Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATA GENERALE
TAMARA ĆAPETA
presentate il 30 gennaio 2025 [1]

Cause riunite C-555/23 e C-556/23

Makeleio EPE (C-555/23)
Zougla G.R. AE (C-556/23)
contro
Ethniko Symvoulio Radiotileorasis (ESR)

[domande di pronuncia pregiudiziale proposta dal Symvoulio tis Epikrateias (Consiglio di Stato, Grecia)]

«Rinvio pregiudiziale – Direttiva 2010/13 – Fornitura di servizi di media audiovisivi (AVMS) – Portale di notizie online che trasmette anche AVMS – Rispetto della dignità umana – Divieto di trasmissione di programmi di qualità mediocre – Principio di interpretazione conforme – Limiti – Principio di legalità»

I. Introduzione

1. Due portali greci di notizie online sono stati sanzionati dall'autorità nazionale competente in materia di servizi di media audiovisivi (in prosieguo: i «AVMS») per trasmissioni lesive della dignità umana.

2. Dinanzi al Symvoulio tis Epikrateias (Consiglio di Stato, Grecia), giudice del rinvio nella presente causa, detti portali hanno contestato le sanzioni pecuniarie che sono state imposte nei loro confronti sostenendo che la normativa pertinente, che vieta tali trasmissioni, non fosse diretta ai portali di notizie online che trasmettono anche AVMS.

3. Nell'ambito di detti procedimenti nazionali, sono sorte varie questioni riguardo all'interpretazione della direttiva sui servizi di media audiovisivi [2] (in prosieguo: la «direttiva AVMS») e ai limiti del principio di interpretazione conforme.

[1] Lingua originale: l'inglese.

[2] Direttiva 2010/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 marzo 2010, 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) (GU 2010, L 95, pag. 1), come modificata dalla direttiva 2018/1808 (nella sua versione consolidata; in prosieguo: la «direttiva AVMS»).

II. Fatti all'origine dei procedimenti principali, questioni pregiudiziali e procedimento dinanzi alla Corte

4. Makeleio e Zougla (in prosieguo: le «ricorrenti nei procedimenti principali») sono portali greci di notizie online che offrono altresì programmi audiovisivi sui loro siti web. Non si tratta di fornitori di AVMS tradizionali; in altri termini, essi non sono paragonabili alle emittenti televisive che trasmettono su frequenze assegnate oppure online, o in entrambi i modi. Tuttavia, detti portali di notizie online offrono talvolta al pubblico programmi che sono soggetti alla direttiva AVMS. Designerò tali fornitori come «portali di notizie online che trasmettono anche AVMS».

5. Il 29 giugno 2021 Makeleio ha trasmesso un programma in cui il conduttore, presentando la notizia della visita dei rappresentanti della comunità LGBT+ presso l'ufficio del Primo Ministro ellenico, ha utilizzato un linguaggio spregiativo, offensivo e ingiurioso nei confronti delle persone omosessuali, ha fatto commenti ironici sul loro orientamento sessuale e ha incitato indirettamente ad aggressioni verbali e fisiche contro di loro. Infine, il medesimo conduttore ha fatto ripetutamente chiari riferimenti all'orientamento sessuale di personaggi politici espressamente nominati (in prosieguo: il «primo programma di cui trattasi»).

6. Il 22 febbraio 2022 Zougla ha trasmesso sul proprio sito web il programma di una stazione radio che trasmette anche via Internet. Nel corso di detta trasmissione il conduttore, prendendo spunto da un procedimento penale pendente a carico di terzi per pedofilia, ha rivolto un attacco personale, senza addurre alcuna prova, a determinati personaggi politici, chiamandoli per nome e cognome e facendo una raffica di commenti diffamatori e offensivi riguardanti la loro presunta tendenza a proteggere pedofili e pederasti e i loro interventi volti a raccomandare persone a posizioni di responsabilità per perseguire il soddisfacimento delle loro preferenze sessuali (in prosieguo: il «secondo programma di cui trattasi»).

7. Entrambi i programmi di cui trattasi sono stati denunciati all'Ethniko Symvoulio Radiotileorasis (Consiglio radiotelevisivo nazionale, Grecia; in prosieguo: l'«ESR»), l'autorità amministrativa indipendente ellenica che vigila e regola il mercato radiotelevisivo [3].

8. L'ESR si considerava competente riguardo ai due programmi messi a disposizione del pubblico, poiché riteneva che sia Makeleio sia Zougla fossero fornitori di AVMS ai sensi della direttiva AVMS e della legge n. 4779/2021 [4], che ha recepito tale direttiva nella normativa nazionale.

9. L'ESR ha inflitto a Makeleio due sanzioni amministrative per aver trasmesso il primo programma di cui trattasi [5]. La prima sanzione, di importo pari a EUR 30 000, è stata imposta per violazione del divieto di cui all'articolo 8 della legge n. 4779/2021, riguardante l'incitamento alla violenza o all'odio contro le persone a causa del loro orientamento sessuale. Detta disposizione

[3] L'ESR è l'autorità di regolamentazione ai sensi dell'articolo 30 della direttiva AVMS.

[4] Nomos 4779/2021, Ensomatosi stin ethniki nomothesia tis Odigias (EE) 2010/13 tou Europaikou Koinovouliou kai tou Symvouliou tis 10is Martiou 2010 gia ton syntonismo orismenon nomothetikon, kanonistikon kai dioikitikon diatakseon ton kraton melon schetika me tin parochi ypiresion optikoakoustikon meson, opos echei tropopoiithi me tin Odigia (EE) 2018/1808 tou Europaikou Koinovouliou kai tou Symvouliou tis 14is Noemvriou 2018 kai alles diatakseis armodiotitas tis Genikis Grammateias Epikoinonias kai Enimerosis [legge n. 4779/2021, recante recepimento, nell'ordinamento nazionale, della direttiva (UE) 2010/13 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 marzo 2010, 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), come modificata dalla direttiva (UE) 2018/1808 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, e di altre disposizioni di competenza del Segretario generale per la comunicazione e l'informazione] (Gazzetta Ufficiale I/27, del 20 febbraio 2021) (in prosieguo: la «legge n. 4779/2021»).

[5] In udienza è stato spiegato che il programma era inizialmente trasmesso in diretta streaming, dopo di che era rimasto sul sito web di Makeleio ed era accessibile su richiesta («on demand»).

della legge n. 4779/2021 ha recepito l'articolo 6 della direttiva AVMS nell'ordinamento giuridico ellenico. Dalle decisioni di rinvio risulta che l'articolo 8 della legge n. 4779/2021 non ha trasposto testualmente l'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva AVMS nella sua interezza, omettendo la sua frase introduttiva, che fa riferimento in termini generali al divieto di violazione della dignità umana [6].

10. La seconda sanzione, anch'essa di importo pari a EUR 30 000, è stata imposta per aver violato il divieto di trasmettere programmi di qualità mediocre. Un siffatto divieto è previsto da due atti normativi che precedono la legge n. 4779/2021, ossia la legge n. 2328/1995 e il decreto presidenziale n. 77/2003 [7]. I due atti in questione impongono espressamente l'obbligo di rispettare la dignità e la personalità umane e vietano la trasmissione di programmi aventi un contenuto mediocre. In udienza, l'ESR ha spiegato che il contenuto di detti programmi era ritenuto mediocre proprio perché ledeva la dignità umana.

11. L'ESR ha parimenti imposto due sanzioni amministrative a Zougla per la trasmissione del secondo programma di cui trattasi. La prima sanzione, pari a EUR 80 000, è stata imposta per la trasmissione di contenuti mediocri e la seconda, pari a EUR 40 000, per violazione dell'obbligo di rispettare la dignità umana. Entrambe le sanzioni si fondavano sulle stesse due leggi sulla base delle quali è stata irrogata la seconda sanzione nei confronti di Makeleio, vale a dire la legge n. 2328/1995 e il decreto presidenziale n. 77/2003.

12. La legge n. 2328/1995 e il decreto presidenziale n. 77/2003, che costituivano la base giuridica di una parte delle sanzioni imposte, non si applicano espressamente ai portali di notizie online che trasmettono anche AVMS. Tuttavia, l'ESR riteneva che le leggi nazionali che prescrivono l'obbligo di rispettare la dignità e la personalità umane, anche se adottate prima della direttiva AVSM, debbano applicarsi a «qualsiasi materiale audiovisivo messo a disposizione del pubblico tramite siti web liberamente accessibili e che possa avere, su coloro che lo guardano, effetti analoghi a quelli causati dalla trasmissione di materiale simile da parte di fornitori di contenuti tradizionali». Pertanto, secondo l'ESR gli obblighi derivanti da tali leggi nazionali devono parimenti applicarsi ai portali di notizie online che trasmettono anche AVMS, sebbene questi ultimi non siano espressamente contemplati nella formulazione delle disposizioni nazionali pertinenti.

