender-based violence that results in, or is likely to result in, physical, sexual, psychological or economic harm or suffering to women and girls, including threats of such acts, coercion or arbitrary deprivation of liberty, whether occurring in public or in private life, including *online*, and notes the economic and social harm caused by such violence» (par. 2, corsivo nostro).

²⁸ Tra i punti all’ordine del giorno della 77^a sessione dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite, attualmente in corso, vi è il punto 26 dedicato al tema ‘Advancement of women’, così come anche anticipato dalla risoluzione in esame (par. 28): <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/411/79/PDF/N2241179.pdf?OpenElement>.

*impunity*²⁹. Essa, anche se prevalentemente incentrata sulla questione della sicurezza ‘fisica’ dei giornalisti e delle giornaliste, ciò nonostante rileva per il tema di cui ci stiamo occupando in quanto l’Assemblea si professa «[d]eeply concerned by the specific risks faced by *women journalists* in relation to their work, [...] underlining in this context the importance of taking a *gender-responsive approach* when considering measures to address the safety of journalists and media workers, *including in the online sphere* [...]»³⁰. Una ferma condanna viene poi emessa in relazione a «*specific attacks on women journalists and media workers in relation to their work, such as all forms of sexual and gender-based discrimination and violence, including online and offline sexual harassment, intimidation and incitement to hatred against women journalists*» (par. 2, corsivi nostri)³¹.

Oltre all’Assemblea generale, nel contesto delle Nazioni Unite anche il Consiglio dei diritti umani ha affrontato la questione della tutela delle giornaliste da violazioni dei loro diritti che possano verificarsi nel ‘mondo digitale’. In particolare, importante è la già richiamata *Risoluzione sull’accelerazione degli sforzi per eliminare la violenza nei confronti di donne e ragazze, con specifico riguardo alla prevenzione e al contrasto alla violenza nei confronti di donne e ragazze nei contesti digitali* del 5 luglio 2018³².

²⁹ Vedi *Resolution adopted by the General Assembly on 16 December 2021, The safety of journalists and the issue of impunity*, A/RES/76/173, 10 gennaio 2022: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N21/403/39/PDF/N2140339.pdf?OpenElement>.

³⁰ Tali misure devono, in modo specifico, «effectively tackle all forms of *sexual and gender-based discrimination, violence, abuse and harassment, including sexual harassment, threats and intimidation, as well as inequality and gender stereotypes, to enable women to enter and remain in journalism on terms of equality and non-discrimination* while ensuring their greatest possible safety, and to ensure that the *experiences and concerns of women journalists are effectively addressed and gender stereotypes in the media are adequately tackled*» (p. 4, corsivi nostri). Proseguendo nella lettura del documento emerge che l’Assemblea condanna espressamente tutti gli attacchi, rappresaglie e violenze contro giornalisti e operatori dei media – come torture, esecuzioni extragiudiziali, sparizioni forzate, arresti arbitrari, detenzioni ed espulsioni arbitrarie – nonché intimidazioni, minacce e molestie, *online* e *offline*, anche attraverso attacchi o chiusura forzata dei loro uffici, sia in situazioni di conflitto che non (par. 1).

³¹ L’Assemblea chiede in proposito agli Stati di affrontare questi problemi nel contesto sforzi più ampi tesi a promuovere e proteggere i diritti umani delle donne, a eliminare la disuguaglianza di genere e ad affrontare gli stereotipi di genere nella società (par. 2). Si tratta, dunque, di un’attestazione molto esplicita dell’impegno dell’Assemblea rispetto al tema di cui ci stiamo occupando. L’attenzione nei confronti del genere femminile rileva, infine, anche nell’esplicita richiesta avanzata agli Stati di adottare norme e prassi volte a garantire alle giornaliste di poter lavorare in ambienti sicuri, siano questi fisici o digitali; l’impegno, infatti, dovrà essere quello di adottare «a strong focus on combating, both *online and offline, sexual and gender-based discrimination and violence against women journalists*, as well as the particularities of *online threats and harassment of women journalists*», mettendo in atto «*safe gender-responsive preventive measures and investigative procedures, in order to protect journalists, especially women journalists*» (par. 12, corsivi nostri). La risoluzione si chiude poi con un’importante e precisa richiesta: «24. Requests the Secretary-General to further assist in the implementation of the present resolution and to report to the General Assembly at its seventy-eighth session and to the Human Rights Council at its fifty-first session on the safety of journalists and media workers, with a *special focus on the safety of women journalists, online and offline*, and the activities of the network of focal points in addressing the safety of journalists and the issue of impunity and taking into account the United Nations Plan of Action on the Safety of Journalists and the Issue of Impunity and the follow-up thereto» (corsivo nostro).

³² In essa, si è innanzitutto ricordato come «violations, abuses, discrimination and violence against women and girls in *digital contexts*, inter alia, harassment, stalking, bullying, threats of *sexual and gender-based*

Il Consiglio, dopo aver condannato in modo fermo tutte le forme di violenza contro le donne perpetrate attraverso le tecnologie digitali, e aver espresso preoccupazione per ogni forma di discriminazione, intimidazione, molestia e violenza nei ‘contesti digitali’, ha evidenziato come tutto ciò impedisca alle donne di godere pienamente dei loro diritti umani e delle libertà fondamentali «*including the right to freedom of opinion and expression [...], in accordance with obligations under international law, which hinders their full, equal and effective participation in economic, social, cultural and political affairs and is an impediment to achieving gender equality and the empowerment of all women and girls*» (par. 3, corsivi nostri)³³.

Passando all’analisi di un altro documento, nella recente e specifica risoluzione del 12 ottobre 2020, intitolata *The safety of journalists*, il Consiglio ha tenuto in ampia considerazione la necessità di offrire una tutela specifica alle giornaliste, innanzitutto riconoscendo di essere profondamente allarmato per gli specifici rischi cui esse sono esposte in ragione della loro attività, e sottolineando poi l’importanza di adottare in questo ambito un «gender-responsive approach» quando si riveli necessario adottare misure per tutelare la sicurezza delle giornaliste, anche nella sfera *online*. Un tale approccio si rende necessario per contrastare in modo specifico la «*gender-based discrimination, including sexual and gender-based violence, threats, including threats of rape, intimidation, harassment, online gender-based harassment and abuse, including blackmailing with private content, inequality and gender-based stereotypes*» al fine di raggiungere l’importante obiettivo di permettere alle donne di accedere e praticare la professione giornalistica «*on terms of equality and non-discrimination while ensuring their greatest possible safety, and to ensure that the experiences and concerns of women journalists are effectively addressed*» (p. 3, corsivi nostri)³⁴. A questa constatazione segue poi una ferma condanna degli attacchi specifici diretti alle giornaliste in relazione al loro lavoro, in quanto espressione di discriminazione di genere, violenze sessuali, minacce, intimidazioni e molestie, *online* e *offline*³⁵. Quanto, infine, alle specifiche misure richieste

violence, death threats, arbitrary or unlawful surveillance and tracking, trafficking in persons, extortion, censorship and the hacking of digital accounts, mobile telephones and other electronic devices, with a view to discrediting women and girls and/or inciting other violations and abuses against them» costituiscono una crescente fonte di preoccupazione nella comunità internazionale. Inoltre, viene enfatizzata la condanna di tutti gli atti di violenza contro le donne attive nella vita pubblica e politica, in particolare anche delle «*women [...] journalists*» (p. 2, corsivi nostri).

³³ Da ultimo, un passaggio interessante di questa risoluzione riguarda l’impatto del rischio di subire o del perpetuarsi di violenza *online* sulla propensione delle donne a utilizzare le nuove tecnologie: «*violence against women and girls may discourage them from using digital technologies, thereby depriving them of effective tools to fully enjoy their human rights, and could result in additional economic, social and psychological harm to them*» (par. 8). È, dunque, il benessere delle donne – inteso sia come benessere psico-fisico che come possibilità di prendere attivamente parte alla vita socio-politica ed economica dei loro contesti di riferimento – ad essere oggi messo ulteriormente a rischio da questa nuova e subdola forma di violenza.

³⁴ Vedi *Human Rights Council, Resolution adopted on 6 October 2020, The safety of journalists*, A/HRC/RES/45/18, 12 ottobre 2020: <https://digitallibrary.un.org/record/3888335>.

³⁵ Inoltre, il Consiglio chiede ai leader politici e alla autorità pubbliche di astenersi dall’utilizzare essi stessi un linguaggio discriminatorio o misogino nei confronti delle giornaliste, in quanto ciò ne mina la credibilità

agli Stati, in relazione all'*hate speech online* si chiede di proibire «incitement to hatred against women journalists, online and offline, and other forms of abuse and harassment through relevant policy and legal measures that comply with international human rights law» (par. 10, lett. o). Lo stretto legame tra tutela dei diritti umani e protezione delle giornaliste da discorsi d'odio è, dunque, chiaramente riconosciuto anche in questa sede altamente qualificata.

Di notevole rilievo in quanto espressione di un'ormai incontrovertibile sensibilità degli organismi internazionali di tutela dei diritti umani verso il tema del contrasto all'*hate speech online*, anche di matrice sessista sono, infine, anche alcune relazioni dei Relatori speciali delle Nazioni Unite sulla violenza contro le donne, le sue cause e conseguenze; ai fini del nostro lavoro prenderemo brevemente in considerazione il *Report sulla violenza online contro le donne e le ragazze dalla prospettiva dei diritti umani* del 18 giugno 2018 e quello *sulla lotta contro la violenza nei confronti delle giornaliste* del 6 maggio 2020³⁶.

Nel primo, innanzitutto si evidenzia come le giornaliste – insieme alle attiviste per i diritti umani e alle donne impegnate in politica – siano prese di mira, minacciate, molestate o addirittura uccise proprio in ragione della loro attività professionale. Quanto alla dimensione 'virtuale' di tale violenza, questa si concretizza in minacce *online*, generalmente di natura misogina, molte volte sessualizzata e specificamente di genere: purtroppo, la natura violenta di queste minacce ha spesso come conseguenza una sorta di 'autocensura' delle vittime: «The definition of online violence against women therefore extends to any act of gender-based violence against women that is committed, assisted or aggravated in part or fully by the use of ICT, such as mobile phones and smartphones, the Internet, social media platforms or email, against a woman because she is a woman, or affects women disproportionately» (par. 23)³⁷.

e si pone in antitesi rispetto all'idea della valorizzazione dell'importanza per le società democratiche dell'attività giornalistica.

³⁶ Vedi *Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences on online violence against women and girls from a human rights perspective*, A/HRC/38/47, del 18 giugno 2018 e *Combating violence against women journalists, Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences*, A/HRC/44/52, del 6 maggio 2020. Come è noto, questi esperti individuali in materia di diritti umani – il cui mandato può essere sia tematico come nei casi in esame, che riferibile a una specifica area geografica – rientrano tra le c.d. *Special Procedures* dello *Human Rights Council*: <https://www.ohchr.org/en/special-procedures-human-rights-council>. Sulla figura del Relatore speciale vedi, tra gli altri, S.P. SUBEDY, *Protection of Human Rights Through the Mechanism of UN Special Rapporteurs*, in *Human Rights Quarterly*, 2011, p. 201 ss.; ID., *The Role of the Special Rapporteurs of the United Nations Human Rights Council in the Development and Promotion of International Human Rights Norms*, in *International Journal of Human Rights*, 2011, p. 155 ss.; A.C. BERGER, *Special Rapporteurs of Human Rights*, in *Max Plank Encyclopedia of Public International Law*, 2013, p. 1 ss. In generale, sulle procedure speciali delle Nazioni Unite vedi, tra gli altri, I. NIFOSI, *The UN Special Procedures in the Field of Human Rights*, Antwerpen, Oxford, 2005 e, più recentemente, A. NOLAN, R. FREEDMAN, T. MURPHY, *The United Nations Special Procedures System*, Leiden, 2017.

³⁷ Come forma di autodifesa, alcune di esse provano poi a restare in rete grazie all'utilizzo di pseudonimi, mentre altre limitano molto la loro attività online: tali 're-azioni', invero, possono avere come conseguenza un notevole impatto negativo sulla vita professionale di queste donne. Come *extrema ratio*, a volte esse non trovano altra alternativa se non procedere alla sospensione, disattivazione o cancellazione definitiva

Il secondo documento di riferimento è, come si evince dal titolo, tra quelli che maggiormente riflettono l'attenzione specifica che gli organismi internazionali a tutela dei diritti umani dedicano ormai alle donne che hanno fatto del giornalismo la loro professione, in quanto soggetti particolarmente vulnerabili e spesso vittime di attacchi odiosi e misogini³⁸. In esso emerge che «[o]nline and offline harassment and abuse of women journalists is reflective of broader issues of sexism in society» (par. 22, corsivi nostri)³⁹ e che, stante la già menzionata rilevanza del ruolo dei giornalisti nelle società pluraliste e democratiche, la violenza *online* contro le giornaliste non solo viola il loro diritto di vivere libere dalla violenza e di esercitare la loro professione anche *online*, ma mina anche l'essenza stessa della democrazia e del buon governo (par. 40).

In ragione della stretta interconnessione tra la libertà di espressione e il fenomeno dell'*hate speech online* di cui si è detto nelle considerazioni introduttive, riteniamo opportuno menzionare anche il contributo dello *Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression*. In proposito è utile ricordare innanzitutto il *The use of encryption and anonymity to exercise the rights to freedom of opinion and expression in the digital age*; in esso si evidenzia come questi meccanismi possano garantire un più libero esercizio del diritto alla libertà di espressione: si tratta, dunque, di veri e propri 'scudi' che possono contribuire a una maggiore tutela di quelle giornaliste che operano *online*⁴⁰.

Un *Report* fondamentale è stato poi pubblicato lo scorso anno dalla nuova *Special Rapporteur* ed è relativo a *Gender justice and freedom of opinion and expression*: si tratta, invero, del primo rapporto in assoluto da quando è stato istituito questo mandato ad essere

dei loro account; ciò, per quelle giornaliste che lavorano prevalentemente in rete, implica inevitabilmente l'abbandono della professione.