13. Con due ricorsi distinti, le ricorrenti nei procedimenti principali hanno proposto domande di annullamento delle decisioni dell'ESR dinanzi al Symvoulio tis Epikrateias (Consiglio di Stato). Le ricorrenti sostengono di non poter essere sanzionate per la violazione dell'obbligo di rispettare la dignità umana e per la trasmissione di un programma di qualità mediocre, giacché la normativa nazionale che prevede un siffatto obbligo non si applicherebbe ai portali di notizie online che trasmettono anche AVMS.

[6] In base all'allegato II ad entrambe le decisioni di rinvio, l'articolo 8 della legge n. 4779/2021 così dispone: «I servizi di media audiovisivi non devono contenere alcuna istigazione alla violenza o all'odio nei confronti di un gruppo di persone o un membro di un gruppo sulla base della razza, del colore della pelle, dell'origine nazionale o etnica, degli ascendenti, della religione, della disabilità, dell'orientamento sessuale, dell'identità o delle caratteristiche di genere».

[7] Le decisioni di rinvio fanno riferimento all'articolo 1, paragrafo 1, del Nomos 2328/1995, Nomiko kathestos tis idiotikis tileorasis kai tis Topikis radiofonias, rythmisi thematon tis radiotileoptikis agoras kai alles diatakseis (legge n. 2328/1995, recante disciplina dello status giuridico delle televisioni private e delle radio locali, regolamentazione del mercato audiovisivo e altre disposizioni) (Gazzetta ufficiale I/159, del 3 agosto 1995) (in prosieguo: la «legge n. 2328/1995»), e all'articolo 2, paragrafo 1, all'articolo 4 e all'articolo 9, paragrafo 2, del Proedriko diatagma 77/2003, kodikas deontologias eidiseografikon kai allon dimosiografikon kai politikon ekpompon (decreto presidenziale n. 77/2003, recante il codice etico per i notiziari e le altre trasmissioni giornalistiche e politiche) (Gazzetta ufficiale I/75, del 28 marzo 2003) (in prosieguo: il «decreto presidenziale n. 77/2003»).

14. Dal fascicolo a disposizione della Corte non risulta che le ricorrenti contestino la qualificazione dei programmi di cui trattasi come lesivi della dignità umana o di qualità mediocre. La contestazione verte piuttosto sull'*applicabilità* nei loro confronti del diritto ellenico che impone loro l'obbligo di non violare la dignità umana.

15. Il collegio del Symvoulio tis Epikrateias (Consiglio di Stato) si divide riguardo alla questione se l'ordinamento giuridico nazionale imponga il divieto di violare la dignità umana e di trasmettere programmi di qualità mediocre ai portali di notizie online che trasmettono anche AVMS. Da un lato, la maggioranza ritiene che le leggi nazionali in materia non si riferiscano, in modo chiaro e inequivocabile, a tali portali di notizie online che trasmettono anche AVMS. Di conseguenza, secondo l'opinione maggioritaria, l'autorità nazionale di regolamentazione non poteva, applicando per analogia le disposizioni del diritto nazionale, imporre alle ricorrenti le sanzioni di cui trattasi.

16. Dall'altro lato, una minoranza del collegio del Symvoulio tis Epikrateias (Consiglio di Stato) ritiene che l'ordinamento ellenico, ivi compreso l'articolo 15, paragrafo 2, della Syntagma tis Elladas (Costituzione ellenica)[8], disciplini la trasmissione di qualsiasi programma, indipendentemente dalla modalità di trasmissione, tra cui quindi i portali di notizie online che trasmettono anche AVMS. Pertanto, secondo l'opinione minoritaria il diritto ellenico impone già, allo stato attuale, un divieto di violazione della dignità umana ad emittenti quali Makeleio e Zougla. A loro avviso, l'autorità nazionale di regolamentazione ha dunque legittimamente imposto le sanzioni in questione.

17. Nonostante tale disaccordo, il Symvoulio tis Epikrateias (Consiglio di Stato) ritiene all'unanimità che uno degli obiettivi della direttiva AVMS sia quello di garantire il rispetto della dignità umana e di impedire la trasmissione di programmi di qualità mediocre, oggetto delle due cause in esame. Tuttavia, il medesimo giudice chiede alla Corte di confermare la correttezza di una siffatta interpretazione della direttiva AVMS.

18. Inoltre, anche se il divieto di violare la dignità umana è l'obiettivo della direttiva AVMS e rientra nel suo ambito di applicazione, il giudice del rinvio, o quanto meno la maggioranza dello stesso, ritiene che le sanzioni di cui trattasi non potessero essere imposte a portali di notizie online che trasmettano anche AVMS semplicemente mediante un'interpretazione del diritto nazionale conforme alla direttiva AVMS. Vi osterebbe il principio di legalità, quale espresso nella massima *nullum crimen, nulla poena sine lege*.

[8] L'articolo 14 della Costituzione ellenica riguarda la libertà di espressione e la libertà di stampa. L'articolo 15, paragrafo 1, della medesima dispone che «le disposizioni a tutela della stampa contenute nell'articolo precedente non si applicano a film, registrazioni sonore, radio, televisione o qualsiasi altro mezzo analogo per la trasmissione di discorsi o immagini». L'articolo 15, paragrafo 2, della Costituzione ellenica è così formulato: «La radio e la televisione sono poste sotto il controllo diretto dello Stato. Il controllo e l'imposizione di sanzioni amministrative rientrano nella competenza esclusiva del Consiglio radiotelevisivo nazionale, autorità indipendente, come previsto dalla legge. Il controllo diretto dello Stato, che può anche realizzarsi sotto forma di autorizzazione preventiva, mira alla trasmissione obiettiva e paritaria di informazioni e notizie, nonché di opere letterarie ed artistiche, alla garanzia del livello di qualità dei programmi imposto dalla funzione sociale della radio e della televisione e dallo sviluppo culturale del paese, nonché al rispetto del valore dell'essere umano e alla protezione dell'infanzia e della gioventù».

19. In tale contesto, il Symvoulio tis Epikrateias (Consiglio di Stato) ha deciso di sospendere il procedimento e sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1. Se tra gli obiettivi della direttiva [2010/13], come modificata dalla direttiva [2018/1808], e quindi nell'ambito di applicazione della direttiva rientrino: (a) la garanzia del rispetto e della tutela della dignità e del valore della persona umana; e (b) la prevenzione della trasmissione di contenuti qualitativamente degradanti da parte dei fornitori di servizi televisivi e, in particolare, di contenuti con le caratteristiche di quelli trasmessi nel caso di specie dalla società ricorrente.

2. Partendo dal presupposto che: a) l'obbligo di rispettare e tutelare la dignità e il valore della persona umana; e/o b) il divieto di trasmettere contenuti qualitativamente degradanti e, in particolare, contenuti aventi le caratteristiche della trasmissione controversa rientrino nell'ambito di applicazione della direttiva: se sia in contrasto con l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva, in combinato disposto con il principio di parità di trattamento sancito dagli articoli 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, una disposizione nazionale in base alla quale i suddetti obblighi sono imposti a tutti i fornitori di servizi televisivi ad eccezione di quelli che trasmettono contenuti televisivi solo via internet.

3. In caso di risposta in senso affermativo alle prime due questioni: se l'autorità nazionale di regolamentazione, al fine di garantire l'efficacia pratica della direttiva, debba applicare le norme del diritto nazionale che impongono gli obblighi in questione indistintamente a tutti i fornitori di servizi televisivi, anche se il diritto nazionale prevede gli obblighi e le relative sanzioni per tutti gli altri fornitori di servizi televisivi, ma non per quelli che diffondono i loro contenuti esclusivamente via internet, oppure se l'imposizione di sanzioni amministrative per la violazione dei suddetti obblighi da parte di una trasmissione televisiva via Internet, in forza di un'interpretazione estensiva o di un'applicazione analogica delle norme nazionali relative ad altri servizi televisivi, sia incompatibile con il principio *nullum crimen, nulla poena sine lege certa*, sancito dall'articolo 49, paragrafo 1, prima frase, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in combinato disposto con il principio di certezza del diritto.

4. In caso di risposta in senso negativo alla prima questione pregiudiziale e qualora si ritenga che: a) l'obbligo di rispettare e tutelare la dignità e il valore della persona umana; e/o b) il divieto di trasmissione di contenuti qualitativamente degradanti (e, in particolare, di contenuti come quelli della trasmissione in questione) non rientrino nell'ambito di applicazione della direttiva ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, nel caso in cui la legislazione di uno Stato membro imponga tali obblighi ai fornitori di servizi televisivi tramite reti di radiodiffusione terrestre, satellitare o a banda larga, sotto la minaccia di sanzioni amministrative, ma non contenga norme equivalenti per quanto riguarda i fornitori di servizi televisivi via internet: se l'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 2010/13, quale ora vigente, debba essere interpretato nel senso che l'autorità nazionale competente è tenuta a considerare la possibilità di imporre sanzioni amministrative per la violazione di tali norme anche in relazione alla diffusione di trasmissioni televisive via internet sulla base del principio di parità di trattamento.