³⁸ In tema di donne e vulnerabilità ci sia consentito di rinviare al nostro: *La vulnerabilità declinata al femminile: la risposta dell'ordinamento europeo*, in G. GIOFFREDI, V. LORUBBIO, A. PISANÒ (a cura di), *Diritti umani in crisi? Emergenze, disuguaglianze, esclusioni*, Pisa, 2021, p. 177 ss.

³⁹ Nel *Report* emerge un altro aspetto estremamente importante in relazione agli attacchi di cui sono vittime le giornaliste; si rileva, infatti, che molte di loro «also face *intersectional discrimination* and gender-based violence because of other characteristics such as, but not limited to, race, religion, ethnicity or minority affiliation» (par. 18, corsivo nostro). Alla intersezionalità è dedicata anche tutta la parte IV., denominata appunto "Situation of women journalists who face multiple and intersecting forms of violence". La parola intersezionalità è stata coniata nel 1989 da Kimberlé Crenshaw, una studiosa statunitense, e descrive i modi in cui i sistemi di disuguaglianza basati su genere, razza, etnia, orientamento sessuale, identità di genere, disabilità, classe e altre forme di discriminazione si intersecano per creare dinamiche ed effetti unici. Vedi K. CRENSHAW, *Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics*, in *University of Chicago Legal Forum*, Vol. 1989, Article 8. Su questo importante aspetto legato alle discriminazioni non possiamo purtroppo soffermarci oltre, anche se meriterebbe un accurato approfondimento.

⁴⁰ Vedi *The use of encryption and anonymity to exercise the rights to freedom of opinion and expression in the digital age*, A/HRC/29/32, del 22 maggio 2015: «Encryption and anonymity, today's leading vehicles for online security, provide individuals with a means to protect their privacy, empowering them to browse, read, develop and share opinions and information without interference and enabling journalists, civil society organizations, members of ethnic or religious groups, those persecuted because of their sexual orientation or gender identity, activists, scholars, artists and others to exercise the rights to freedom of opinion and expression» (par. 1). Vedi <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/095/85/PDF/G1509585.pdf?OpenElement>.

dedicato esclusivamente al genere e alla libertà di opinione e di espressione⁴¹. In esso, la questione dell'*online sexist hate speech*, che è qualificato come 'gendered hate speech', viene espressamente affrontata (parr. 68-72), così come lo è anche nell'ultimo *Report*, quello del 2022 su *Reinforcing media freedom and the safety of journalists in the digital age*: qui ci si riferisce al fenomeno in parola come al 'sex-based hate speech'⁴². Purtroppo non possiamo soffermarci anche su questi rapporti, ma sono anch'essi senz'altro indicativi dell'altissima attenzione che il tema ha ormai presso le Nazioni Unite.

3. Il contesto regionale europeo: l'azione del Consiglio d'Europa

Spostando ora l'attenzione dal livello universale a quello regionale europeo, iniziamo la nostra analisi dal Consiglio d'Europa⁴³. In questo contesto, un'importanza centrale la rivestono, innanzitutto, alcuni atti di *soft law* adottati dal Comitato dei Ministri e dall'Assemblea parlamentare. Si pensi, *in primis*, alla *Raccomandazione 97/20 del Comitato dei Ministri*, adottata nel 1997, ai sensi della quale l'*hate speech* consiste in quelle espressioni che «[...] diffondono, incitano, promuovono o giustificano l'odio razziale, la xenofobia, l'antisemitismo o altre forme di minaccia basate sull'intolleranza, inclusa l'intolleranza espressa dal nazionalismo aggressivo e dall'etnocentrismo, sulla discriminazione e sull'ostilità verso i minori, i migranti e le persone di origine straniera»⁴⁴. Questa prima definizione di *hate speech* è stata poi arricchita grazie alla *Raccomandazione di politica generale n. 15 della Commissione contro il razzismo e l'intolleranza del Consiglio d'Europa (ECRI), del 21 marzo 2016*: in essa si specifica che, ai fini della raccomandazione, si intende per discorso dell'odio «il fatto di fomentare, promuovere o incoraggiare, sotto qualsiasi forma, la denigrazione, l'odio o la diffamazione nei confronti di una persona o di un gruppo, nonché il fatto di sottoporre a soprusi, insulti, *stereotipi negativi*, stigmatizzazione o minacce una persona o un gruppo e la giustificazione di tutte queste forme o espressioni di odio testé citate, sulla base della "razza", del colore della pelle, dell'ascendenza, dell'origine nazionale o etnica, dell'età, dell'handicap, della lingua, della religione o delle convinzioni, *del sesso, del genere, dell'identità di genere, dell'orientamento sessuale* e di altre caratteristiche o stato personale» (corsivi nostri). Come emerge chiaramente dalla lettura del testo, la nuova

⁴¹ Vedi *Gender justice and freedom of expression - Report of Special Rapporteur on the promotion and protection of freedom of opinion and expression*, A/76/258, del 30 luglio 2021: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N21/212/16/PDF/N2121216.pdf?OpenElement>. Questo Rapporto è stato redatto dalla prima *Rapporteur* donna da quando il mandato è stato istituito.

⁴² Vedi *Reinforcing media freedom and the safety of journalists in the digital age*, A/HRC/50/29, del 20 aprile 2022, par 42: <https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc5029-reinforcing-media-freedom-and-safety-journalists-digital-age>.

⁴³ Un importante contributo dottrinale su aspetti salienti connessi alla disciplina internazionale ed europea di rilevanti aspetti legati alla *governance* dello spazio digitale è stato offerto da G.M. RUOTOLO, *Scritti di diritto internazionale ed europeo dei dati*, Bari, 2021.

⁴⁴ Vedi *Recommendation No. R (97) 20 of the Committee of Ministers to member states on "hate speech"*, reperibile al seguente [link](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680505d5b): https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680505d5b.

definizione è molto più ampia della precedente e include anche i discorsi d'odio di matrice sessista; ciò è dovuto senz'altro alla maggiore consapevolezza e sensibilità acquisita nel corso del ventennio intercorso.

Sempre nel 2016 è stato poi adottato un altro importante documento: si tratta della *Recommendation of the Committee of Ministers to member States on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors*⁴⁵. Essa, tra gli altri aspetti, affronta in modo specifico anche la questione della dimensione *online* della violenza sessista contro le giornaliste ricordando che si tratta di una categoria sovente oggetto di attacchi in ragione del genere e che è particolarmente esposta a discriminazioni e pericoli nell'espletamento delle loro attività professionali. In proposito, rileva il Comitato, «[f]emale journalists and other female media actors face specific gender-related dangers, including sexist, misogynist and degrading abuse; threats; intimidation; harassment and sexual aggression and violence. These violations are increasingly taking place online» (par. 2, corsivi nostri). Inoltre, viene evidenziato quanto sia importante per gli Stati adottare «gender-specific responses» per contrastare adeguatamente le conseguenze di tali attacchi (par. 18).

L'impegno del Comitato dei Ministri rispetto al contrasto al sessismo, anche nelle sue manifestazioni *online* e contro le giornaliste, si è poi specificamente concretizzato nell'adozione nel 2019 della *Raccomandazione sulla prevenzione e la lotta al sessismo*⁴⁶. Il primo aspetto che rileva è l'inclusione di una definizione condivisa di 'sessismo', che include ogni atto, gesto, rappresentazione visiva, proposta orale o scritta, pratica o comportamento – fondato sull'idea che una persona o un gruppo di persone siano inferiori per via del loro genere – che si verificano nella sfera pubblica o privata, *online* oppure *offline*. Tali condotte comportano o hanno come effetto la violazione della dignità o dei diritti fondamentali di una persona o di un gruppo di persone e provocano danni o sofferenze di natura fisica, sessuale, psicologica o socio-economica. Inoltre, esse possono contribuire a creare un ambiente intimidatorio, ostile, mortificante, umiliante o offensivo, ostacolando così l'autonomia e la piena realizzazione dei diritti umani di una persona o di gruppo di persone. Infine, come ovvia conseguenza, il sessismo mantiene e rafforza gli stereotipi di genere⁴⁷. La Raccomandazione, poi, si sofferma su diversi ambiti entro i quali si possono manifestare atteggiamenti e discorsi sessisti, focalizzandosi proprio sul

⁴⁵ Vedi *Recommendation CM/Rec(2016)4 of the Committee of Ministers to member States on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors*, adottata il 13 aprile 2016 nel corso della 1253sima riunione. Si veda anche la relativa *Implementation Guide*: <https://rm.coe.int/safety-implementation-guide-en-16-june-2020/16809ebc7c>.

⁴⁶ Vedi *Raccomandazione CM/Rec(2019)1 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulla prevenzione e la lotta contro il sessismo*, adottata dal Comitato dei Ministri il 27 marzo 2019, in occasione della 1342sima riunione dei Delegati dei Ministri, reperibile al seguente link: <https://rm.coe.int/cm-rec-2029-1-italian/16809e671b>.

⁴⁷ Con riferimento all'*hate speech online*, mentre gli attacchi nei confronti degli uomini sono più spesso fondati sulle loro opinioni o competenze professionali, le donne possono più facilmente diventare oggetto di insulti e invettive sessiste e sessuali e non necessariamente collegate ai contenuti da loro condivisi. Sul nesso tra stereotipi e pregiudizi vedi, B. MAZZARA, *Stereotipi e pregiudizi*, Bologna, 1997.

sessismo in rete che viene definito ‘endemico’ in tutto il continente europeo e che colpisce in modo sproporzionato alcune categorie femminili, tra cui, appunto, le giornaliste.

Quanto alle richieste avanzate nei confronti dei Paesi membri del Consiglio d’Europa, la Raccomandazione prevede che accanto a misure di tipo squisitamente sanzionatorio – come l’introduzione di norme che definiscano e puniscano alla stregua di reati i casi di discorso d’odio sessista – ve ne siano altre ispirate alla logica della centralità dei percorsi virtuosi di prevenzione fondati sull’educazione e sulla sensibilizzazione di possibili vittime e, in generale, degli utenti della rete.

Infine, nel 2020 era stato istituito un *Comitato di Esperti sulla lotta all’incitamento all’odio*, denominato *ADI/MSI-DIS*, al fine di preparare una bozza di raccomandazione per affrontare e regolamentare il discorso dell’odio nel quadro dei diritti umani⁴⁸. L’esito di tale attività è stata la recente ed estremamente interessante *Recommendation of the Committee of Ministers to member States on combating hate speech*, che costituisce oggi un documento di fondamentale importanza in quanto propone una strategia complessiva per prevenire e combattere i discorsi d’odio, anche con riferimento alla dimensione virtuale⁴⁹.

In essa, dopo aver in diversi punti rammentato il ruolo centrale dei giornalisti nella promozione di un dibattito pubblico inclusivo, di una comunicazione ispirata al rispetto dei diritti umani e scevra da discorsi di odio e, parimenti, nella denuncia di eventuali situazioni in cui invece questi hanno luogo, viene invero evidenziato «[t]he grave *chilling effect* hate speech has on journalists» e «the alarming impact that hate speech can have when addressed against *women journalists*, especially in the *online environment*» (par. 2, corsivi nostri). Con questa raccomandazione il Comitato ha chiesto ai governi dei Paesi membri di impegnarsi nell’elaborazione di strategie volte a prevenire e combattere l’*hate speech*, facendo leva sull’adozione di un quadro giuridico adeguato e compatibile con il principio del *balancing of interests* tra diritto al rispetto della vita privata, diritto alla libertà di espressione e divieto di discriminazione.

Particolare attenzione è poi dedicata proprio all’*hate speech online*. A tal proposito, il Comitato ha chiesto agli Stati di definire e delineare i doveri e le responsabilità degli attori statali e non statali nell’affrontare questa piaga. Gli Stati membri dovrebbero, inoltre, creare regole e procedure chiare per una cooperazione efficace con e tra tali attori per quanto riguarda la valutazione e le indagini sull’incitamento all’odio *online*. In relazione agli *internet providers*, il Comitato chiede agli Stati di imporre a quelli che

⁴⁸ Vedi: <https://www.coe.int/en/web/committee-on-combatting-hate-speech/home>.

⁴⁹ Vedi *Recommendation CM/Rec(2022)161 of the Committee of Ministers to member States on combating hate speech*, adottata il 20 maggio 2022 nel corso della 132esima sessione del Comitato dei Ministri. Ai sensi della Raccomandazione «hate speech is understood as all types of expression that incite, promote, spread or justify violence, hatred or discrimination against a person or group of persons, or that denigrates them, by reason of their real or attributed personal characteristics or status such as “race”, colour, language, religion, nationality, national or ethnic origin, age, disability, *sex*, gender identity and sexual orientation» (par. 1.2, corsivo nostro). La raccomandazione richiede agli Stati, tra le altre cose, «[s]pecial attention [...] and effective protection measures dedicated, to the situation of journalists, particularly those targeted by hate speech, such as *female journalists*» (par. 157, corsivo nostro): https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a67955.

operano nella loro giurisdizione di rispettare i diritti umani, compresa la legislazione sul contrasto all'*hate speech*, di applicare i principi della *due diligence* in materia di diritti umani in tutte le loro operazioni e politiche e, infine, di adottare misure conformi al quadro normativo e alle procedure esistenti per contrastare l'incitamento all'odio sulle loro piattaforme.

Un importante contributo alla questione di cui ci stiamo occupando è stato pure fornito dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa. In particolare, ricordiamo la Risoluzione del 2017 'Ending cyberdiscrimination and online hate' in virtù della quale l'«[h]ate speech is not limited to racism and xenophobia: it may also take the form of sexism, [...]. Such forms of behaviour, which are not accepted offline, are equally unacceptable *online*. Just like the face-to-face world, the internet must provide space to be critical, without providing space for hate speech, including incitement to violence» (par. 2, corsivi nostri)⁵⁰.

Spostandoci ora sul piano dell'*hard law* rileva senz'altro, pur con i limiti che vedremo, la *Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica* (meglio nota come *Convenzione di Istanbul*) del 2011. Essa, all'art. 17 impone innanzitutto agli Stati contraenti la definizione di linee guida rivolte al settore dei media finalizzate a prevenire la violenza contro le donne e a rafforzare il rispetto della loro dignità⁵¹. Posto che però non vi troviamo uno

⁵⁰ Vedi *PACE Resolution 2144*, 'Ending cyberdiscrimination and online hate', 2017: <https://pace.coe.int/pdf/f2ff807d63ea28f514f879949fb8f5dcc4dcce658a4758de922f6ac81d9881f2/resolution%202144.pdf>. In dottrina vedi, K. BARKER, O. JURASZ, *Online violence against women as an obstacle to gender equality: a critical view from Europe*, in *European Equality Law Review*, 2020, n. 1, p. 47 ss.

⁵¹ La *Convenzione sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica* è stata adottata dal Consiglio d'Europa il 7 aprile 2011 e aperta alla firma il successivo 11 maggio; essa è entrata in vigore il 1° agosto 2014. Si compone di un Preambolo, 81 articoli – suddivisi a loro volta in 12 capitoli – e un allegato relativo ai privilegi e alle immunità dei componenti del GREVIO, ovvero del "Gruppo di esperti sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica", meccanismo di controllo di cui all'art. 66 della Convenzione. Nel portale del Consiglio d'Europa è possibile accedere a una pagina dedicata alla Convenzione di Istanbul e alla sua attuazione attraverso il seguente link: <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/home?>. In dottrina vedi, tra gli altri, S. DE VIDO, *The Istanbul Convention as an Interpretative Tool at the European and National Levels*, in J. NIEMI, L. PERONI, V. STOYANOVA (eds.), *International Law and Violence Against Women: Europe and the Istanbul Convention*, London, 2020, p. 57 ss.; A. DI STEFANO, *Violenza contro le donne e violenza domestica nella nuova Convenzione del Consiglio d'Europa*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2012, fasc. 1, p. 169 ss.; L. GAROFALO, *Alcune considerazioni sulle norme "self-executing" contenute nella Convenzione di Istanbul del 2011*, in *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, 2018, fasc. 5, p. 8 ss.; G. PASCALE, *L'entrata in vigore della Convenzione di Istanbul sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica*, in *Osservatorio costituzionale*, 2014, fasc. 3, p. 12 ss.; F. POGGI, *Violenza di genere e Convenzione di Istanbul: un'analisi concettuale*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2017, fasc. 1, p. 51 ss.; A. VALENTINI, *Recenti sviluppi in seno al Consiglio d'Europa in tema di violenza contro le donne*, in *La Comunità internazionale*, 2012, fasc. 1, p. 77 ss. Sulla questione dell'adesione dell'Unione europea a questa Convenzione vedi S. DE VIDO, *The ratification of the Council of Europe Istanbul Convention by the EU: a step forward in the protection of women from violence in the European legal system*, in *European Journal of Legal Studies*, 2017, 9(2), p. 69 ss. e ci sia consentito rinviare anche al nostro: *La questione dell'adesione dell'Unione europea alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica*, in questa *Rivista*, 2021, n. 3, p. 136 ss. A livello globale, si tratta del terzo trattato regionale che affronta la

specifico riferimento all'*online sexist hate speech*, ciò nonostante una lettura integrata e finalisticamente orientata della Convenzione ci permette di poter trovare importanti segnali di condanna di questa pratica. Innanzitutto, è nella stessa definizione di 'violenza contro le donne' che possiamo rinvenire alcune delle conseguenze tipiche del discorso d'odio sessista, ovvero una violazione dei diritti umani e una forma di discriminazione contro le donne, comprendente tutti gli atti di violenza fondati sul genere che provocano o sono suscettibili di provocare danni o sofferenze di natura fisica, sessuale, psicologica o economica, comprese le minacce di compiere tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, sia nella vita pubblica, che nella vita privata. Un ulteriore elemento che ci permette di poterci riferire a questo strumento vincolante come a un importante tassello nello scenario normativo europeo (e globale, posto che esso è aperto alla ratifica anche di Stati non membri del Consiglio d'Europa) per il contrasto all'*online sexist hate speech*, è rinvenibile nel dettato dell'art. 12, in base al quale gli Stati contraenti hanno l'obbligo di adottare le misure necessarie per promuovere i cambiamenti nei comportamenti socio-culturali delle donne e degli uomini, al fine di eliminare pregiudizi, costumi, tradizioni e qualsiasi altra pratica basata sull'idea dell'inferiorità della donna o su modelli stereotipati dei ruoli delle donne e degli uomini. Com'è noto, infatti, sono spesso proprio queste 'deformazioni' culturali alla base dei discorsi d'odio sessista che oggi si manifestano in modo sin troppo semplice anche in rete.

Da ultimo, dobbiamo fare riferimento anche all'art. 40 (molestie sessuali), inserito nella parte della Convenzione in cui è richiesto agli Stati di criminalizzare determinate condotte: esso esplicita chiaramente che una molestia sessuale può assumere la forma anche di condotta verbale, il cui scopo o l'effetto sia quello di violare la dignità di una persona, creando un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante o offensivo. A nostro avviso, dunque, l'*online sexist hate speech* potrebbe ricadere in questa categoria ed essere oggetto di criminalizzazione a livello statale.

Sebbene la Convenzione, come già abbiamo evidenziato non prenda esplicitamente in considerazione la condotta di cui ci stiamo occupando, di recente il GREVIO è intervenuto in materia adottando il 20 ottobre 2021 la *Raccomandazione generale n. 1 sulla dimensione digitale della violenza sulle donne*⁵². Nella sua attività di monitoraggio della Convenzione di Istanbul, il GREVIO ha invero rilevato che la dimensione digitale della violenza contro le donne viene spesso trascurata dalle leggi e dalle politiche nazionali. Nella nuova Raccomandazione è stata introdotta la definizione "dimensione digitale della violenza sulle donne", che comprende sia gli atti di violenza perpetrati

violenza contro le donne ed è il più completo dopo la *Convenzione interamericana sulla prevenzione, la punizione e l'eradicazione della violenza contro le donne* (c.d. *Convenzione di Belém*) adottata dall'Assemblea generale dell'Organizzazione degli Stati Americani a Belém do Pará, Brasile, il 9 giugno 1994 ed entrata in vigore il 5 marzo 1995 (il cui testo in inglese è reperibile al seguente *link*: <https://www.oas.org/juridico/english/treaties/a-61.html>) e il *Protocollo alla Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli sui diritti delle donne in Africa* (c.d. *Protocollo di Maputo*) adottato dall'Assemblea dell'Unione africana, l'11 luglio 2003 ed entrato in vigore il 25 novembre 2005 (il cui testo in inglese è reperibile al seguente *link*: <https://www.achpr.org/legalinstruments/detail?id=37n>).

⁵² Reperibile al seguente *link*: <https://rm.coe.int/grevio-rec-no-on-digital-violence-against-women/1680a49147>.

online – ad esempio condividere immagini umilianti, insulti, minacce di morte e di stupro – sia atti di violenza compiuti utilizzando tecnologie esistenti o non ancora inventate – come, ad esempio, tecnologie di tracciamento.

Sulla stessa scia, infine, si pone la recentissima *Dichiarazione di Dubino sulla prevenzione della violenza mediante l'uguaglianza di genere*, adottata sotto la Presidenza irlandese il 30 settembre 2022 da 38 Ministri della giustizia dei Paesi del Consiglio d'Europa, dichiarazione che trae ispirazione proprio dalla Convenzione di Istanbul e che muove dal principio della 'tolleranza zero' verso questo odioso fenomeno⁵³.

Gli atti di *soft* e *hard law* testé richiamati sono fondamentali per comprendere il quadro valoriale del Consiglio d'Europa e il suo approccio rispetto alla necessità di arginare e contrastare il fenomeno dell'*online sexist hate speech*; è però importante anche cercare di rinvenire nella giurisprudenza relativa all'applicazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo ulteriori indicazioni circa la contrarietà di tali condotte al sistema di valori europeo.

Se è vero, infatti, che manca nella CEDU – a differenza di quanto abbiamo visto per il *Patto sui diritti civili e politici* – una norma *ad hoc* che vieti l'incitamento all'odio, è altrettanto vero che la Corte di Strasburgo ha fornito un contributo fondamentale nell'escludere dal perimetro di applicazione dell'art. 10 CEDU – che assicura la libertà di espressione – le opinioni con finalità discriminatorie e i messaggi di odio, in quanto contrastanti con i principi e i valori in essa affermati. D'altronde, è lo stesso art. 10 a richiedere che siano poste limitazioni alla libertà di espressione qualora siano necessarie in una società democratica, proprio perché la libertà di espressione comporta doveri e responsabilità⁵⁴.

Nei casi in cui è venuto in rilievo il discorso d'odio, la Corte ha, come prassi, operato innanzitutto un bilanciamento tra la libertà di espressione e altri diritti garantiti dalla CEDU, poiché essa non può essere utilizzata come 'mezzo' per violare altre libertà e diritti, tra cui in particolare la dignità dell'individuo; nei casi più gravi, in cui il discorso d'odio aveva contenuti assolutamente contrastanti con i valori fondanti della

⁵³ Il testo della *Dublin Declaration on the Prevention of Domestic, Sexual and Gender-Based Violence* è reperibile a questo link: <https://www.gov.ie/en/publication/f34c6-dublin-declaration/>. Tra gli obiettivi della Dichiarazione vi è la promozione di una «institutional and political culture which rejects gender-based discrimination and violence, sexism, gender stereotypes and gendered power dynamics in the public and private sector [...]», nonché l'invito per gli Stati membri che non hanno ancora ratificato la Convenzione di Istanbul a procedere in tal senso.

⁵⁴ Sull'art. 10 CEDU si vedano, tra gli altri, S. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY, *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Padova, 2012, p. 397 ss.; P. DE SENA, M. CASTELLANETA, *La libertà di espressione e le norme internazionali, ed europee, prese sul serio: sempre su CasaPound c. Facebook in SidiBlog*, reperibile online; R. SAPIENZA, *Libertà di espressione e limiti convenzionali: il difficile bilanciamento*, in A. DI STASI (a cura di), *Cedu e ordinamento italiano*, Milano, 2020, p. 767 ss.; W.A. SCHABAS, *The European Convention on Human Right*, Oxford, 2015, p. 444 ss. Per un inquadramento generale sulle misure adottate dal Consiglio d'Europa ai fini del contrasto dell'*hate speech* attraverso l'uso di *internet* vedi T. MCGONAGLE, *The Council of Europe against Online Hate Speech: Conundrums and Challenges*, Expert Paper, MCM(2013)005: <https://rm.coe.int/168059bfce>.

Convenzione, invece, i giudici di Strasburgo hanno fatto ricorso all'applicazione dell'art. 17, relativo come è noto al divieto di abuso di diritto⁵⁵.

Con riferimento ai limiti ammissibili alla luce del secondo paragrafo dell'art. 10 CEDU, nell'operare il *balancing of interests*, la Corte ha affermato che gli Stati sono tenuti a vigilare che nell'esercizio della libertà di espressione non si oltrepassino certi limiti, anche con riguardo alla reputazione e a diritti altrui. Invero, in numerosi casi, in cui i ricorrenti lamentavano la lesione della propria libertà di parola a causa di normative nazionali volte a reprimere i discorsi d'odio, la Corte non ha riscontrato la violazione dell'art. 10 CEDU, ritenendo al contrario necessario sanzionare e prevenire la diffusione di espressioni che incitano, promuovono, giustificano l'odio fondato sull'intolleranza, purché tali restrizioni siano proporzionate allo scopo perseguito⁵⁶; le leggi volte a contrastare il linguaggio dell'odio e a reprimere atti ispirati dal razzismo e dalla xenofobia, rappresentano, infatti, – in una società democratica – una limitazione legittima della libertà di espressione in favore della tutela necessaria della reputazione degli individui e delle libertà fondamentali⁵⁷.

A partire dal 2015 sono aumentati i casi relativi a commenti apparsi sui *social network*⁵⁸ e, in generale, su *internet*⁵⁹, casi che hanno sollevato anche il delicato tema della responsabilità dei gestori delle piattaforme⁶⁰. La prima sentenza in materia è stata *Delfi AS v. Estonia* del 2015 con la quale la Grande Camera della Corte europea ha ritenuto che le doglianze di un rappresentante di un portale *web* di informazione condannato per diffamazione a causa della diffusione di commenti offensivi e incitanti all'odio sulla propria pagina, non costituissero una violazione dell'art. 10 CEDU⁶¹. La condanna per diffamazione del gestore del portale non costituisce, secondo la Corte, una

⁵⁵ Vedi, ad esempio, Corte EDU, *Pavel Ivanov v. Russia*, ricorso n. 35222/04, 20 febbraio 2007. Su *hate speech* e abuso di diritto di vedano M. CASTELLANETA, *La Corte europea dei diritti umani e l'applicazione del principio dell'abuso del diritto nei casi di hate speech*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2017, p. 745 ss. e M. SPATTI, *Hate speech e negazionismo tra restrizioni alla libertà d'espressione e abuso del diritto*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2014, p. 341 ss. In generale, per una ricostruzione ufficiale della giurisprudenza della Corte in materia di abuso di diritto si veda la Guida sull'art. 17 in italiano, aggiornata al 31 agosto 2019, reperibile al seguente link: https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_17_ITA.pdf. Quanto invece al principale *case-law* relativo all'*hate speech*, si rimanda all'apposita guida reperibile al seguente link: https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Hate_speech_ENG.pdf.

⁵⁶ Vedi Corte europea dei diritti dell'uomo, *Erbakan v. Turkey*, ricorso n. 59405/00, del 6 luglio 2006, par. 56.

⁵⁷ Vedi, ad esempio, Corte europea dei diritti dell'uomo, *Gündüz v. Turkey*, ricorso n. 35071/97, del 4 dicembre 2003, par. 40 e *Féret c. Belgique*, ricorso n. 15615/07, del 16 luglio 2009, par. 64.