5. In caso di risposta in senso affermativo alla quarta questione: se l'obbligo dell'autorità nazionale di regolamentazione, in base a quanto precede e sulla base di un'interpretazione del diritto nazionale conforme al diritto dell'Unione e, in particolare, alle citate disposizioni della direttiva, di applicare indistintamente a tutti i servizi televisivi, indipendentemente dal loro mezzo di trasmissione, le norme di diritto nazionale che impongono tali obblighi, sia

compatibile con il principio *nullum crimen, nulla poena sine lege certa* e con il principio della certezza del diritto, posto che tali obblighi, previsti dal diritto nazionale per tutti gli altri fornitori di servizi televisivi, non si applicano alla televisione via internet».

20. Makeleio, l'ESR, i governi ellenico e svedese nonché la Commissione europea hanno presentato alla Corte osservazioni scritte.

21. Il 16 ottobre 2024 si è tenuta un'udienza in cui Makeleio, l'ESR, i governi greco e svedese nonché la Commissione hanno esposto osservazioni orali.

III. Analisi

A. Questioni preliminari

1. Se siti web come Makeleio e Zugla possano essere considerati fornitori di AVMS

22. In via preliminare, occorre stabilire se, in relazione ai programmi di cui trattasi, per i quali sono state sanzionate, Makeleio e Zougla possano essere considerate fornitori di AVMS disciplinati dalla direttiva AVMS.

23. Una risposta in senso affermativo alla questione in parola discende chiaramente, a mio avviso, dalla sentenza New Media Online [9]. Detta sentenza è anteriore alle modifiche apportate nel 2018 alla direttiva AVMS. Ciononostante essa continua a essere rilevante, soprattutto perché alcune conclusioni contenute in tale sentenza sono state persino incluse nella versione del 2018 della direttiva AVMS.

24. Detta causa riguardava un servizio fornito da una società che, analogamente alle ricorrenti nelle presenti cause, gestisce un quotidiano online. Tuttavia, oltre al suo servizio principale la società di cui trattavasi proponeva altresì filmati di breve durata consistenti in brevi sequenze estratte da notizie che di solito non esistono, in tale forma, nella televisione «classica». I filmati in parola non erano associati alle notizie fornite da detti quotidiani online.

25. In tali circostanze la Corte ha anzitutto dichiarato che «la nozione di "programma", ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2010/13, deve essere interpretata nel senso che comprende la messa a disposizione, in un sottodominio del sito Internet di un quotidiano, di filmati di breve durata consistenti in brevi sequenze estratte da notizie locali, sportive o di intrattenimento» [10].

26. Dopo la modifica del 2018, la definizione di «programma» di cui all'articolo 1, paragrafo 1, lettera b), della direttiva AVMS è rimasta la stessa. Essa prevede quanto segue:

«"programma", una serie di immagini animate, sonore o non, che costituiscono un singolo elemento, indipendentemente dalla sua durata, nell'ambito di un palinsesto o di un catalogo stabilito da un fornitore di servizi di media, comprensivo di lungometraggi, videoclip,

[9] Sentenza del 21 ottobre 2015, New Media Online (C-347/14, EU:C:2015:709; in prosieguo: la «sentenza New Media Online»).

[10] Sentenza New Media Online, cit., punto 24.

manifestazioni sportive, commedie di situazione (sitcom), documentari, programmi per bambini e fiction originali».

27. Nella sentenza New Media Online, la Corte ha inoltre dichiarato che un siffatto programma costituisce un servizio di media audiovisivo ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, lettera a), punto i), della direttiva AVMS, anche se l'attività principale della società consiste nel fornire quotidiani online, qualora un siffatto programma possa essere distinto dalle notizie che la società fornisce [11].

28. L'articolo 1, paragrafo 1, lettera a), punto i), della direttiva AVMS, che definisce il significato dei servizi di media audiovisivi, è stato pertanto modificato per includervi la giurisprudenza di cui trattasi ed è ora formulato come segue:

«a) "servizio di media audiovisivo":

i) un servizio quale definito agli articoli 56 e 57 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ove l'obiettivo principale del servizio stesso o di una sua sezione distinguibile sia la fornitura di programmi al grande pubblico, sotto la responsabilità editoriale di un fornitore di servizi di media, al fine di informare, intrattenere o istruire, attraverso reti di comunicazioni elettroniche ai sensi dell'articolo 2, lettera a), della direttiva 2002/21/CE; per siffatto servizio di media audiovisivo si intende o una trasmissione televisiva come definita alla lettera e) del presente paragrafo o un servizio di media audiovisivo a richiesta come definito alla lettera g) del presente paragrafo».

29. Alla luce di quanto precede non vi è alcun dubbio, a mio avviso, che i siti web che non sono emittenti televisive classiche rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva AVMS quando trasmettono programmi ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, lettera a), punto i), della direttiva AVMS, come servizio principale delle stesse o come sezione distinguibile dalla diversa tipologia di servizio che esse offrono.

30. I filmati resi pubblici da Makeleio e Zougla non sembrano associati alle notizie presenti sul loro sito web. Pertanto, sembra che i programmi di cui trattasi nelle presenti cause rientrino nella definizione di servizio di media audiovisivo.

31. In udienza, Makeleio ha sostenuto che il programma di cui trattasi non era fornito sotto la sua responsabilità editoriale.

32. La Corte ha dichiarato che si deve giudicare che «una persona fisica o giuridica, stabilita in uno Stato membro, assume la responsabilità editoriale (…) se seleziona e organizza in un palinsesto cronologico i programmi di detto canale» [12]. Ciò si riflette altresì nella definizione di «responsabilità editoriale» di cui all'articolo 1, paragrafo 1, lettera c), della direttiva AVMS [13].

[11] Sentenza New Media Online, cit., punti 26, 28 e 33.

[12] V., in tal senso, sentenza del 4 luglio 2019, Baltic Media Alliance (C-622/17, EU:C:2019:566, punto 41).

[13] Nella presente causa Makeleio, interrogata in udienza su tale aspetto, ha confermato che un dipendente di Makeleio selezionava e organizzava gli AVMS sotto la supervisione di detta società.

33. Nell'ambito della ripartizione delle competenze tra la Corte e i giudici nazionali nel procedimento pregiudiziale, spetta al giudice del rinvio accertare i fatti. La Corte è, in linea di principio, vincolata dalla descrizione della causa alla luce dei fatti e del diritto nazionale applicabile quali presentati dal giudice del rinvio [14].

34. Al riguardo è rilevante che, nelle decisioni di rinvio, il giudice del rinvio abbia preso in considerazione la direttiva AVMS e la sentenza New Media Online e abbia ritenuto all'unanimità che, per quanto riguarda i programmi per la cui trasmissione sono state sanzionate, entrambe le ricorrenti siano fornitori di AVMS ai sensi della direttiva AVMS.

35. Fatta salva la conferma definitiva da parte del giudice del rinvio, le circostanze di cui ai procedimenti principali sembrano quindi rientrare nell'ambito di applicazione *ratione personae* della direttiva AVMS, come modificata nel 2018.

2. Disaccordo tra i membri del collegio del giudice del rinvio

36. Come ho spiegato, i membri del collegio della sezione del Symvoulio tis Epikrateias (Consiglio di Stato) che ha effettuato il rinvio sono tra loro in disaccordo riguardo all'interpretazione del diritto ellenico pertinente alla presente causa (v. paragrafi 15 e 16 delle presenti conclusioni).

37. Da un lato, secondo l'opinione maggioritaria, la normativa ellenica non impone ai portali di notizie online che trasmettono anche AVMS il divieto generale di violare la dignità umana e di diffondere programmi di qualità mediocre. Dall'altro, la minoranza ritiene che detti obblighi siano imposti a tali emittenti via Internet in forza dell'ordinamento ellenico vigente.

38. Al riguardo occorre ricordare che, nell'ambito della ripartizione delle competenze nell'ambito del procedimento pregiudiziale, la Corte non è competente a interpretare il diritto nazionale, ma può solo interpretare le disposizioni pertinenti del diritto dell'Unione [15]. Quando si tratta di direttive, come nel caso di specie, la Corte può precisare gli obblighi che una direttiva esige che gli Stati membri impongano ai soggetti che rientrano nella loro giurisdizione adottando una normativa di attuazione.