⁵⁸ Di recente vedi, P. FALLETTA, *Controlli e responsabilità dei social network sui discorsi d'odio online*, in *MediaLaws*, 2020, n. 1, p. 146 ss.

⁵⁹ Il rapporto tra nuove tecnologie e Corte europea dei diritti umani era stato già approfondito in dottrina ben prima. Si veda, ad esempio, C. MURPHY, *Works in Progress: New Technologies and the European Court of Human Rights*, in *Human Rights Law Review*, 2010, p. 601 ss.

⁶⁰ Il tema della responsabilità dei gestori delle piattaforme è estremamente attuale e di grande rilievo ed è al centro del *Digital Services Act* dell'Unione europea; tuttavia esso non potrà che essere marginalmente affrontato in questo scritto.

⁶¹ Vedi Corte europea dei diritti dell'uomo, *Delfi AS v. Estonia (GC)*, ricorso n. 64569/09, del 16 giugno 2015. In dottrina vedi R. NIGRO, *La responsabilità degli Internet service providers e la Convenzione europea dei diritti umani: il caso Delfi AS*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2015, p. 681 ss.

violazione della libertà di manifestazione del pensiero poiché il gestore non ha intrapreso alcuna misura volta a rimuovere i commenti che mettono a rischio i diritti e l'integrità fisica altrui. Nel sistema convenzionale, infatti, l'esercizio della libertà di manifestazione del pensiero comporta doveri e responsabilità cui sono sottoposti anche i gestori delle piattaforme *internet*.

Un altro caso rilevante è poi quello alla base della sentenza del 2021 *Sanchez v. France*, nella quale la Corte ha confermato la compatibilità con l'art. 10 CEDU di sanzioni pecuniarie a carico di individui che non cancellano tempestivamente i commenti d'odio pubblicati da altri sulle loro bacheche *Facebook*⁶².

In generale, dunque, dalla giurisprudenza della Corte in tema di discorso d'odio emerge il riconoscimento del contrasto tra *hate speech* e valori fondamentali della Convenzione. Di conseguenza, misure legislative nazionali volte a reprimere simili condotte non si pongono in contrasto con l'art. 10 CEDU, purché esse siano proporzionate allo scopo perseguito.

Quanto all'aspetto della tutela dei giornalisti, invece, in capo agli Stati membri è stato riconosciuto in giurisprudenza uno specifico nucleo di obblighi positivi in tal senso, *ex art. 10 CEDU*⁶³.

A nostro avviso, dunque, dalla lettura combinata della giurisprudenza che nega spazio e legittimità ai discorsi d'odio e di quella che impone agli Stati di proteggere i giornalisti, può evincersi che la tutela della *CEDU* potrebbe senz'altro estendersi anche a ipotesi in cui vengano in rilievo situazioni in cui le giornaliste siano vittime di *online sexist hate speech*. Ciò anche in ragione del rafforzato quadro normativo e di *soft law* di cui si è dato conto, ormai chiaramente emerso proprio in seno al Consiglio d'Europa⁶⁴.

⁶² Vedi Corte europea dei diritti dell'uomo, *Sanchez v. France*, ricorso n. 45581/15, del 2 settembre 2021.

⁶³ Vedi Corte europea dei diritti dell'uomo, *Fuentes Bobo v. Spain*, ricorso n. 39293/98, del 29 febbraio 2000: «dans certains cas, l'Etat a l'obligation positive de protéger le droit à la liberté d'expression contre des atteintes provenant même de personnes privées» (par. 38); *Özgür Gündem v. Turkey*, ricorso n. 23144/93, del 16 marzo 2000: «Genuine, effective exercise of this freedom does not depend merely on the State's duty not to interfere, but may require positive measures of protection, even in the sphere of relations between individuals» (par. 43); *Palomo Sánchez and Others v. Spain* [GC], ricorsi nn. 28955/06, 28957/06, 28959/06 e 28964/06, del 12 settembre 2011: «In certain cases the State has a positive obligation to protect the right to freedom of expression, even against interference by private persons» (par. 59).

⁶⁴ Nel contesto regionale europeo opera, come è noto, anche l'*Organization for Security and Cooperation in Europe* (OSCE), che ha a sua volta adottato alcune iniziative in materia di protezione delle giornaliste da attacchi *online*. Rileva, in particolare, un progetto lanciato nel 2015 e specificamente dedicato al tema, *#SOFJO*, che include un documentario intitolato *A Dark Place*, incentrato proprio sulle esperienze di giornaliste che hanno subito violenze *online*. Nel 2016, inoltre, l'*Office of the Representative on freedom of the media* ha commissionato il report "New challenges to freedom of expression: countering online abuse of female journalists". Tutto il materiale è reperibile al seguente *link*: <https://www.osce.org/fom/safety-female-journalists-online>.

4. Il ruolo dell'Unione europea nella protezione delle giornaliste: tra divieto di discriminazione e tutela della libertà di espressione

Ai fini della valutazione dell'azione sovranazionale in tema di contrasto all'*online sexist hate speech* contro le giornaliste, così come già fatto per l'ordinamento universale e per il Consiglio d'Europa, anche con riferimento al ruolo dell'Unione europea è utile e necessario provare a riferirsi ai tre 'elementi' giuridicamente rilevanti che emergono in relazione al fenomeno in oggetto: il divieto di discriminazione fondata sul genere e la conseguente questione della parità tra uomini e donne, la tutela della libertà di espressione e il contrasto alla violenza di genere.

Occorre premettere che i segnali più recenti che arrivano dalle istituzioni europee non possono che essere incoraggianti rispetto a un effettivo *engagement* dell'Unione sulla questione della protezione delle giornaliste, della loro libertà di espressione e, soprattutto, della loro dignità, anche nello spazio digitale europeo⁶⁵.

Solo per menzionare alcune recenti manifestazioni di tale impegno, ricordiamo innanzitutto che nella sessione del 21 giugno 2022, il Consiglio "Affari Generali" dell'Unione europea ha approvato le importanti *Conclusioni del Consiglio sulla protezione e la sicurezza dei giornalisti e degli altri professionisti dei media*⁶⁶. In esse, preso atto di una situazione a livello UE che vede l'aumento esponenziale delle minacce nei confronti dei giornalisti e che hanno come conseguenza l'acuirsi degli ostacoli alla stessa libertà di espressione e di informazione, il Consiglio ha, tra le altre cose, invitato la Commissione europea a prendere in seria considerazione la questione della sicurezza *online* e della libertà di espressione dei giornalisti e delle giornaliste in tutte le iniziative attinenti che essa avvierà per dare attuazione alla *Strategia digitale dell'UE*⁶⁷. Stesso invito viene rivolto agli Stati membri affinché promuovano la questione della protezione dei giornalisti e degli altri professionisti dei media di tutto il mondo nei pertinenti consessi multilaterali e nelle relazioni bilaterali. Quanto allo specifico oggetto del nostro scritto, il Consiglio ha evidenziato come la situazione delle giornaliste sia invero particolarmente preoccupante, in quanto esse sono esposte a ulteriori rischi sia in termini di numero che di gravità: le 'violenze di genere' di cui sono vittime possono assumere varie forme, tra le quali rilevano proprio le molestie *online*, oltre a stupri, minacce di morte e istigazione

⁶⁵ In generale sullo spazio digitale europeo vedi, di recente, F. BUONOMENNA, *Lo spazio digitale nell'Unione europea: verso un federalismo digitale nell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2022, n. 2, p. 313 ss. L'Autore correttamente evidenzia come quello della 'spazio digitale' nell'Unione europea sia una «cornice ordinamentale in fieri» (p. 313), con tutte le conseguenze che ne derivano. Ciò nonostante, si evidenzia anche che si sta sempre più discutendo anche dell'adozione di una *Carta europea dei diritti digitali*. Sul punto in dottrina vedi P. DE PASQUALE, *Verso una Carta dei diritti digitali (fondamentali) dell'Unione europea?*, in *Il diritto dell'Unione europea*, Osservatorio, marzo 2022: http://images.dirittounioneuropea.eu/f/sentenze/documento_29xPa_DUE.pdf e C. PESCE, *Towards a European Declaration on Digital Rights and Principles: Guidelines for the Digital Decade*, in *dcubrexitinstitute.eu*, 7 febbraio 2022.

⁶⁶ Vedi *Conclusioni del Consiglio sulla protezione e la sicurezza dei giornalisti e degli altri professionisti dei media*, del 21 giugno 2022: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10505-2022-INIT/it/pdf>.

⁶⁷ Vedi, in generale: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies>.

all'odio. Il tema della sicurezza delle giornaliste è, dunque, sempre più centrale nell'agenda europea⁶⁸.

In proposito, meno di un anno prima era stata invece la Commissione europea ad aver adottato un atto molto interessante, espressione anch'esso dell'attenzione al tema della sicurezza dei giornalisti: si tratta della *Raccomandazione (UE) 2021/1534 relativa alla garanzia della protezione, della sicurezza e dell'empowerment dei giornalisti e degli altri professionisti dei media nell'Unione europea* che ha segnato l'avvio di un percorso con il quale la Commissione si è attivamente impegnata ad affrontare in modo efficace la questione della sicurezza di chi opera nel settore dei media⁶⁹. Accanto a raccomandazioni generali agli Stati membri circa la necessità di porre in essere misure adeguate per arginare le minacce cui i giornalisti sono esposti e per fornire una protezione personale ai giornalisti la cui sicurezza è a rischio, vi sono poi passaggi che riguardano aspetti più specifici: proteste e manifestazioni; sicurezza *online* e responsabilizzazione digitale; *status* di giornaliste, giornalisti appartenenti a gruppi minoritari e giornalisti che riferiscono su questioni relative alla parità. Quest'ultimo gruppo è, *ratione personae*, quello che maggiormente ci interessa. In riferimento a queste tre categorie, la Commissione ha evidenziato come esse siano particolarmente vulnerabili alle minacce e agli attacchi: le giornaliste, ad esempio, sono maggiormente esposte a minacce rispetto ai loro omologhi maschili e la maggior parte di esse ha dichiarato di aver subito violenze *online* nello svolgimento del proprio lavoro. Emerge poi che gli attacchi sono maggiormente feroci qualora le giornaliste affrontino tematiche legate al genere e all'uguaglianza⁷⁰.

La drammaticità della situazione ha spinto la Commissione a esortare gli Stati membri a sostenere le iniziative volte a promuovere l'*empowerment* delle giornaliste, dei

⁶⁸ Il Consiglio ha individuato quale elemento essenziale ai fini della protezione dei giornalisti e dei professionisti dei media, il c.d. 'apprendimento permanente': Stati membri e Commissione, invero, sono invitati a incoraggiare i responsabili delle agenzie di stampa, le autorità di contrasto, i giudici e altri portatori di interessi ad agire al fine di accrescere la consapevolezza in relazione agli strumenti di tutela di questi attori così importanti per le società democratiche. Inoltre, il Consiglio, in considerazione della perdurante gravità del fenomeno, ha ritenuto di fissare un nuovo momento di riflessione nel 2025, al fine di valutare l'impatto di alcune importanti misure di cui ci occuperemo a breve. Per i dati su cui il Consiglio ha fondato le sue considerazioni vedi i *Media Pluralism Monitor Reports* del 2020 e del 2021: <https://cmpf.eu.eu/media-pluralism-monitor/>.

⁶⁹ Vedi *Raccomandazione (UE) 2021/1534 relativa alla garanzia della protezione, della sicurezza e dell'empowerment dei giornalisti e degli altri professionisti dei media nell'Unione europea*, adottata il 16 settembre 2021, in GUUE L 331 del 20 settembre 2021, pp. 8-20.

⁷⁰ Questi attacchi sono spesso il risultato di campagne orchestrate *ad hoc* per screditarle o metterle a tacere. Le conseguenze di queste azioni, anche quando non hanno poi ripercussioni fisiche dirette – ovvero quando l'attacco online non si trasforma in aggressione fisica – hanno comunque un impatto negativo per le professioniste dei media: spesso, pur di preservare la propria incolumità psichica e fisica, si attivano meccanismi di autocensura, si decide di 'scompare' dalla dimensione *online* della propria professione o, finanche, di abbandonare del tutto la propria attività lavorativa. Vedi, tra le diverse fonti, *Annual Report by the partner organisations to the Council of Europe Platform to Promote the Protection of Journalism and Safety of Journalists* (2021): <https://rm.coe.int/final-version-annual-report2021-en-wanted-real-action-for-media-freed/1680a2440e>; *Online violence against women journalists: a global snapshot of incidence and impacts*, UNESCO (2020): <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000375136>; *Resource Guide on the Safety of Female Journalists Online*, OSCE (2020): <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/468861>; *2021 Media Pluralism Monitor Report*: <https://cmpf.eu.eu/media-pluralism-monitor/>.

professionisti appartenenti a gruppi minoritari e dei giornalisti che riferiscono su questioni relative alla parità, a incoraggiare gli Stati membri a migliorare la trasparenza e la segnalazione efficace per quanto riguarda gli attacchi e le discriminazioni subite e a fornire loro informazioni su come ottenere assistenza e sostegno⁷¹.

Il documento in esame contempla poi delle raccomandazioni aggiuntive e specifiche per garantire l’*empowerment* e la protezione delle giornaliste. In relazione al primo aspetto, gli Stati membri dovrebbero sostenere progetti o iniziative, che possono anche godere del contributo della società civile, del mondo accademico, degli organi dei media e dell’industria dei media⁷².

Nell’ottica della protezione della libertà di espressione dei giornalisti, alcuni mesi dopo l’adozione di questa Raccomandazione, la Commissione ha presentato una *Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla protezione delle persone attive nella partecipazione pubblica da procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi* (“azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica”), ovvero la c.d. *Direttiva SLAPP*⁷³. Lo stesso 27 aprile 2022, alla proposta di direttiva è stata affiancata la *Raccomandazione (UE) 2022/758 sulla protezione dei giornalisti e dei difensori dei diritti umani attivi nella partecipazione pubblica da procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi* (“azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica”)⁷⁴. Il tema della necessità di adottare regole che limitino le

⁷¹ In relazione all’*empowerment* riteniamo opportuno richiamare anche la *Resolution 23/2 (2013) on The role of freedom of opinion and expression in women’s empowerment*, del 24 giugno 2013 nella quale il Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite ha evidenziato quanto segue: «Acknowledging the important role of women journalists and women human rights defenders in the exercise, promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression and, in this context, expressing concern at the risks faced by these women in the exercise of their work; [...] Affirms the fundamental role that freedom of opinion and expression plays in the ability of women to interact with society at large, in particular in the realms of economic and political participation, and reaffirms that the active participation of women, on equal terms with men, at all levels of decision-making, is essential to the achievement of equality, sustainable development, peace and democracy» (p. 2): <https://digitallibrary.un.org/record/752283>.

⁷² Un elemento importante è poi quello legato alla trasparenza e all’attività di *reporting* da parte degli Stati membri: in particolare, essi sono incoraggiati ad adottare misure per migliorare la trasparenza nella comunicazione e la raccolta di dati sugli attacchi e le discriminazioni nei confronti delle giornaliste, e dovrebbero incoraggiare i loro organismi nazionali per la parità a presentare con regolarità i dati sulla loro situazione.

⁷³ Vedi *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla protezione delle persone attive nella partecipazione pubblica da procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi* (“azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica”), COM(2022) 177 final del 27 aprile 2022: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022PC0177&from=EN>. In dottrina vedi, J. BAYER, P. BARD, L. VOSYLIŪTĖ, N.G. LUK, *Strategic Lawsuits Against Public Participation (SLAPP) in the European Union. A Comparative Study* (June 30, 2021), reperibile al seguente link: <https://ssrn.com/abstract=4092013> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4092013>.

⁷⁴ Vedi *Raccomandazione (UE) 2022/758 della Commissione del 27 aprile 2022 sulla protezione dei giornalisti e dei difensori dei diritti umani attivi nella partecipazione pubblica da procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi* («azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica»), in GUUE L 138 del 17 maggio 2022, pp. 30-44. Qui un ruolo importante viene riconosciuto anche alla società civile: «This Recommendation recognises the important role of civil society organisations and news organisations in addressing offline and online harassment, threats and incitement to hatred as well as discrimination of female journalists, journalists belonging to minority groups or reporting on equality

azioni legali vessatorie che abbiano come intento quello di mettere a tacere e intimidire voci critiche è di fondamentale importanza in relazione alla tutela della partecipazione alla vita pubblica, tra gli altri, anche delle giornaliste. Esso si è posto in tutta la sua impellenza in seno all'Unione europea dopo il brutale attentato che è costato la vita alla giornalista maltese Daphne Caruana Galizia, avvenuto il 16 ottobre 2017⁷⁵.

In estrema sintesi le SLAPP sono azioni legali – il più delle volte superficiali e prive di contenuto – basate su richieste esagerate e spesso abusive, che mirano a intimidire, screditare professionalmente e molestare i destinatari, con l'obiettivo ultimo di ricattarli e metterli a tacere⁷⁶.

L'attività di inchiesta di molte giornaliste sui *social media* – ormai strumento di lavoro a tutti gli effetti – ha il potenziale di riuscire a raggiungere un vastissimo pubblico portando alla ribalta anche storie molto delicate: ciò, invero, ha come possibile 'effetto collaterale' quello di poter essere un pretesto per i protagonisti delle inchieste o per altri soggetti per l'avvio di tali azioni legali. Si tratta, dunque, di un altro strumento, che spesso non esclude l'*online sexist hate speech* e che anzi può costituire il passaggio successivo, attraverso il quale individui irrispettosi del lavoro, della dignità e della sensibilità delle giornaliste, cercano di ridurle al silenzio⁷⁷.

issues. It is important to support initiatives by civil society organisations to raise awareness and support and empower these journalists. The same goes for initiatives to promote the sharing of knowledge and best practice among news organisations» (Preambolo, par. 28).

⁷⁵ «Avrei voluto chiamarla la legge di Daphne, l'avevo promesso al suo funerale, perché il mio impegno è nato proprio dalla morte di Daphne Caruana Galizia»: queste le parole della Commissaria Věra Jourová, Vicepresidente della Commissione europea e responsabile per la promozione dei Valori e della Trasparenza in seno all'UE. Vedi <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Europa/Per-noi-sara-la-legge-di-Daphne-la-Commissione-Europea-contro-le-querelle-bavaglio-217785>. Vedi anche E. ALLABY, *After journalist's murder, efforts to combat SLAPP in Europe*, in *Columbia Journalism Review*, 24 aprile 2019 reperibile al link: <https://www.cjr.org/analysis/slapp-daphne-caruana-galizia-malta.php>; ECPMF (2020), *People from across the EU need to be protected from SLAPPs*, 16 novembre 2020, reperibile al link: <https://www.ecpmf.eu/people-from-across-the-eu-need-to-be-protected-from-slapps/>; CoE Commissioner for Human Rights, *Time to take action against SLAPPs*, Strasbourg, Council of Europe, 27 ottobre 2020, reperibile al link: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/time-to-take-action-against-slapps>.

⁷⁶ «SLAPPs – Strategic Lawsuits Against Public Participation – are a phenomenon endangering democracy and related values across the European Union. They are meritless or vexatious lawsuits and other forms of legal action initiated by state organs, business corporations and individuals in power against weaker parties – journalists, civil society organisations, human rights defenders, and others – who express an opinion or convey information on a public matter that is perceived as unfavourable or otherwise uncomfortable to the powerful. The main aim of SLAPP suits is not to obtain a favourable judgment in court, but instead to initiate legal proceedings in an attempt to intimidate and deplete the resources of the targets of SLAPP suits. The ultimate goal is to discourage them and others from expressing their critical views»: vedi P. BARD, J. BAYER, N.C. LUK, L. VOSYLIUTE, *Ad-hoc request. SLAPP in the EU context*, Brussels, Academic Network on European Citizenship Rights, European Commission, 2020, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/ad-hoc-literaturereview-analysis-key-elements-slapp_en.pdf. Vedi anche *Il ricorso alle SLAPP per mettere a tacere giornalisti, ONG e società civile, Studio per la commissione JURI*, giugno 2021: <https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/e830f5d1-06db-11ec-b5d3-01aa75ed71a1/language-it/format-PDF/source-271594768>.

⁷⁷ L'obiettivo della proposta di direttiva è dunque quello di stabilire norme minime per proteggere le vittime di tali azioni e regole sul rapido respingimento delle stesse, unitamente a sanzioni per coloro che presentano tali azioni legali abusive.

Se, dunque, a questa proposta di direttiva va il merito di cercare di creare un importante strumento di tutela effettivo per garantire il diritto alla libertà di espressione, tra gli altri, delle giornaliste, esso non ha certamente come finalità quello di arginare e regolamentare il fenomeno dei discorsi d'odio di stampo sessista *online*. Sul punto, invero, non esistendo al momento una disciplina unionale, sono necessarie ulteriori indagini per verificare sia l'eventuale applicabilità di strumenti normativi vigenti, sia le prospettive evolutive in atto.

Se è vero, infatti, che le Conclusioni del Consiglio del 2022 e la Raccomandazione della Commissione del 2021 rappresentano l'impegno più recente dell'Unione in tema di contrasto all'*hate speech online*, anche con riferimento a quello specifico che si fonda sulla discriminazione e l'odio sessista e che colpisce le giornaliste, occorre però rilevare che l'azione dell'Unione in materia di lotta alle discriminazioni e promozione della parità di genere è ben più risalente e, soprattutto, è profondamente radicata nell'ordinamento unionale. In proposito basti ricordare il disposto degli articoli 2 e 3, par. 3 del Trattato sull'Unione europea (TUE) e gli articoli 8 e 10 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)⁷⁸; inoltre, come è noto, in virtù dell'art. 19 TFUE l'Unione può adottare legislazione specifica volta a combattere le discriminazioni fondate sul genere.

Le azioni volte al superamento della 'vulnerabilità' della condizione femminile quale ostacolo al pieno raggiungimento della parità e dell'emancipazione trovano poi un valido supporto anche nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea⁷⁹. Il Titolo III

⁷⁸ «Articolo 2 TUE: L'Unione si fonda sui valori del *rispetto della dignità umana*, della libertà, della democrazia, dell'*uguaglianza*, dello Stato di diritto e del *rispetto dei diritti umani*, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla *non discriminazione*, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla *parità tra donne e uomini*; Articolo 3 TUE: [...] L'Unione combatte l'esclusione sociale e le *discriminazioni* e promuove la giustizia e la protezione sociali, la *parità tra donne e uomini*, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore; Articolo 8 TFUE: Nelle sue azioni l'Unione mira ad *eliminare le ineguaglianze*, nonché a *promuovere la parità, tra uomini e donne*; Articolo 10 TFUE: Nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione mira a *combattere le discriminazioni fondate sul sesso*, [...]» (corsivi nostri). Vedi <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT>.

⁷⁹ Come è noto, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea venne inizialmente proclamata solennemente il 7 dicembre 2000, è stata nuovamente proclamata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, alla vigilia della sottoscrizione del Trattato di Lisbona. All'epoca della sua proclamazione essa era priva di valore giuridico vincolante; diversamente con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona avvenuta nel 2010, cui venne allegata, le è stato pienamente riconosciuto il rango di diritto primario dell'Unione, avendo pari valore rispetto ai Trattati. In generale sulla Carta vedi, tra gli altri, R. ADAM, *Da Colonia a Nizza: la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2000, p. 888 ss.; A. ADINOLFI, *La rilevanza della Carta dei diritti fondamentali nella giurisprudenza interna: qualche riflessione per un tentativo di ricostruzione sistematica*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2018, p. 29 ss.; A. BARBERA, *La Carta europea dei diritti: una fonte di ricognizione?*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2002, p. 241 ss.; R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'UE*, Bologna, 2001; L. DANIELE, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e Trattato di Lisbona*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2008, p. 655 ss.; A. DI STASI, *L'ambito di applicazione della Carta dei diritti fondamentali per gli Stati membri dell'Unione europea: ancora a proposito dell'interpretazione dell'art. 51 paragrafo 1*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2014, p. 445 ss.; DI TURI, *La prassi giudiziaria relativa all'applicazione della Carta di Nizza*, in *Il diritto dell'Unione*

della Carta è, invero, dedicato interamente all'uguaglianza di genere. In particolare, rileva l'art. 23, rubricato 'Parità tra uomini e donne', in base al quale: «La parità tra uomini e donne deve essere assicurata in tutti i campi, compreso in materia di occupazione, di lavoro e di retribuzione. Il principio di parità non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato». Come è evidente dal disposto di questa norma – rafforzato anche dal più generale divieto di discriminazione contenuto invece nell'art. 21 – l'eguaglianza uomo-donna è oggi divenuta un principio *mainstreaming* in seno all'Unione europea, sotteso a tutte le scelte politiche e a ogni azione da intraprendersi.

In proposito, il più recente atto di impegno politico adottato a livello di UE è la strategia di azione "Un'Unione dell'uguaglianza: la strategia per la parità di genere 2020-2025", del 5 marzo 2020. Essa presenta gli obiettivi strategici e le azioni volte a compiere progressi significativi entro il 2025 verso un'Unione europea che possa presentarsi al Mondo come garante della parità di genere. A tal fine, tra i suoi numerosi e meritevoli obiettivi rinveniamo sia il contrasto alla violenza di genere che la lotta agli stereotipi sessisti. Inoltre, la violenza *online* contro le donne non solo viene stigmatizzata, ma espressamente riconosciuta quale ostacolo anche alla partecipazione delle donne alla vita pubblica: «[t]oo many people still violate the principle of gender equality through *sexist hate speech* and by blocking action against *gender-based violence and gender stereotypes*» (corsivi nostri)⁸⁰.

Così come la parità di genere e il contrasto alle discriminazioni fondate sul sesso sono un pilastro del processo di integrazione europea, allo stesso modo la tutela della libertà di espressione è considerata un baluardo della democrazia europea⁸¹. Ad essa è dedicato un

europa, 2002, p. 681 ss.; F. FERRARO, *Vecchi e nuovi problemi in tema di efficacia diretta orizzontale della Carta*, in *Federalismi.it*, 2019; N. LAZZERINI, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2018; R. MASTROIANNI, *Il contributo della Carta europea alla tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento comunitario*, in *Cassazione penale*, 2002, p. 1873 ss.; C. MORINI, A.L. SCIACOVELLI, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in AA.VV., *Trattato notarile – Atti di diritto comunitario e internazionale*, Vol. III, Torino, 2011, p. 107 ss.; B. NASCIBENE, *Carta dei diritti fondamentali, applicabilità e rapporti fra giudici: la necessità di una tutela integrata*, in *European Papers*, Vol. 6, 2021, No 1, p. 81 ss.; F. POCAR, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in ID. (a cura di), *Commentario breve ai Trattati della Comunità europea e dell'Unione europea*, Padova, 2001, p. 1181 ss.; L.S. ROSSI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali e Costituzione dell'Unione europea*, Milano, 2002; L.S. ROSSI, *La Carta dei diritti come strumento di costituzionalizzazione dell'ordinamento dell'UE*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, p. 567 ss.; U. VILLANI, *I diritti fondamentali tra Carta di Nizza, Convenzione europea dei diritti dell'uomo e progetto di costituzione europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2004, p. 78 ss. Di recente, sull'attuazione della Carta vedi il *2021 Annual Report on the Application of the EU Charter of Fundamental Rights* adottato dalla Commissione europea il 10 dicembre 2021 e dedicato proprio al tema *Protecting Fundamental Rights in the Digital Age*, reperibile al seguente link: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/1_1_179442_ann_rep_en_0.pdf. Rileviamo che una parte specifica del rapporto si intitola 'Recommendation on the safety of journalists and other media professionals' (p. 12 s.) e che, comunque, la questione dell'*hate speech* è approfondita in diverse parti.