39. Spetta quindi al giudice del rinvio stabilire se il diritto nazionale di attuazione abbia recepito correttamente o meno una direttiva. A tale proposito la Corte non è in grado, nelle presenti cause, di risolvere il disaccordo tra la maggioranza e la minoranza della sezione del Symvoulio tis Epikrateias (Consiglio di Stato) che ha effettuato il rinvio.

40. Tuttavia occorre ricordare che, ai sensi dell'articolo 288, terzo comma, TFUE, una direttiva, pur vincolando lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, lascia agli organi nazionali la competenza in merito alla forma e ai mezzi.

41. Pertanto, l'adozione della normativa di attuazione di una direttiva non implica necessariamente che debba essere adottata una legge avente lo scopo specifico di trasporre una determinata direttiva.

[14] V., in tal senso, sentenze del 16 marzo 1978, Oehlschläger (104/77, EU:C:1978:69, punto 4), e del 31 gennaio 2023, Puig Gordi e a. (C-158/21, EU:C:2023:57, punto 61 e giurisprudenza ivi citata).

[15] V., in tal senso, sentenze del 1° dicembre 1965, Dekker (33/65, EU:C:1965:118, pag. 943), e del 26 ottobre 2023, EDP – Energias de Portugal e a. (C-331/21, EU:C:2023:812, punto 40 e giurisprudenza ivi citata).

42. Secondo una giurisprudenza costante della Corte, «l'esistenza di principi generali o di norme generali può rendere superfluo il recepimento mediante provvedimenti legislativi o regolamentari *ad hoc* aggiuntivi, a condizione, tuttavia, che dette norme garantiscano effettivamente la piena applicazione di tale direttiva e che, qualora la disposizione in questione di detta direttiva miri a creare diritti per i singoli, la situazione giuridica risultante da tali principi sia sufficientemente precisa e chiara e che i beneficiari siano messi in grado di conoscere la pienezza dei loro diritti nonché, occorrendo, di avvalersene dinanzi ai giudici nazionali» [16].

43. Ne consegue che, «al fine di determinare se una normativa nazionale attui sufficientemente gli obblighi derivanti da una determinata direttiva, occorre prendere in considerazione non solo la normativa adottata *ad hoc* ai fini del recepimento di tale direttiva, ma anche l'insieme delle norme giuridiche disponibili e applicabili» [17].

44. Pertanto, la normativa esistente prima dell'adozione di una direttiva o le disposizioni previste dalla costituzione nazionale potrebbero essere ritenute sufficienti ai fini del recepimento della direttiva, a condizione che i soggetti possano stabilire con sufficiente certezza che essi godono di diritti o sono soggetti ad obblighi loro incombenti in forza della stessa direttiva. Analogamente, le norme esistenti potrebbero essere integrate solo da nuove norme nella parte non ancora coperta dalle norme esistenti. La tecnica corretta per la trasposizione delle direttive dipende quindi dai metodi normativi specifici in ciascuno Stato membro.

45. Sulla questione se la legge n. 4779/2021, che ha recepito la direttiva AVMS nell'ordinamento ellenico, si sia limitata a integrare la complessa rete di atti normativi che disciplinano i servizi di media audiovisivi in Grecia [18] e abbia introdotto solo le norme che non esistevano già (come l'ERS e il governo ellenico hanno sostenuto in udienza) può pronunciarsi solamente il giudice nazionale.

46. Ciò premesso, la prima e la seconda questione pregiudiziale potrebbero essere intese nel senso che con esse si chiede alla Corte di spiegare quali obblighi nei confronti dei fornitori di AVMS gli Stati membri fossero tenuti a introdurre nel loro ordinamento giuridico al fine di recepire correttamente la direttiva AVMS. Ciò consentirà al giudice del rinvio di decidere se detta direttiva sia stata correttamente recepita nell'ordinamento nazionale.

47. Con la terza questione si chiede poi se, nell'ipotesi in cui il diritto nazionale non abbia recepito integralmente la direttiva AVMS, il giudice nazionale sia tenuto, nelle cause in esame, a interpretare il diritto nazionale vigente in modo da raggiungere il risultato richiesto da tale direttiva. Nelle presenti cause, detto risultato consiste nel divieto di violare la dignità umana imposto a tutti i fornitori di servizi di media audiovisivi, ivi compresi i portali di notizie online che trasmettono anche AVMS. In particolare, con detta questione il giudice del rinvio chiede se l'obbligo di interpretazione conforme raggiunga il proprio limite qualora esso comporti l'imposizione di un obbligo a un soggetto per la cui violazione possa essere imposta una sanzione penale.

48. Come dimostrerò, alla luce delle risposte fornite a dette questioni non sarà necessario affrontare la quarta e la quinta questione.

[16] V., in tal senso, sentenza del 10 giugno 2021, Ultimo Portfolio Investment (Luxembourg) (C-303/20, EU:C:2021:479, punto 34 e giurisprudenza ivi citata).

[17] Sentenza del 10 giugno 2021, Ultimo Portfolio Investment (Luxembourg) (C-303/20, EU:C:2021:479, punto 35).

[18] In udienza, il governo ellenico ha spiegato che i diversi strati della normativa nazionale riguardante gli AVMS devono essere interpretati in un contesto storico, a partire dalla nuova costituzione e dalla prima privatizzazione della televisione pubblica, passando per la diffusione della televisione a pagamento, l'arrivo della televisione digitale, che ha sostituito quella analogica, e gli AVMS su richiesta. Oltre alle tre leggi già menzionate, altre leggi elleniche, citate nelle decisioni di rinvio, sono rilevanti nel procedimento principale.

B. Risposte alle questioni pregiudiziali

1. Prima questione – Ambito di applicazione della direttiva AVMS

49. Con la prima questione, il giudice del rinvio chiede alla Corte di confermare che l'obiettivo e, pertanto, l'ambito di applicazione della direttiva AVMS comprendono a) il divieto di violazione della dignità umana e b) il divieto di programmi aventi contenuti di qualità mediocre.

50. A tale proposito, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, un'interpretazione dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva AVMS.

51. La disposizione di cui trattasi è così formulata:

«1. Fermo restando l'obbligo degli Stati membri di rispettare e proteggere la dignità umana, gli Stati membri assicurano mediante appositi mezzi che i servizi di media audiovisivi erogati dai fornitori di servizi di media soggetti alla loro giurisdizione non contengano:

a) istigazione alla violenza o all'odio nei confronti di un gruppo di persone o un membro di un gruppo sulla base di uno dei motivi di cui all'articolo 21 della Carta;

b) alcuna pubblica provocazione a commettere reati di terrorismo di cui all'articolo 5 della direttiva (UE) 2017/541».

a) Divieto di violazione della dignità umana

52. In primo luogo, si pone la questione relativa al significato della frase introduttiva dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva AVMS: «Fermo restando l'obbligo degli Stati membri di rispettare e proteggere la dignità umana». Ci si chiede se tale frase debba essere interpretata nel senso che essa introduce un divieto generale di violare la dignità umana nei programmi dei fornitori di AVMS o, in alternativa, se gli unici obblighi che gli Stati membri devono imporre ai fornitori di AVMS siano i due obblighi concreti di cui alle lettere a) e b) di detto articolo.

53. Nella proposta di direttiva 2018/1808 della Commissione, la frase introduttiva in parola non esisteva [19].

54. La Commissione ha spiegato in udienza che la frase di cui trattasi era il risultato di un compromesso tra l'insistenza del Parlamento europeo per includere espressamente il divieto generale di violazione della dignità umana e l'opposizione del Consiglio dell'Unione europea a detta formulazione generale nella direttiva AVMS.

55. L'unico documento disponibile facente parte dei lavori preparatori della medesima direttiva consente semplicemente alla Corte di confermare che una frase del genere è stata accettata sia dal Parlamento sia dal Consiglio nella prima lettura dell'iter legislativo che ha condotto alla

[19] Commissione europea, «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 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 in considerazione dell'evoluzione delle realtà del mercato» [COM(2016) 287 final]. Nella versione originaria del 2010 della direttiva AVMS, l'articolo 6 era formulato come segue: «Gli Stati membri assicurano, con misure adeguate, che i servizi di media audiovisivi forniti dai fornitori di servizi di media soggetti alla loro giurisdizione non contengano alcun incitamento all'odio basato su razza, sesso, religione o nazionalità». Pertanto, neanche esso conteneva riferimenti al divieto generale di programmi lesivi della dignità umana.

direttiva AVMS modificata[20]. Tuttavia, né le ragioni per le quali il Parlamento intendeva espressamente includere il divieto generale di violazione della dignità umana nel testo della direttiva, né, soprattutto, le ragioni per le quali il Consiglio si opponeva a una siffatta soluzione sono illustrate nei documenti disponibili che ricostruiscono i lavori preparatori della direttiva AVMS.

56. Pertanto, come ammesso dalla Commissione in udienza, esistono almeno due possibili letture. Da un lato, l'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva AVMS potrebbe essere interpretato nel senso che esso non impone un divieto generale di violazione della dignità umana, ma soltanto due obblighi specifici (istigazione all'odio e alla violenza [articolo 6, paragrafo 1, lettera a)] e terrorismo [articolo 6, paragrafo 1, lettera b)]). Dall'altro lato, la medesima disposizione potrebbe essere intesa nel senso che essa impone un obbligo generale di non violare la dignità umana, *oltre* ai due obblighi specifici summenzionati.

57. In udienza, la Commissione ha preferito la prima lettura, ossia che la direttiva AVMS non conterrebbe un divieto generale di violazione della dignità umana che debba essere imposto ai fornitori di AVMS. Tuttavia, essa ha ritenuto che obblighi specifici di vietare contenuti che istighino alla violenza, all'odio o al terrorismo siano espressione del dovere di rispettare la dignità umana.

58. Al contrario, tutte le altre parti del presente procedimento (Makeleio, l'ESR, i governi ellenico e svedese) hanno convenuto che garantire il rispetto e la protezione della dignità umana costituisca un obbligo ai sensi della direttiva AVMS. Tale era anche la posizione del giudice del rinvio.

59. Propongo alla Corte di accogliere una lettura della parte introduttiva dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva AVMS secondo la quale gli Stati membri sono tenuti a prevedere un divieto generale di programmi lesivi della dignità umana nel loro ordinamento nazionale.

60. La finalità della direttiva AVMS e il contesto giuridico in cui si inserisce il suo articolo 6, paragrafo 1, tra cui altre disposizioni della stessa direttiva nonché, a livello più ampio, il diritto dell'Unione e il diritto internazionale, contribuiscono nel loro complesso a una lettura della frase introduttiva dell'articolo 6, paragrafo 1 nel senso che gli Stati membri devono garantire che i fornitori di AVMS rispettino l'obbligo generale di non violare la dignità umana nei loro programmi.

61. La direttiva AVMS ha, tra l'altro, lo scopo di rendere possibile il mercato interno nell'ambito degli AVMS, assicurando nel contempo un elevato livello di protezione di obiettivi di interesse generale[21]. Al riguardo, essa invoca il principio del paese di origine, secondo il quale spetta allo Stato membro nella cui giurisdizione i fornitori di AVMS sono stabiliti provvedere affinché essi rispettino le norme che tale Stato impone agli AVMS destinati al pubblico[22]. La direttiva AVMS impone l'insieme minimo di prescrizioni[23] che tutti i fornitori di AVMS devono rispettare (nei

[20] Consiglio dell'Unione europea, «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 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 in considerazione dell'evoluzione delle realtà del mercato – Risultati della prima lettura del Parlamento europeo (Strasburgo, 1-4 ottobre 2018)», (ST 12689 2018 INIT), pag. 62. La stessa frase figurava anche nel considerando 60 della direttiva 2018/1808.

[21] V. considerando 104 della direttiva AVMS.

[22] Articolo 2, paragrafo 1, della direttiva AVMS.

[23] V. sentenze del 22 settembre 2011, Mesopotamia Broadcast e Roj TV (C-244/10 e C-245/10, EU:C:2011:607, punto 34), e del 18 luglio 2013, Sky Italia (C-234/12, EU:C:2013:496, punto 12; in prosieguo: la «sentenza Sky Italia»).

cosiddetti «settori coordinati dalla direttiva»). Ciò consente di imporre a tutti gli Stati membri l'obbligo di consentire la ricezione transfrontaliera degli AVMS trasmessi da fornitori di altri Stati membri. Nessuno Stato membro può, in linea di principio, imporre limitazioni per ragioni pertinenti ai settori coordinati dalla direttiva [24].

62. Pertanto la direttiva introduce, nei confronti dei fornitori di AVMS, una serie di obblighi comuni che rafforzano la fiducia reciproca tra gli Stati membri e in assenza dei quali sarebbe difficile per gli stessi accettare AVMS transfrontalieri senza preventivi controlli e autorizzazioni. Tra tali obblighi figura il rispetto dei diritti fondamentali previsti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta») [25], ivi compreso il rispetto della dignità umana espresso nel suo articolo iniziale.

63. Per quanto riguarda la formulazione della direttiva AVMS, al di là della frase introduttiva dell'articolo 6, paragrafo 1, della medesima, i considerando 59, 60 e 104 fanno riferimento alla tutela della dignità umana quale valore che la direttiva AVMS deve garantire. Pertanto, anche se la Carta non può, di per sé, imporre obblighi agli Stati membri, la direttiva AVMS include chiaramente l'obbligo di rispettare la dignità umana tra le prescrizioni che gli Stati membri devono soddisfare per consentire il corretto funzionamento del mercato interno nel settore degli AVMS [26].

64. Il considerando 3 della direttiva AVMS menziona la Convenzione europea sulla televisione transfrontaliera, adottata dal Consiglio d'Europa il 5 maggio 1989 [27]. La convenzione in parola, sulla quale la Corte si è già basata per interpretare la direttiva AVMS [28], contiene un articolo 7, intitolato «Responsabilità del radiotrasmettitore», ai sensi del quale «tutti gli elementi dei servizi di programmi dovranno rispettare, nel contenuto e nella presentazione, la dignità della persona umana ed i diritti altrui fondamentali».

65. Infine, e soprattutto, la dignità umana è un valore contenuto nell'articolo 2 TUE, disposizione che elenca i valori sui quali si fonda l'Unione [29]. Esso enuncia che tali valori sono comuni agli Stati membri.

[24] Articolo 3 della direttiva AVMS.

[25] Considerando 16 della direttiva AMVS.

[26] Si può aggiungere, tenuto conto di circostanze come quelle dei procedimenti principali, che nel 1998 il Consiglio ha adottato la raccomandazione 98/560/CE, del 24 settembre 1998, concernente lo sviluppo della competitività dell'industria dei servizi audiovisivi e d'informazione europei attraverso la promozione di strutture nazionali volte a raggiungere un livello comparabile e efficace di tutela dei minori e della dignità umana (GU 1998, L 270, pag. 48).

[27] Serie dei trattati europei, n. 132.

[28] V., in tal senso, sentenze del 2 giugno 2005, Mediakabel (C-89/04, EU:C:2005:348, punto 41), che interpreta le direttive 89/552 e 98/34/CE, antecedenti alla direttiva AVMS, e del 4 luglio 2019, Baltic Media Alliance (C-622/17, EU:C:2019:566, punti 69 e 70).

[29] L'importanza dell'articolo 2 TUE è stata sottolineata dalla Corte in più occasioni, tra cui la sentenza del 27 febbraio 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, punti 30 e 32). Nella sentenza del 16 febbraio 2022, Ungheria/Parlamento e Consiglio (C-156/21, EU:C:2022:97, punto 232), la Corte ha dichiarato che «si deve ricordare che l'articolo 2 TUE non costituisce una mera enunciazione di orientamenti o di intenti di natura politica, ma contiene valori che (…) fanno parte dell'identità stessa dell'Unione quale ordinamento giuridico comune, valori che sono concretizzati in principi che comportano obblighi giuridicamente vincolanti per gli Stati membri».

66. Inoltre, tutti gli Stati membri dell'Unione sono altresì parti contraenti della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (in prosieguo: la «CEDU»). Sebbene detta convenzione non contenga alcuna disposizione esplicita che imponga il rispetto della dignità umana, la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (in prosieguo: la «Corte EDU») prevede che l'essenza stessa della CEDU sia il rispetto della dignità e della libertà umane [30].

67. La centralità della dignità umana è ulteriormente sottolineata da diversi atti internazionali, tra cui la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite del 1948, il cui preambolo e articolo 1 fanno riferimento alla nozione di dignità umana.

68. Ne consegue che la lettura logica della frase introduttiva dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva AVMS è che essa ribadisce semplicemente l'obbligo che già incombe agli Stati membri. La stessa si limita ad applicare al settore dei servizi di media audiovisivi l'obbligo generale degli Stati membri di rispettare e proteggere la dignità umana, precisando che gli Stati membri devono imporre detto obbligo ai fornitori quando elaborano le loro leggi concernenti gli AVMS [31].

69. Per tale ragione, per rispondere alla prima parte della prima questione ritengo che la Corte debba dichiarare che l'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva AVMS impone agli Stati membri di includere nelle loro leggi concernenti gli AVMS il divieto generale, imposto ai fornitori di AVMS, di violare la dignità umana nei loro programmi.

b) Divieto di contenuti aventi qualità mediocre

70. In secondo luogo, con la prima questione il giudice del rinvio chiede altresì se la direttiva AVMS imponga agli Stati membri di vietare programmi di qualità mediocre. Nel chiederlo, pare che il giudice del rinvio avesse in mente programmi come le due trasmissioni di cui trattasi, che violano la dignità umana.