⁸⁰ Vedi *A Union of Equality: Gender Equality Strategy 2020–2025*, COM(2020) 152 final, 5 marzo 2020, p. 2: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0152>.

⁸¹ Vedi R. MASTROIANNI, *Freedom of pluralism of the media: an European value waiting to be discovered?*, in *MediaLaws*, 2022, n. 1, p. 101 ss. In tal senso si è anche pronunciata la Corte di giustizia dell'Unione europea, Grande Sezione, cause riunite C-203/15 e C-698/15, *caso Tele 2 Sverige*, del 21 dicembre 2016,

articolo specifico della Carta dei diritti fondamentali, ovvero l'art. 11: «1. Ogni persona ha diritto alla libertà di espressione. Tale diritto include la libertà di opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera. 2. La libertà dei media e il loro pluralismo sono rispettati»⁸². Dalla lettera della norma emerge la specifica attenzione che anche a livello redazionale è stata dedicata nell'ordinamento dell'Unione europea ai media, a differenza di quanto avvenuto negli altri rilevanti strumenti internazionali menzionati in precedenza.

Quanto alle fonti di diritto derivato, sono sempre più numerosi i regolamenti e le direttive che contengono norme che fanno riferimento al diritto alla libertà di espressione. Disposizioni dedicate alla tutela del diritto alla libertà di espressione si rinvengono, infatti, nella direttiva sul commercio elettronico⁸³, nella direttiva sulla tutela dei diritti d'autore⁸⁴, nel regolamento sulla tutela dei dati personali⁸⁵, nella direttiva sui media audiovisivi⁸⁶, nel regolamento relativo alla prevenzione della diffusione di contenuti terroristici *online*⁸⁷ e nella direttiva sul *whistleblowing*⁸⁸. Si tratta, invero, «di disposizioni che stabiliscono i criteri di contemperamento fra i diritti interessati dalla specifica

affermando che la libertà di espressione garantita dall'art. 11 della Carta «constitutes one of the essential foundations of a pluralist, democratic society, and is one of the values on which, under Article 2 TEU, the Union is founded» (par. 93). ECLI:EU:C:2016:970.

⁸² Vedi R. MASTROIANNI, G. STROZZI, *Articolo 11*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Milano, 2017, p. 217 ss.; P. PIRODDI, *Commento all'art. 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in F. POCAR, M.C. BARUFFI, *Commentario breve ai trattati dell'Unione europea*, II ed., Padova, 2014, p. 1693 ss.; L. WOODS, *Article 11: Freedom of Expression and Information*, in S. PEERS E AL. (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights*, Oxford, 2014, p. 354 ss. Per la rilevante giurisprudenza applicativa della Corte di giustizia si rimanda a <https://fra.europa.eu/it/eu-charter/article/11-liberta-di-espressione-e-dinformazione#case-law-references>.

⁸³ Vedi *Direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'8 giugno 2000 relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno («Direttiva sul commercio elettronico»)*, in GUUE L 178 del 17 luglio 2000, pp. 1-16.

⁸⁴ Vedi *Direttiva 2001/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2001, sull'armonizzazione di taluni aspetti del diritto d'autore e dei diritti connessi nella società dell'informazione*, in GUUE L 167 del 22 giugno 2001, pp. 10-19. Più recentemente, vedi la *Direttiva (UE) 2019/790 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile 2019 sul diritto d'autore e sui diritti connessi nel mercato unico digitale e che modifica le direttive 96/9/CE e 2001/29/CE*, in GUUE L 130 del 17 maggio 2019, pp. 92-125.

⁸⁵ Vedi *Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati)*, in GUUE L 119 del 4 maggio 2016, pp. 1-88.

⁸⁶ Vedi *Direttiva (UE) 2018/1808 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 novembre 2018 recante modifica della direttiva 2010/13/UE, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi (direttiva sui servizi di media audiovisivi), in considerazione dell'evoluzione delle realtà del mercato*, in GUUE L 303 del 28 novembre 2018, pp. 69-92.

⁸⁷ Vedi *Regolamento (UE) 2021/784 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2021, relativo al contrasto della diffusione di contenuti terroristici online*, in GUUE L 172 del 17 maggio 2021, pp. 79-109.

⁸⁸ Vedi *Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione*, adottata 23 ottobre 2019, in GUUE L 305 del 26 novembre 2019, pp. 17-56.

disciplina oggetto degli atti adottati dalle istituzioni dell'Unione ed il diritto alla libertà di espressione»⁸⁹.

5. *Segue. L'impegno dell'UE per arginare il fenomeno dell'hate speech online*

Ponendosi in linea di coerenza con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, tra i limiti alla libertà di espressione l'Unione europea ha riconosciuto proprio le manifestazioni di *hate speech* e, in proposito, ha adottato la *Decisione quadro sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale*, nella quale è stato richiesto agli Stati membri di rendere punibile, tra le altre cose, «l'istigazione pubblica alla violenza o all'odio nei confronti di un gruppo di persone, o di un suo membro, definito in riferimento alla razza, al colore, alla religione, all'ascendenza all'origine nazionale o etnica» (art. 1)⁹⁰.

Un altro importante strumento normativo di diritto derivato connesso al contrasto all'*hate speech* è poi la *Direttiva 2012/29/UE sui diritti delle vittime di reato* che mira, tra l'altro, proprio a garantire giustizia, protezione e sostegno alle vittime di reati basati sull'odio e sull'incitamento all'odio⁹¹. Essa impone agli Stati membri di garantire che le vittime di reato siano trattate in modo equo e non discriminatorio, accordando particolare attenzione alle vittime di reati motivati da pregiudizi o discriminazioni.

In entrambi gli atti richiamati, però, non si fa riferimento ai discorsi di odio di stampo sessista, né si prevede una protezione particolare per alcune categorie di vittime, quali ad esempio le giornaliste⁹². Invero, nel 2016 la Commissione europea ha varato, insieme a *Facebook*, *Twitter*, *YouTube* e altre grandi imprese di *internet* – hanno aderito in seguito *Instagram*, *Google+*, *Snapchat*, *Dailymotion* e *Jeuxvideo.com* – un Codice di condotta che prevede una serie di impegni per combattere la diffusione del linguaggio dell'odio su *internet*⁹³. Il Codice non sembra limitarsi a una mera dichiarazione di intenti, ma prevede

⁸⁹ Vedi V. SALVATORE, *La libertà di espressione, una prospettiva di diritto comparato*, Studio EPRS|Servizio Ricerca del Parlamento europeo, novembre 2019, p. 8: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/644172/EPRS_STU\(2019\)644172_IT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/644172/EPRS_STU(2019)644172_IT.pdf).

Per ulteriori approfondimenti in ambito UE si veda anche O. POLLICINO – G. DE GREGORIO, *op. cit.*, p. 423 ss.

⁹⁰ Vedi *Decisione quadro 2008/913/GAI del Consiglio, del 28 novembre 2008, sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale*, in GUUE L 328 del 6 dicembre 2008, pp. 55-58.

⁹¹ Vedi *Direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI*, in GUUE L 315 del 14 novembre 2012, pp. 57-73.

⁹² In tema di libertà di espressione e tutela dei diritti umani ricordiamo anche, per completezza, un importante atto di *soft law*, ovvero le *EU Human Rights Guidelines on Freedom of Expression Online and Offline*, approvate il 12 maggio 2014 nel corso del Consiglio Affari Esteri di Bruxelles: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_human_rights_guidelines_on_freedom_of_expression_online_and_offline_en.pdf.

⁹³ Nel 2020 ha aderito al codice di condotta anche *Tik Tok*. Vedi <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-code-conduct-counteracting>.

regole specifiche imponendo alle aziende di introdurre procedure chiare ed efficaci per esaminare le segnalazioni riguardanti forme illegali di incitamento all'odio nei servizi da loro offerti, in modo da poter rimuovere tali contenuti o disabilitarne l'accesso. Dal canto loro le aziende coinvolte si stanno dimostrando puntuali e precise nella loro attività di *reporting* alla Commissione⁹⁴.

Alla fine del 2020 la Commissione europea aveva poi proposto una riforma orizzontale della disciplina europea in materia di responsabilità delle piattaforme per diffusione di contenuti illeciti, il c.d. *Digital Services Act*, consistente in una serie di norme sugli obblighi e la responsabilità degli intermediari digitali all'interno del mercato unico: queste, invero, sono graduate in funzione della dimensione degli operatori e della conseguente capacità di conoscenza dei contenuti che vengono caricati dagli utenti⁹⁵. Non

illegal-hate-speech-online_en. In dottrina si veda G. CALIMÀ, *Il Codice di Condotta dell'Unione Europea contro l'incitamento all'odio online*, in *Ius in itinere*, 21.09.2020; M. MONTI, *Il "Code of Practice on Disinformation" dell'UE: tentativi "in fieri" di contrasto alle "fake news"*, in *Rivista MediaLaws*, 2019, n. 1, p. 320 ss.; K. PODSTAWA, *Hybrid Governance or... Nothing? The EU Code of Conduct on Combating Illegal Hate Speech On-line*, in E. CARPANELLI, N. LAZZERINI (eds.), *Use and Misuse of New Technologies*, Cham, 2019, p. 167 ss.

⁹⁴ Il 7 ottobre 2021 sono stati pubblicati i risultati della sesta valutazione del Codice di condotta per contrastare l'incitamento illecito all'odio *online*. Schematicamente, è emerso che: le aziende IT hanno valutato l'81 % delle notifiche in meno di 24 ore, un dato peggiore della media del 2020 in cui ne venivano esaminate il 90,4 %; esse hanno rimosso il 62,5 % dei contenuti loro notificati, nel 2019 e nel 2020 il tasso di rimozione era del 71 %; i tassi di rimozione variavano a seconda della gravità del contenuto; il 69 % dei contenuti che incitano all'omicidio o alla violenza contro gruppi specifici è stato rimosso, mentre il 55 % dei contenuti che utilizzano parole o immagini diffamatorie rivolte a determinati gruppi è stato rimosso. Nel 2020, i risultati sono stati migliori: 83,5 % e 57,8 %. Le aziende informatiche hanno dato un *feedback* al 60,3 % delle notifiche ricevute, dato inferiore al 2020 (67,1 %). In questo esercizio di monitoraggio, l'orientamento sessuale è il motivo di odio più comunemente segnalato (18,2 %) seguito dalla xenofobia (18 %) e dall'antigitanismo (12,5 %). Vedi https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/factsheet-6th-monitoring-round-of-the-code-of-conduct_october2021_en_1.pdf. Per la prima volta, inoltre, le aziende IT hanno riportato informazioni dettagliate sulle misure adottate per contrastare i discorsi d'odio al di fuori dell'esercizio di monitoraggio, comprese le azioni da loro intraprese per rilevare e rimuovere automaticamente i contenuti. Vedi https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/information-provided-by-the-it-companies-about-measures-taken-to-counter-hate-speech_october2021_en.pdf. Ad avviso di G. Morgese, però, «[n]onostante la sua efficacia, il Codice non è esente da aspetti problematici. A parte il fatto di scontare i limiti tipici di uno strumento volontario, esso ha spinto le piattaforme a incrementare l'uso di strumenti automatizzati che, però, non riescono sempre a distinguere tra veri discorsi d'odio e legittime manifestazioni del pensiero. Inoltre, la mancanza di riferimenti alla possibilità di ricorrere a mezzi stragiudiziali di risoluzione delle controversie lascia gli utenti la sola facoltà di rivolgersi ai sistemi di revisione istituiti dalle piattaforme, qualora esistenti, oltre che ovviamente ai giudici nazionali». Vedi G. MORGESE, *Moderazione e rimozione dei contenuti illegali online nel diritto dell'UE*, in *Federalismi.it*, 2022, n. 1, p. 30. Vedi anche C. BASSU, *Piattaforme online e controllo dei contenuti pericolosi*, in *Rivista MediaLaws*, 2020, n. 1, p. 230 ss. e M.L. MONTAGNANI, *Internet, contenuti illeciti e responsabilità degli intermediari*, Milano, 2018.

⁹⁵ Vedi *Regolamento (UE) 2022/2065 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE (regolamento sui servizi digitali)*, in GUUE L 277 del 27 ottobre 2022, pp. 1-102. In dottrina vedi, B. DUIVENVOORDE, *The Liability of Online Marketplaces under the Unfair Commercial Practices Directive, the E-commerce Directive and the Digital Services Act*, in *Journal of European Consumer and Market Law*, 2022, n. 2, p. 11; G. CAGGIANO, *La proposta di Digital Service Act per la regolazione dei servizi e delle piattaforme online nel diritto dell'Unione europea*, in G. CAGGIANO, G. CONTALDI, P. MANZINI (a cura di), *Verso una legislazione europea su mercati e servizi digitali*, Bari, 2021, p. 3 ss.; A.P. HELDT, *EU Digital Services Act: The White*

è questa la sede per soffermarci su questo innovativo Regolamento di recente pubblicato in Gazzetta Ufficiale, ma occorre rilevare che esso è importante in quanto prevede nuove procedure per conseguire una più rapida rimozione dei contenuti illegali e una protezione globale dei diritti fondamentali degli utenti *online*. Il suo impatto nello spazio digitale europeo sarà notevole in quanto si tratta di un atto vincolante che ha il pregio di promuovere un riequilibrio tra i diritti e le responsabilità degli utenti, delle piattaforme di intermediazione e delle autorità pubbliche e si basa sui valori europei, compresi il rispetto dei diritti umani, la libertà, la democrazia, l'uguaglianza e lo Stato di diritto.

In proposito, in relazione all'*hate speech online* e alla sua possibile applicazione anche a quello di stampo sessista contro le giornaliste, l'incitamento all'odio *online*, in quanto 'contenuto illegale' viene qualificato quale 'rischio sistemico' legato all'utilizzo dei servizi digitali; poiché nessuna specificazione dei fattori 'scatenanti' l'odio è evidenziata, è pertanto plausibile potervi includere anche pregiudizi e stereotipi di genere. Questo regolamento è uno degli importanti esiti auspicati dalla *Comunicazione della Commissione del 2017 sulla lotta ai contenuti illeciti online*⁹⁶.