71. A mio avviso, e come sostenuto dal governo svedese in udienza, la direttiva AVMS non disciplina il contenuto dei programmi in termini di qualità.

72. Tuttavia, si può anche affermare che il divieto di violare la dignità umana influenza il contenuto dei programmi, in quanto detto contenuto non può essere tale da violare la dignità umana e che, in tal senso, la direttiva AVMS interferisce con il contenuto dei programmi. Tuttavia, a parte il requisito che un programma sia esente da violazioni della dignità umana e rispetti gli altri obblighi imposti in forza di norme coordinate della direttiva AVMS, l'atto in parola non interferisce ulteriormente con il contenuto del programma.

73. In conclusione, la misura nazionale che consente di sanzionare i fornitori di AVMS le cui trasmissioni ledono il valore della dignità umana rientra nell'ambito di applicazione della direttiva AVMS.

74. Al contrario, la misura nazionale che prevede il sanzionamento dei programmi che siano semplicemente di qualità mediocre non rientra nei settori coordinati della direttiva.

[30] V., ad esempio, sentenze della Corte EDU, 22 novembre 1995, S.W. c. Regno Unito (CE:ECHR:1995:1122JUD002016692, § 44); 29 aprile 2002, Pretty c. Regno Unito (CE:ECHR:2002:0429JUD000234602, § 65), e 25 giugno 2024, Ucraina/Russia (Re Crimea) (CE:ECHR:2024:0625JUD002095814, § 87).

[31] Infatti, come elegantemente sottolineato dall'avvocato generale Trstenjak nelle sue conclusioni nella causa NS (C-411/10, EU:C:2011:611, paragrafo 112), «la dignità umana non deve essere solo "rispettata", ma anche "tutelata"».

75. Spetta al giudice del rinvio stabilire se le ricorrenti nei procedimenti principali siano state sanzionate per violazione della dignità umana o, piuttosto, per la mediocre qualità dei loro programmi.

76. Propongo pertanto alla Corte di rispondere alla prima questione nei seguenti termini. L'ambito di applicazione della direttiva AVMS, letto alla luce dei suoi obiettivi, include il divieto generale di programmi che violano la dignità umana. La direttiva AVMS non disciplina il contenuto dei programmi, salvo detto divieto di violazione della dignità umana e le altre condizioni imposte nei settori coordinati dalla direttiva di cui trattasi.

2. Seconda questione – Norme nazionali più dettagliate o più rigorose

77. L'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva AVMS consente agli Stati membri di introdurre, a determinate condizioni, norme più rigorose nei settori coordinati dalla direttiva. Esso è così formulato:

«Gli Stati membri conservano la facoltà di richiedere ai fornitori di servizi di media soggetti alla loro giurisdizione di rispettare norme più particolareggiate o più rigorose nei settori coordinati dalla presente direttiva, purché tali norme siano conformi al diritto dell'Unione».

78. Con la seconda questione, il giudice del rinvio chiede l'interpretazione di detta disposizione o, più precisamente, chiede se, in base a siffatte norme più rigorose, gli Stati membri siano autorizzati a operare una distinzione tra diversi tipi di fornitori di AVMS.

79. La questione in parola mi sembra ricevibile solo nell'ipotesi in cui alcune delle norme di diritto nazionale di cui trattasi nelle presenti cause – vale a dire il divieto di violazione della dignità umana o il divieto di programmi di scarsa qualità – possano essere intese come esempi concreti di siffatte norme più rigorose o più dettagliate.

80. Ciò però non avviene nel caso di specie.

81. Il divieto di violazione della dignità umana è imposto come obbligo generale ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva AVMS e non è una norma «più rigorosa».

82. Il divieto di programmi di qualità mediocre non è una norma rientrante nei settori coordinati dalla direttiva AVMS ed esula quindi dall'ambito di applicazione dell'articolo 4, paragrafo 1, di quest'ultima.

83. Non sembra quindi che una risposta alla seconda questione possa essere utile al giudice del rinvio [32], ragion per cui la Corte dovrebbe rifiutare di rispondervi per motivi di irricevibilità.

84. Tuttavia, poiché la seconda questione chiedeva altresì di stabilire se fornitori di AVMS diversi possano essere trattati in modo diverso, aggiungo che, per quanto riguarda il divieto di violare la dignità umana, esso deve essere imposto indistintamente a tutti i fornitori di AVMS.

[32] V., in tal senso, sentenza del 26 marzo 2020, Miasto Łowicz e Prokurator Generalny (C-558/18 e C-563/18, EU:C:2020:234, punti 44 e 45 e giurisprudenza ivi citata).

85. Tuttavia, per quanto riguarda l'imposizione di norme più rigorose nei settori coordinati dalla direttiva AVMS, il che non avviene nelle cause di cui trattasi, la Corte ha spiegato che è possibile distinguere tra diversi tipi di fornitori di AVMS. Se fornitori diversi si trovano in situazioni oggettivamente diverse, non vi è alcun ostacolo a imporre loro norme diverse [33]. Pertanto, nella sentenza Sky Italia, la Corte ha giudicato possibile imporre limiti orari di affollamento pubblicitario più bassi per le emittenti televisive a pagamento rispetto a quelli stabiliti per le emittenti in chiaro. Una siffatta differenza era giustificata per il fatto che le prime potevano coprire i propri costi grazie agli abbonamenti sottoscritti dai consumatori delle stesse, mentre le seconde potevano finanziarsi solo con altri mezzi [34].

86. Se il divieto di violazione della dignità umana fosse considerato come la norma più rigorosa nel settore coordinato dalla direttiva AVMS (*quod non*), non vi sarebbe alcun motivo per trattare i fornitori di servizi Internet diversamente da qualsiasi altro tipo di fornitore di AVMS. Per quanto riguarda la finalità di una siffatta norma, i fornitori di AVMS non si trovano in una situazione oggettivamente diversa.

87. Per quanto riguarda il divieto di qualità mediocre sotto il profilo del contenuto dei programmi, la direttiva AVMS non impedisce agli Stati membri di trattare in modo diverso le emittenti televisive tradizionali e le emittenti via Internet che non sono emittenti televisive convenzionali. Tale aspetto non rientra nell'ambito di applicazione della direttiva in esame.

88. Alla luce di quanto precede, propongo alla Corte di non rispondere alla seconda questione.

3. Terza questione – Limiti dell'interpretazione conforme

89. La terza questione sollevata dal giudice del rinvio si basa sulla premessa, avallata dalla maggioranza del collegio del giudice del rinvio, secondo cui l'ordinamento ellenico vigente non impone ai portali di notizie online che trasmettono anche AVMS un obbligo generale di rispetto della dignità umana. Non vi sarebbe quindi alcuna base giuridica, ai sensi del diritto ellenico come interpretato dalla maggioranza, per imporre le sanzioni di cui trattasi [35].

90. Con la terza questione, il giudice del rinvio chiede se sia tenuto a interpretare il diritto nazionale nel senso che esso impone un divieto di violazione della dignità umana parimenti ai portali di notizie online che trasmettono anche AVMS, anche se ciò comportasse l'imposizione di sanzioni.

[33] Una siffatta soluzione è, infatti, conforme al principio generale di uguaglianza, sancito all'articolo 20 della Carta. Nelle spiegazioni relative alla [Carta] (GU 2007, C 303, pag. 17), la spiegazione relativa all'articolo 20 – Uguaglianza davanti alla legge così recita: «Questo articolo corrisponde al principio generale di diritto che figura in tutte le costituzioni europee ed è stato sancito dalla Corte come uno dei principi fondamentali del diritto comunitario (sentenza del 13 novembre 1984, Racke, causa 283/83, Racc. 1984, pag. 3791, sentenza del 17 aprile 1997, causa C-15/95, EARL, Racc. 1997, pag. I-1961 e sentenza del 13 aprile 2000, causa C-292/97, Karlsson, Racc. 2000, pag. 2737)». In forza del principio di uguaglianza, non solo situazioni analoghe devono essere trattate in maniera uguale, ma anche situazioni diverse devono essere trattate in maniera diversa, a meno che non vi sia motivo per trattarle allo stesso modo. V., in tal senso, sentenza del 14 settembre 2010, Akzo Nobel Chemicals e Akcros Chemicals/Commissione e a. (C-550/07 P, EU:C:2010:512, punto 55).

[34] V., in tal senso, sentenza Sky Italia, cit., punti 20 e 21.

[35] La Commissione ha espresso dubbi sulla ricevibilità di tale questione (e della seconda questione). Essa ritiene che il giudice del rinvio abbia fondato detta questione su una premessa – *prima facie* – errata, secondo cui la trasposizione della direttiva AVMS nell'ordinamento nazionale non include le emittenti via Internet che non siano al contempo emittenti televisive convenzionali. Nell'ambito del procedimento pregiudiziale, tuttavia, non vi è alcuna possibilità per la Corte di stabilire il significato del diritto nazionale. Il giudice del rinvio ha chiaramente spiegato che non vi è accordo riguardo all'interpretazione del diritto nazionale tra i giudici del collegio giudicante, ma che la maggioranza adotta la posizione su cui si basa la questione in parola. La Corte deve dunque rispondere a detta questione partendo dal presupposto che essa ha il significato che il giudice del rinvio ha precisato nelle sue decisioni di rinvio.

91. Esiste da lungo tempo un orientamento giurisprudenziale che conferma che le direttive non possono, di per sé, creare obblighi a carico delle singole persone [36]. Ciò può avvenire solo mediante il recepimento di direttive nell'ordinamento nazionale. Pertanto, l'obbligo di non violare la dignità umana non può essere imposto a Makeleio e Zougla dalla stessa direttiva AVMS.

92. Qualora il diritto nazionale non abbia trasposto correttamente o integralmente una direttiva, i giudici nazionali sono tenuti a conformare l'ordinamento nazionale in via interpretativa, come la Corte ha originariamente spiegato nella sentenza Von Colson e Kamman [37]. Il giudice nazionale è tenuto a fare «tutto ciò che rientra nella sua competenza» per dare attuazione alla direttiva in un caso concreto [38]. Esso potrebbe persino dover modificare una giurisprudenza consolidata se questa si basa su un'interpretazione del diritto nazionale incompatibile con gli scopi di una direttiva [39].

93. Pertanto, l'obiettivo dell'interpretazione conforme è quello di pervenire, in un caso concreto, a una soluzione che produca il risultato che sarebbe stato conseguito se la direttiva fosse stata correttamente attuata [40].

94. Nelle presenti cause, il risultato richiesto è l'imposizione a Makeleio e Zougla dell'obbligo di non violare la dignità umana nei programmi audiovisivi che esse mettono a disposizione del pubblico.

95. Tuttavia, una siffatta lettura del diritto nazionale creerebbe, nelle presenti cause, una responsabilità quasi penale, in quanto consentirebbe di imporre sanzioni amministrative per la violazione degli obblighi in tal modo interpretati.

96. Poco tempo dopo aver stabilito l'obbligo di interpretazione conforme, la Corte ha altresì precisato che detto obbligo ha i suoi limiti [41]. Un limite verrebbe raggiunto qualora l'interpretazione conforme avesse l'effetto di determinare o aggravare la responsabilità penale di coloro che agiscano in violazione delle disposizioni della direttiva [42].

97. Tale limitazione riflette il principio di legalità, quale espresso nella massima *nullum crimen, nulla poena sine lege*. Detto principio è sancito all'articolo 49 della Carta e all'articolo 7 CEDU.

[36] L'orientamento giurisprudenziale in parola è iniziato con la sentenza del 26 febbraio 1986, Marshall (152/84, EU:C:1986:84, punto 48). Per una più recente conferma di detta giurisprudenza, v. sentenze del 7 agosto 2018, Smith (C-122/17, EU:C:2018:631, punti 42 e 43), e del 18 gennaio 2022, Thelen Technopark Berlin (C-261/20, EU:C:2022:33, punto 32).

[37] V., in tal senso, sentenza del 10 aprile 1984, von Colson e Kamann (14/83, EU:C:1984:153).

[38] V., in tal senso, sentenza del 5 ottobre 2004, Pfeiffer e a. (da C-397/01 a C-403/01, EU:C:2004:584, punto 118).

[39] Sentenza del 19 aprile 2016, DI (C-441/14, EU:C:2016:278, punto 33).

[40] V., in tal senso, sentenza del 5 ottobre 2004, Pfeiffer e a. (da C-397/01 a C-403/01, EU:C:2004:584, punto 119).

[41] Difatti, nella sentenza del 13 novembre 1990, Marleasing (C-106/89, EU:C:1990:395, punto 8), la Corte ha dichiarato che il giudice nazionale è tenuto a trovare, «as far as possibile» (quanto più possibile), una soluzione in via interpretativa. A partire dalla sentenza del 16 giugno 2005, Pupino (C-105/03, EU:C:2005:386), il limite dell'interpretazione conforme è espresso attraverso la nozione di «contra legem» [Ibidem, punto 47, e, più recentemente, sentenza del 25 gennaio 2024, Sofiyski gradski sad (C-722/22, EU:C:2024:80, punto 24 e giurisprudenza ivi citata)].

[42] V., in tal senso, sentenza dell'8 ottobre 1987, Kolpinghuis Nijmegen (80/86, EU:C:1987:431, punto 13). V., altresì, sentenze del 3 maggio 2005, Berlusconi e a. (C-387/02, C-391/02 e C-403/02, EU:C:2005:270, punto 74), e del 20 dicembre 2017, Vaditrans (C-102/16, EU:C:2017:1012, punto 56 e giurisprudenza ivi citata).

98. In sintesi, il principio di legalità significa che una persona non può essere ritenuta penalmente o quasi penalmente [43] responsabile di un atto che non era vietato dalla *legge* nel momento in cui esso è stato compiuto.

99. Poiché l'interpretazione conforme avviene dopo che l'atto punibile è stato commesso, essa potrebbe essere intesa nel senso che impone una responsabilità penale *post factum* [44].

100. Nelle presenti cause, sembra che la maggioranza del Symvoulio tis Epikrateias (Consiglio di Stato), nonché le ricorrenti nei procedimenti principali partano dal presupposto che il principio di legalità richiede sempre un riferimento espresso a tutti i soggetti rientranti nella disposizione di legge applicabile. Poiché esso mancava nella normativa ellenica, la quale non menzionava espressamente i portali di notizie online che trasmettono anche AVMS, si dovrebbe concludere che le ricorrenti ignoravano che il divieto di trasmettere programmi lesivi della dignità umana trova applicazione anche nei loro confronti. In tal modo saremmo al limite dell'interpretazione conforme.

101. Tuttavia, la giurisprudenza della Corte o della Corte EDU non esige un'indicazione esplicita nella normativa affinché siano soddisfatti i requisiti del principio di legalità. Ciò che è determinante è che la persona in questione possa prevedere che il divieto riguarda anche la sua attività.

102. Difatti, la Corte EDU ha spiegato che «la nozione di "diritto" utilizzata nell'articolo 7 corrisponde a quella che compare in altri articoli della medesima convenzione, nozione che comprende il diritto di origine sia legislativa sia giurisprudenziale ed implica alcune condizioni qualitative, tra cui quelle di accessibilità e prevedibilità» [45].

103. La Corte ha parimenti ritenuto, facendo riferimento alla giurisprudenza della Corte EDU, che la condizione che reati e pene siano chiaramente definiti dalla legge «è soddisfatta quando il soggetto di diritto può conoscere, in base al testo della disposizione rilevante e, nel caso, con l'aiuto dell'interpretazione che ne sia stata fatta dai giudici, gli atti e le omissioni che chiamano in causa la sua responsabilità penale» [46].

104. Il principio di legalità dei reati e delle pene non può pertanto essere interpretato come un divieto di graduale chiarimento, da una causa all'altra, delle norme sulla responsabilità penale da parte di un'interpretazione giurisprudenziale, a condizione che il risultato sia ragionevolmente

[43] La Corte ha già stabilito che il principio di legalità, di norma rilevante nel settore del diritto penale, si applica anche alle sanzioni amministrative. V., in tal senso, sentenze del 28 ottobre 2010, SGS Belgium e a. (C-367/09, EU:C:2010:648, punti 39 e 61), e del 24 marzo 2021, Prefettura Ufficio territoriale del governo di Firenze (C-870/19 e C-871/19, EU:C:2021:233, punti 49 e 50). Come sostenuto dall'avvocata generale Kokott, nulla, infatti, osta a che la sostanza del principio di legalità dei reati e delle pene sia utilizzata come orientamento per le sanzioni amministrative (v. le sue conclusioni nella causa SGS Belgium e a., C-367/09, EU:C:2010:440, paragrafo 37).

[44] Una siffatta dichiarazione contiene un certo paradosso. Infatti, l'interpretazione giurisprudenziale non crea nuovo diritto, ma si limita ad affermare in cosa è consistito il diritto fin dalla sua introduzione. Pertanto, si può anche sostenere che l'obbligo giuridico di cui trattasi esisteva nel momento in cui l'atto punibile è stato commesso. Tuttavia, un altro elemento importante è altresì quello soggettivo, ossia il fatto che le persone soggette al rispetto delle norme giuridiche avrebbero potuto conoscere con sufficiente chiarezza quali obblighi il diritto accessibile imponeva loro. Pertanto, un'interpretazione giurisprudenziale creativa potrebbe essere effettivamente assimilata alla creazione di diritto.