Per quanto riguarda invece l'approccio 'sanzionatorio' ai discorsi d'odio in generale, in seno all'UE è in discussione la possibilità di estendere la lista dei c.d. 'euro-crimini', facendo leva sull'art. 83, par. 1 TFUE⁹⁷. Come è noto, attualmente tale lista include il terrorismo, la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale delle donne e dei minori, il traffico illecito di stupefacenti, il traffico illecito di armi, il riciclaggio di denaro, la corruzione, la contraffazione di mezzi di pagamento, la criminalità informatica e la criminalità organizzata. Se l'*hate speech* dovesse essere inserito in questa lista, Parlamento e Consiglio potrebbero deliberare, con direttiva, norme minime sulla

Hope of Intermediary Regulation, in *Digital Platform Regulation*, Cham, 2022, p. 69 ss.; G. MORGESE, *Proposta di Digital Services Act e rimozione dei contenuti illegali online*, in G. CAGGIANO, G. CONTALDI, P. MANZINI (a cura di), *Verso una legislazione europea...cit.*, p. 31 ss.; PEGUERA M., *The Platform Neutrality Conundrum and the Digital Services Act*, in *IIC-International Review of Intellectual Property and Competition Law*, 2022, p. 1 ss.; B. PETKOVA, T. OJANEN (Eds.), *Fundamental Rights Protection Online, The Future Regulation of Intermediaries*, Cheltenham Northampton, 2020; G.M. RUOTOLO, *Digital Services Act e Digital Markets Act tra responsabilità dei fornitori e rischi di bis in idem*, in *SIDIBlog*, 29.03.2022; A. TURILLAZZI, F. CASOLARI, M. TADDEO, L. FLORIDI, *The Digital Services Act: an analysis of its ethical, legal, and social implications*, in *Legal, and Social Implications*, January 12, 2022; F. ZORZI GIUSTINIANI, *L'Unione europea e regolamentazione del digitale: il Digital Services Package e il Codice di buone pratiche sulla disinformazione*, in *Nomos*, 2022, n. 2, p. 1 ss.

⁹⁶ Vedi Comunicazione della Commissione, *Lotta ai contenuti illeciti online — Verso una maggiore responsabilità delle piattaforme online*, COM(2017) 555 final del 28 settembre 2017.

⁹⁷ Per 'EU crimes' si intendono: «reati e delle sanzioni in sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale derivante dal carattere o dalle implicazioni di tali reati o da una particolare necessità di combatterli su basi comuni». Da un punto di vista procedurale la norma 'passerella' ex art. 83 richiede l'unanimità dei voti in Consiglio; ciò, invero, potrebbe costituire una difficoltà di non poco conto, anche alla luce della mancata ratifica della Convenzione di Istanbul da parte dei sei Paesi membri. In dottrina vedi, tra gli altri, C. AMALFITANO, *Articolo 83*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 896 ss. Vedi, inoltre, *Study to support the preparation of the European Commission's initiative to extend the list of EU crimes in Article 83 of the Treaty on the Functioning of the EU to hate speech and hate crime*, dicembre 2021, reperibile al link: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f866de4e-57de-11ec-91ac-01aa75ed71a1/language-en>.

definizione dei reati e delle sanzioni; verrebbero ivi inclusi anche i crimini d'odio e l'incitamento all'odio, tra cui far rientrare anche quelli di stampo sessista.

Questa interessante proposta venne dapprima annunciata dalla Presidente della Commissione europea durante il suo *Discorso sullo Stato dell'Unione* del 16 settembre 2020, per poi essere formalmente inclusa nel *Commission Work Programme 2021* adottato il 9 dicembre 2021⁹⁸.

6. Segue. Il contrasto all'online sexist hate speech quale elemento della lotta alla violenza contro le donne

In attesa delle evoluzioni normative da ultimo richiamate, il contrasto al discorso d'odio *online* sulla base del genere è stato però già esplicitamente incluso nella recente *Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica*, presentata dalla Commissione l'8 marzo 2022⁹⁹. Essa concretizza l'impegno della Commissione anche a ovviare parzialmente alla mancata ratifica da parte dell'Unione europea della Convenzione di Istanbul e prevede misure specifiche in relazione alla violenza attraverso le nuove tecnologie¹⁰⁰.

⁹⁸ Vedi *Commission Work Programme 2021: A Union of vitality in a world of fragility*, COM(2020) 690 final, 19 ottobre 2020, p. 7. La giustificazione per l'opportunità dell'inserimento di tale crimine nella lista, unitamente ai più generici 'hate crimes', si rinviene nella gravità delle condotte e nel loro essere potenzialmente e, per quanto riguarda quelle manifestazione che avvengono in rete, ontologicamente, in grado di 'superare i confini' del singolo Stato membro, in quanto si manifestano nel cyberspazio. In proposito, si veda anche la successiva *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio – Un'Europa più inclusiva e protettiva: estendere l'elenco dei reati riconosciuti dall'UE all'incitamento all'odio e ai reati generati dall'odio*, COM(2021) 777 final, del 9 dicembre 2021: «I giornalisti sono spesso vittime di incitamento all'odio sui social media e di conseguenza esitano talvolta a partecipare a dibattiti pubblici o ad affrontare determinati argomenti. Anche se l'incitamento all'odio e le minacce sono diretti contro tutti i giornalisti, le statistiche dimostrano che le giornaliste sono vittime di maggiori minacce rispetto ai loro colleghi uomini, soprattutto sotto forma di molestie *online*, minacce di stupro e omicidio, e incitamento all'odio basato sul genere. Tali attacchi sono talvolta conseguenze di campagne orchestrate volte a screditare o tacitare le giornaliste». Per un'approfondita analisi della questione vedi, N. PERŠAK, *Criminalising Hate Crime and Hate Speech at EU Level: Extending the List of Eurocrimes under Article 83(1) TFEU*, in *Criminal Law Forum*, 2022, p. 85 ss.

⁹⁹ Vedi *Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica*, COM/2022/105 final dell'8 marzo 2022. In dottrina vedi, S. DE VIDO, *A First Insight into the EU Proposal for a Directive on Countering Violence against Women and Domestic Violence*, in *EJIL:Talk!*, 7 aprile 2022: <https://www.ejiltalk.org/a-first-insight-into-the-eu-proposal-for-a-directive-on-countering-violence-against-women-and-domestic-violence/>.

¹⁰⁰ Vedi S. DE VIDO – L. SOSA, *Criminalisation of gender-based violence against women in European States, including ICT-facilitated violence*, Report for the European Commission, EELN: Report 2021. Sull'estensione del fenomeno della violenza contro le donne nell'Unione europea rileva anche la, seppur ormai datata, indagine dell'Agenza dell'Unione europea per i diritti fondamentali: FRA, *Violence against women: an EU-wide survey. Results at a glance*, 2014: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-vaw-survey-at-a-glance-oct14_it.pdf. L'impegno dell'UE per il contrasto alla violenza contro le donne trova un esplicito riferimento nella Dichiarazione n. 19 allegata al Trattato di Lisbona, in base alla quale nell'ottica di eliminare le ineguaglianze tra donne e uomini, ai sensi dell'art. 8 TFUE, «l'Unione mirerà, nelle sue varie politiche, a lottare contro tutte le forme di violenza domestica». In dottrina, sull'impegno dell'Unione europea in questo importante settore, vedi tra gli altri, V. TEVERE, *Il difficile cammino verso*

Non è questa la sede per soffermarci su questa importantissima e auspicata proposta legislativa, ma possiamo senz'altro valutarla molto positivamente ai fini della ricostruzione degli elementi che compongono il quadro giuridico del contrasto all'*online sexist hate speech*, anche qualora ne siano vittime le giornaliste. La constatazione da cui parte la Commissione è che la violenza *online* purtroppo colpisce in particolare le donne impegnate nella vita pubblica, ovvero in politica, nel giornalismo e, persino, nella difesa dei diritti umani. Gli effetti distorti di questo fenomeno odioso portano a ostacolarne la partecipazione alla vita sociale, minando così il valore stesso di democrazia sancito anche dall'art. 2 TUE e sul quale, ai sensi dell'art. 10 TUE, l'Unione europea si fonda.

Risulta molto importante l'aver specificato, tra gli obiettivi della *Proposta*, la circostanza per cui essa «tiene conto anche di fenomeni recenti non specificamente affrontati dalla Convenzione di Istanbul come la violenza *online* contro le donne». Come abbiamo già avuto modo di evidenziare, infatti, si trattava di una 'lacuna' della Convenzione del Consiglio d'Europa, cui aveva in parte rimediato la raccomandazione del GREVIO. La Commissione, invece, è pienamente consapevole che con l'utilizzo di *internet* e degli strumenti informatici la violenza *online* continua ad aumentare e spesso fa da corollario o precede la violenza subita dalle vittime nella vita *offline*. Nonostante la drammatica diffusione del fenomeno, il panorama normativo vigente, come pure emerge da questo scritto, è ancora alquanto disorganico e presenta diverse lacune. Da qui l'esigenza di un pronto e puntuale intervento a livello di Unione europea.

A tal fine, nel Preambolo della *Proposta* si afferma innanzitutto che è «necessario prevedere definizioni armonizzate dei reati e delle pene inerenti a determinate forme di violenza *online*. La violenza *online* prende di mira e colpisce in particolare le donne politiche, le *giornaliste* e le difensore dei diritti umani. Può avere l'effetto di ridurle al silenzio e di ostacolarne la partecipazione alla vita sociale su un piano di parità con gli uomini. La violenza *online* colpisce senza comune misura le donne, ragazze e bambine [...]» (par. 17, corsivi nostri) e che «[p]er il reato di molestie *online* è opportuno stabilire norme minime che impediscano di sferrare un attacco in concorso con terzi o di partecipare a tale attacco nei confronti di un'altra persona, rendendo accessibile a una pluralità di utenti finali materiale minaccioso o ingiurioso. Questo tipo di attacchi di ampia portata, compresi gli attacchi di gruppo coordinati *online*, possono trasformarsi in vere e proprie aggressioni *offline* o causare gravi danni psicologici e in casi estremi portare al suicidio della vittima. Spesso prendono di mira importanti donne politiche, *giornaliste* [...]» (par. 21, corsivi nostri).

Quanto alla definizione di 'violenza *online*', essa la rinveniamo all'art. 4, lett. d) e consiste in: «qualsiasi atto di violenza contemplato dalla presente direttiva commesso, assistito o aggravato in tutto o in parte dall'uso di tecnologie dell'informazione e della comunicazione».

una tutela integrata delle donne vittime di violenza nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia: sviluppi normativi e perduranti profili di criticità, in questa Rivista, 2019, n. 2, p. 184 ss.

All'istigazione all'odio *online* è specificamente dedicato l'art. 10, in base al quale «[g]li Stati membri provvedono affinché sia punita come reato la condotta intenzionale consistente nell'istigare alla violenza o all'odio nei confronti di un gruppo di persone o di un membro di detto gruppo definito con riferimento al sesso o al genere, diffondendo al pubblico tramite tecnologie dell'informazione e della comunicazione materiale contenente tale istigazione». Molto importanti per la tutela delle giornaliste sono però anche i precedenti articoli 8 e 9, che chiedono agli Stati di perseguire rispettivamente lo *stalking* e le molestie *online*, di cui spesso queste sono pure vittime¹⁰¹.

Nell'agenda della Commissione vi è, infine, un altro atto normativo che si inserisce nella prospettiva delle necessità di tutelare la sicurezza e l'indipendenza dei giornalisti e che, seppure ancora allo stato embrionale, è d'uopo richiamare: si tratta del c.d. *Media Freedom Act*, che sarà prioritariamente teso a salvaguardare il pluralismo e l'indipendenza dei media nel mercato interno dell'UE¹⁰². Riteniamo, inoltre, molto importante evidenziare che nella relazione esplicativa di questa Proposta di regolamento, si faccia riferimento alla *Conferenza sul Futuro dell'Europa*, fondamentale momento di dibattito e partecipazione democratica transeuropea, che si è conclusa nel maggio 2022. In particolare, la Commissione ha rilevato come la questione della protezione dei giornalisti sia emersa anche dalle proposte dei cittadini, in particolare dalle proposte 27 (1) e 37 (4).

In chiusura di questa disamina dedicata all'approccio dell'Unione alla questione del contrasto all'*online sexist hate speech* contro le giornaliste, non possiamo non menzionare anche il fondamentale contributo del Parlamento europeo al dibattito e ai processi normativi in corso. In particolare, ricordiamo la recente *Risoluzione del Parlamento europeo del 6 luglio 2022 sulla discriminazione intersezionale nell'Unione europea: la situazione socioeconomica delle donne di origine africana, mediorientale, latinoamericana e asiatica*, laddove si invitano tutte le «istituzioni, gli organi e le agenzie dell'UE e gli Stati membri a intensificare la loro risposta al fenomeno delle molestie nei confronti delle donne; invita la Commissione e gli Stati membri a contrastare le molestie *online* che colpiscono in modo sproporzionato le ragazze e le donne, in particolare quelle che partecipano alla vita pubblica e politica» (par. 16)¹⁰³. Molto importanti sono stati anche uno studio per la Commissione FEMM intitolato *Cyber violence and hate speech*

¹⁰¹ Sebbene per questi reati la 'risposta' di tipo prettamente retributivo non sia sufficiente, dovendosi come più volte rilevato lavorare sul piano della prevenzione attraverso un percorso di cambiamento culturale, il valore anche simbolico della criminalizzazione non può essere sottovalutato, soprattutto nell'ottica di lanciare un messaggio importante alle vittime.

¹⁰² Vedi *Proposal for a Regulation of the European parliament and of the Council establishing a common framework for media services in the internal market (European Media Freedom Act) and amending Directive 2010/13/EU*, COM(2022) 457 final del 16 settembre 2022.