[45] Sentenza della Corte EDU, 22 giugno 2000, Coëme e altri c. Belgio (CE:ECHR:2000:0622JUD003249296, § 145 e giurisprudenza ivi citata).

[46] Sentenza del 3 maggio 2007, Advocaten voor de Wereld (C-303/05, EU:C:2007:261, punto 50). V., altresì, sentenza del 24 marzo 2021, Prefettura Ufficio territoriale del governo di Firenze (C-870/19 e C-871/19, EU:C:2021:233, punto 49).

prevedibile al momento della commissione dell'infrazione, alla luce in particolare dell'interpretazione vigente all'epoca dei fatti nella giurisprudenza relativa alla disposizione legale in questione [47].

105. In sintesi, il fulcro del principio di legalità consiste nel requisito che la persona penalmente sanzionata sapesse o non avrebbe potuto ignorare che la sua azione era vietata.

106. Come ha ulteriormente spiegato la Corte, la portata della prevedibilità così richiesta dipende in larga parte dal contenuto del testo di cui trattasi, dal settore interessato nonché dal numero e dalla qualità dei suoi destinatari. La prevedibilità della legge non impedisce che l'interessato sia portato a ricorrere a un illuminato parere legale al fine di valutare, in una misura ragionevole in base alle circostanze della causa di cui trattasi, le conseguenze che possono risultare da un atto determinato. Ciò vale in particolare per i professionisti, abituati a dover dare prova di grande prudenza nello svolgimento del loro lavoro. Pertanto, ci si può attendere da loro una cura particolare nel valutare i rischi che esso comporta [48].

107. Di conseguenza, nelle presenti cause il giudice del rinvio non può, in linea di principio, dichiarare le ricorrenti punibili per violazione della dignità umana sulla base di un'interpretazione conforme del diritto nazionale, a meno che il giudice del rinvio non ritenga che le medesime ricorrenti avrebbero potuto prevedere, in forza del diritto ellenico vigente all'epoca dei fatti e benché il diritto in parola non facesse espresso riferimento ai portali di notizie online che trasmettono anche AVMS, che il divieto di trasmettere programmi di contenuto vietato riguardava anche loro [49].

108. Spetta al giudice del rinvio stabilire se le ricorrenti nei procedimenti principali avrebbero potuto prevedere, nel momento in cui hanno trasmesso i programmi di cui trattasi, che il divieto di violare la dignità umana e la punizione per la sua violazione riguardavano anche la loro attività, sebbene esse siano portali di notizie online che trasmettono anche AVMS [50]. Se le stesse dovevano essere a conoscenza di un siffatto divieto, la conferma di tale obbligo mediante un chiarimento interpretativo delle norme elleniche non viola necessariamente il limite dell'interpretazione conforme imposto dal principio di legalità.

[47] Sentenze del 22 ottobre 2015, AC-Treuhand/Commissione (C-194/14 P, EU:C:2015:717, punto 41), e del 27 giugno 2024, Mylan Laboratories e Mylan/Commissione (C-197/19 P, EU:C:2024:550, punto 156 e giurisprudenza citata).

[48] Sentenze del 5 maggio 2022, BV (C-570/20, ECLI:EU:C:2022:348, punto 43), e del 27 giugno 2024, Mylan Laboratories e Mylan/Commissione (C-197/19 P, EU:C:2024:550, punto 157 e giurisprudenza ivi citata).

[49] Ricordo che, nelle presenti cause, l'ESR ha imposto quattro sanzioni pecuniarie. Per quanto riguarda Makeleio, la prima sanzione è stata fissata per incitamento alla violenza o all'odio contro le persone a causa del loro orientamento sessuale. La sanzione in parola non pone alcun problema, giacché essa si basava sul chiaro divieto previsto dalla legge n. 4779/2021, recante recepimento della direttiva AVMS, che prevedeva sanzioni facendo riferimento a leggi precedenti. Tuttavia, la seconda sanzione imposta a Makeleio ed entrambe le sanzioni irrogate a Zougla erano fondate sulle leggi precedenti, che non imponevano espressamente alcun obbligo a detta tipologia di fornitori via Internet. Per tale ragione, secondo la maggioranza dei membri del giudice del rinvio le sanzioni di cui trattasi violavano il principio di legalità.

[50] A sostegno di una siffatta constatazione, la Commissione sottolinea che le ricorrenti dovevano essere a conoscenza del fatto che il codice etico delle trasmissioni giornalistiche, stabilito nel decreto presidenziale n. 77/2003, vieta i contenuti lesivi della dignità umana nonché trasmissioni aventi contenuti di qualità mediocre. Pur non essendo uno strumento giuridico vincolante, detto codice può essere preso in considerazione per valutare la prevedibilità degli obblighi di legge. Infatti, la giurisprudenza della Corte EDU lascia intendere che tali atti possano svolgere un ruolo nel valutare se un obbligo fosse «prescritto dalla legge» ai sensi dell'articolo 7 della CEDU. Nella sentenza del 6 aprile 2010, Flinkkilä e altri c. Finlandia (CE:ECHR:2010:0406JUD002557604, §§ da 63 a 68), la Corte EDU ha rilevato che, sebbene la normativa non fosse precisa, le linee guida per i giornalisti e la prassi del Consiglio per i mezzi di comunicazione di massa prevedevano norme ancora più rigorose dello stesso diritto penale. Per tale ragione, la Corte EDU ha dichiarato che l'obbligo di cui trattasi nella causa in parola era «prescritto dalla legge» e che la sanzione era quindi conforme al principio di legalità.

4. Quarta e quinta questione

109. La quarta e la quinta questione sono poste a condizione che la Corte risponda in senso negativo alla prima questione, vale a dire dichiarando che la direttiva AVMS non impone l'introduzione di un divieto generale di programmi lesivi della dignità umana e il divieto di programmi di qualità mediocre.

110. Dal momento che ho proposto alla Corte di rispondere a detta questione in senso affermativo, non occorre rispondere alla quarta e alla quinta questione.

111. Infatti, a mio avviso, nel rispondere alla prima questione la Corte dovrebbe spiegare che la direttiva AVMS non disciplina la qualità dei programmi trasmessi e, pertanto, non vieta i programmi di qualità mediocre. Tuttavia, nella misura in cui ha illustrato che la parte b) della prima questione, che riguarda il contenuto mediocre di un programma, prende in considerazione programmi della stessa tipologia di quelli di cui trattasi nelle cause in esame, il giudice del rinvio solleva di fatto la stessa domanda posta con la parte a) della questione, relativa alla violazione della dignità umana. Nel caso di specie, il giudice del rinvio non pone dunque alcuna questione riguardante il divieto di programmi di qualità mediocre previsto dal diritto nazionale che vada oltre il divieto di violazione della dignità umana.

112. Per tali motivi, non ritengo necessario rispondere alla quarta e alla quinta questione.

IV. Conclusione

113. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di rispondere alle questioni pregiudiziali sollevate dal Symvoulio tis Epikrateias (Consiglio di Stato, Grecia) come segue:

1) L'ambito di applicazione dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2010/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 marzo 2010, 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), come modificata dalla direttiva (UE) 2018/1808 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, letto alla luce degli obiettivi di detta direttiva,

   deve essere interpretato nel senso che esso include il divieto generale di programmi che violano la dignità umana.

   La direttiva AVMS non disciplina il contenuto di programmi, salvo detto divieto di violazione della dignità umana e le altre condizioni imposte nei settori coordinati da tale direttiva.

2) Alla luce della risposta fornita alla prima questione, non è necessario che la Corte risponda alla seconda questione.

3) Il principio di legalità, sancito dall'articolo 49, paragrafo 1, prima frase, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, osta a che il giudice del rinvio dichiari una persona punibile per violazione della dignità umana sulla base di un'interpretazione conforme del diritto nazionale, sempre che detta persona non abbia potuto prevedere, in forza del diritto

ellenico vigente all'epoca dei fatti, che il divieto di trasmettere programmi aventi contenuti che violano la dignità umana riguarda anche lui, sebbene la normativa non facesse espresso riferimento ai portali di notizie online che trasmettono anche AVMS.

Spetta al giudice del rinvio stabilire se le ricorrenti nel procedimento principale avrebbero potuto prevedere, nel momento in cui hanno trasmesso i programmi di cui trattasi, che il divieto di violare la dignità umana e la punizione per la sua violazione riguardavano anche la loro attività. Se esse dovevano essere a conoscenza di un siffatto divieto, la conferma di tale obbligo mediante un chiarimento interpretativo delle norme elleniche non viola necessariamente il limite dell'interpretazione conforme imposto dal principio di legalità.

4) Non occorre rispondere alla quarta e alla quinta questione.