¹⁰³ Vedi *Risoluzione del Parlamento europeo del 6 luglio 2022 sulla discriminazione intersezionale nell'Unione europea: la situazione socioeconomica delle donne di origine africana, mediorientale, latinoamericana e asiatica* (2021/2243(INI)); https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0190_IT.html.

*online against women*¹⁰⁴ e la *Risoluzione del 21 gennaio 2021 sulla strategia dell'UE per la parità di genere*, laddove è stato sottolineato come «le giornaliste hanno maggiori probabilità rispetto agli uomini di essere vittime di molestie, violenza, sessismo e discriminazione; [...]» (par. 72)¹⁰⁵.

Più incentrate sull'aspetto del digitale e della libertà di espressione sono poi le ugualmente rilevanti *Risoluzione del Parlamento europeo del 3 maggio 2018 sul pluralismo e la libertà dei media nell'Unione europea*¹⁰⁶ e *Risoluzione del Parlamento europeo del 25 novembre 2020 sul rafforzamento della libertà dei media: protezione dei giornalisti in Europa, incitamento all'odio, disinformazione e ruolo delle piattaforme*¹⁰⁷, a cui in questa sede ci limitiamo a rinviare.

7. Riflessioni conclusive

La nostra analisi ha preso le mosse dalla constatazione che, soprattutto negli ultimi anni – complice anche la pandemia da Covid-19 che ci ha spinti verso un uso massiccio e indiscriminato delle nuove tecnologie e verso un'immersione nel modo virtuale per gran parte delle nostre giornate – l'aumento dell'utilizzo di *internet* e dei diversi *social media* ha portato a una drammatica impennata dei casi di istigazione pubblica alla violenza e all'odio, anche basati sul sesso o sul genere. Purtroppo, l'effetto disinibente di *internet*, amplificato dall'anonimato che in alcuni casi può garantire, ha facilitato la moltiplicazione di episodi di condivisione rapida e su vasta scala – spesso globale – dei discorsi d'odio nel mondo digitale. Le donne, e come abbiamo visto soprattutto alcune categorie di donne quali le giornaliste, sono spesso bersaglio dell'odio sessista e misogino *online*, che può, in alcuni casi, anche degenerare in reati generati dall'odio nel mondo reale.

¹⁰⁴ Vedi *Cyber Violence and Hate Speech Online against Women*, Study for the FEMM Committee of the European Parliament, settembre 2018: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604979/IPOL_STU\(2018\)604979_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604979/IPOL_STU(2018)604979_EN.pdf).

¹⁰⁵ Vedi *Strategia dell'UE per la parità di genere – Risoluzione del Parlamento europeo del 21 gennaio 2021 sulla strategia dell'UE per la parità di genere* (2019/2169(INI)) (2021/C 456/19): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021IP0025&from=EN>.

¹⁰⁶ Vedi https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0204_IT.html.

¹⁰⁷ Qui, nei Considerando, il Parlamento ha ricordato che «le giornaliste devono far fronte a forme di violenza specifiche di genere, come le molestie sessuali e le molestie *online*; che più del 70 % delle donne occupate nel settore dei media ha subito più di un tipo di molestia, minaccia o attacco online; che, solo nello scorso anno, il 52 % delle donne ha subito tali tipi di reato; che le molestie e gli abusi online sono spesso a carattere marcatamente sessuale e non si basano sul contenuto del lavoro delle vittime, ma sulle loro caratteristiche fisiche, sul loro *background* culturale o sulla loro vita privata; che tali minacce portano le giornaliste all'autocensura e hanno un effetto dissuasivo sulla libertà di stampa e sulla libertà di espressione; che la ricerca evidenzia sistematicamente che le donne sono in minoranza in tutti i settori dei media, in particolare nei ruoli creativi, e sono gravemente sottorappresentate ai vertici dei livelli decisionali» (lett. L) e che «il fenomeno della violenza *online* (compresi l'incitamento all'odio *online*, lo *stalking online* e le molestie *online*) si sta diffondendo in maniera crescente; che le donne che svolgono un ruolo pubblico, tra cui rappresentanti politiche, giornaliste e attiviste che lottano per i diritti delle donne e per i diritti delle minoranze sessuali, stanno diventando un bersaglio primario del bullismo e della violenza online» (lett. W). Vedi https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0320_IT.pdf.

L'*online sexist hate speech* contro le giornaliste è un fenomeno particolarmente odioso in quanto, non solo le lede in quanto donne, ma comporta un pericoloso *chilling effect* sulla loro libertà di espressione e produce un impatto che può minarne seriamente e irreversibilmente la capacità di partecipare alla vita democratica delle nostre società attraverso la loro professione, il giornalismo, vero e proprio 'bene pubblico globale'¹⁰⁸.

Alla luce dell'analisi svolta, non vi è dubbio che la questione dell'*online sexist hate speech* stia diventando sempre più rilevante nell'agenda internazionale ed europea: gli sviluppi riscontrati si dispiegano tra la disciplina volta al contrasto dell'*hate speech* e quella che promuove la parità di genere e la lotta alla violenza contro le donne. Nonostante ciò, abbiamo anche avuto modo di rilevare che mentre il discorso d'odio razzista è esplicitamente riconosciuto come contrario alle norme internazionali ed europee in materia di diritti umani, non si può sempre dire lo stesso del discorso d'odio sessista o misogino, e che le politiche e le leggi attuali a tutti i livelli non sono ancora riuscite ad affrontare questo problema in modo adeguato. Gli Stati, dunque, sono chiamati ora più che mai ad assumersi anche in seno alle organizzazioni internazionali la responsabilità della lotta contro il discorso d'odio sessista e attivarsi perché norme adeguate vengano approvate e attuate, al pari di quanto già avviene per il discorso d'odio razzista.

Allo stesso tempo è emerso come, accanto agli obblighi imposti agli Stati, importanti obblighi si stiano consolidando in capo ai gestori delle piattaforme e agli intermediari, obblighi per i quali si pone però la necessità costante di garantire un bilanciamento tra libertà di espressione e contrasto alla diffusione di messaggi di odio e discriminatori¹⁰⁹.

A livello universale, abbiamo avuto modo di riscontrare un florido *corpus* di atti non vincolanti che condannano in modo più o meno esplicito il fenomeno dell'*online sexist hate speech* contro le giornaliste, invitando al contempo gli Stati ad adottare misure adeguate per contrastarlo. Una linea evolutiva interessante e meritevole di attenzione sarà poi quella legata all'effettiva attuazione a livello statale della recentissima *Convenzione OIL n. 190* del 2019 sulla violenza e le molestie nel mondo del lavoro.

Quando al Consiglio d'Europa, come abbiamo avuto modo di evidenziare, è innegabile il suo impegno in prima linea nella protezione dei giornalisti e delle giornaliste. Sebbene anche in questo contesto ci si trovi di fronte a numerosi atti non vincolanti, essi dimostrano un'attenzione specifica in relazione alla necessità – anche al fine di

¹⁰⁸ Lo stesso Relatore speciale sulla violenza contro le donne aveva d'altronde evidenziato come «[o]nline violence against women journalists not only violates a woman's right to live free from violence and to participate online but also undermines the exercise of democracy and good governance, and as such creates a democratic deficit» (A/HRC/38/47, par. 29).

¹⁰⁹ Un recente caso davanti alla Corte EDU è stato *Standard Verlagsgesellschaft mbH v. Austria*, ric. 39378/15, del 7 dicembre 2021. La controversia alla base del ricorso si inserisce proprio nel contesto del dibattito relativo al ruolo degli intermediari digitali e delle piattaforme nel contrasto alla diffusione di contenuti illeciti in rete. In dottrina vedi P. DUNN, *L'anonimato degli utenti quale forma mediata della libertà di stampa: Il caso Standard Verlagsgesellschaft mbH c. Austria*, in *Rivista MediaLaws*, 2022, n. 1, p. 291 ss. Sulla necessità di far 'dialogare' orizzontalmente i diversi *stakeholders* nel processo di formazione delle regole, vedi G. DELLA MORTE, *Big Data e protezione internazionale dei diritti umani. Regole e conflitti*, Napoli, 2018, p. 267.

‘proteggere’ la democrazia – di contrastare il fenomeno di cui ci stiamo occupando e il suo conseguente *chilling effect* sulle giornaliste: in questo, il Comitato dei Ministri ha avuto certamente un ruolo di prim’ordine. A sostegno di tale sforzo, invero, rileva poi anche la Convenzione di Istanbul che, pure con i limiti che abbiamo evidenziato, potrebbe fungere grazie alla formulazione apia di alcune sue norme, in particolare a quella sulle molestie sessuali, da ulteriore fondamento giuridico per l’adozione a livello statale di efficaci misure di contrasto all’*online sexist hate speech*.

Nel contesto europeo è però anche in seno all’Unione europea che abbiamo rinvenuto tracce estremamente interessanti in relazione alla necessità di riconoscere una protezione specifica ed effettiva delle giornaliste: rilevano, a tal fine, gli atti non vincolanti e le Strategie d’azione adottati da Consiglio, Commissione e Parlamento che abbiamo richiamato nel nostro lavoro. Inoltre, la tutela della libertà di espressione e della dignità delle giornaliste sono già garantite a livello di UE attraverso una serie di norme vincolanti che, pur avendo una portata generale, possono senz’altro trovare applicazione anche nel caso specifico. Lo stesso dicasi per il contrasto ai discorsi d’odio e per la protezione delle vittime di reato.

Ciò posto, estremamente indicative di un impegno specifico dell’Unione in relazione al tema di cui ci stiamo occupando sono però le più recenti linee evolutive ormai ben tracciate con l’adozione del *Digital Services Act*, con la presentazione della *Proposta di direttiva sulla lotta alla violenza contro le donne* e con l’iniziativa della Commissione di voler ampliare la lista degli ‘euro-crimini’.

Al di là dei limiti e della frammentazione ancora esistenti a livello normativo, a noi pare di poter in conclusione evidenziare una generale tendenza a livello internazionale ed europeo a voler promuovere un ‘ecosistema digitale’ più sicuro e inclusivo per le donne in generale e per le giornaliste in particolare, improntato al rispetto dei loro diritti fondamentali¹¹⁰.

Dunque, sebbene lo scenario attuale potrebbe apparire, richiamando un’efficace espressione formulata in dottrina, come caratterizzato dalla «(quasi) invisibilità dei discorsi d’odio contro le donne e d[all]’assenza di riferimenti al discorso d’odio intersezionale»¹¹¹, a nostro avviso e alla luce dell’indagine di cui al presente scritto, la strada intrapresa a livello globale e, soprattutto, a livello europeo per rendere l’*online sexist hate speech* sempre più ‘normativamente visibile’, pare essere quella giusta. Ciò,

¹¹⁰ Come rilevato da G. Della Morte, invero, «se la rete è per definizione un mondo decentralizzato, costruito a nodi, l’ordinamento internazionale, avendo a sua volta una struttura decentrata, è certamente il più adeguato a contenerne gli intangibili confini. Inoltre, lo strumentario concettuale proprio del giurista internazionalista, abituato a ragionare anche nei termini di frammentazione, è certamente meglio attrezzato per accogliere quelle teorie incentrate sulla progressiva emersione di regimi settoriali ciascuno dei quali espressione di singole istanze economico-sociali svincolate da un assetto di tipo unitario». Vedi G. DELLA MORTE, *op. cit.*, p. 268.

¹¹¹ Vedi S. DE VIDO, *Il contrasto del discorso d’odio contro le donne in Europa: la necessità di un’azione a livello UE*, in B.G. BELLO – L. SCUDIERI (A CURA DI), *L’odio online: forme, prevenzione e contrasto*, Torino, 2022, p. 107 ss., in specie p. 109.

soprattutto in riferimento alla tutela che deve essere garantita alle giornaliste, quali attrici fondamentali di tutti i processi democratici¹¹².

ABSTRACT: L’impatto dell’innovazione tecnologica sulla libertà di espressione – anche in ragione della massiccia e rapida diffusione dei *social media* – induce a una rinnovata riflessione sui possibili limiti e bilanciamenti con altri diritti cui questo diritto può essere soggetto. In particolare, una deriva di tale libertà è oggi rappresentata dal fenomeno dell’*online sexist hate speech* contro le giornaliste, che ne lede *in primis* la dignità, oltre a provocare un preoccupante *chilling effect* sulla loro libertà di espressione. Il presente lavoro, dunque, ricostruisce il contesto internazionale ed europeo in relazione al contrasto a tale odiosa pratica che, invero, si pone anche come minaccia alla stessa democrazia.

KEYWORDS: libertà di espressione – giornaliste – *online sexist hate speech* – violenza contro le donne – Unione europea

FREEDOM OF EXPRESSION AND PROTECTION OF THE DIGNITY OF WOMEN JOURNALISTS: THE FIGHT AGAINST ONLINE SEXIST HATE SPEECH IN THE EUROPEAN DIGITAL SPACE

ABSTRACT: The impact of technological innovation on freedom of expression – also due to the massive and rapid spread of social media – leads to a renewed reflection on the possible limits and balances with other rights to which this right may be subject. In particular, a drift of this freedom is today represented by the phenomenon of online sexist hate speech against women journalists, which primarily damages their dignity, besides causing a worrying chilling effect on their freedom of expression. The present work, therefore, reconstructs the International and European context in relation to the fight against this hateful practice that, indeed, also poses a threat to democracy itself.

KEYWORDS: freedom of expression – women journalists – online sexist hate speech – violence against women – European Union.

¹¹² Ricordiamo, in proposito, che nel dicembre 2020 è stato pubblicato dalla Commissione europea il *Democracy Action Plan*, un innovativo strumento per la disciplina europea del mercato dell’informazione digitale. Tra i capisaldi del Piano, rileva proprio la consapevolezza che la democrazia nell’Unione europea deve far fronte a sfide quali l’aumento dell’estremismo, le interferenze nelle elezioni, la diffusione di informazioni manipolatorie e, purtroppo, anche le minacce contro i giornalisti e le giornaliste. Vedi: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0790&from=EN>.