Quaderni AISDUE - Rivista quadrimestrale
ISSN 2975-2698 - Fascicolo n. 1/2025

BlogDUE

Sui limiti all'esercizio della libertà di espressione di agenti e funzionari dell'Unione: note a margine della causa *DD c. FRA*

Federico Ferri (Ricercatore in Diritto dell'Unione europea, *Alma Mater Studiorum*, Università di Bologna) – 17 marzo 2025

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Sintesi dei profili rilevanti nell'insieme dei fatti di causa. – 3. Sul rigetto delle argomentazioni collegate alla pretesa violazione della libertà di espressione. – 4. Considerazioni in merito allo Statuto dei funzionari dell'Unione quale termine autonomo di bilanciamento nel caso di specie. – 5. Rilievi sul margine di discrezionalità opponibile dalle amministrazioni ai funzionari nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. – 6. Conclusioni.

1. Con sentenza del 12 dicembre 2024, la Corte di giustizia (di seguito, Corte o CGUE) ha confermato la decisione con cui due anni prima il Tribunale aveva rigettato il ricorso di un agente destituito dall'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA), in quanto autore di un lavoro scritto che corrispondeva a un plagio (sentenza della Corte del 12 dicembre 2024, causa C-680/22 P, *DD c. FRA*; sentenza del Tribunale del 7 settembre 2022, causa T-470/20, *DD c. FRA*).

Nell'azione intentata contro la FRA vengono in rilievo, tra l'altro, i limiti alla libertà di espressione dei funzionari e degli agenti dell'Unione nell'esercizio delle loro funzioni e nel quadro dell'art. 11 della Carta dei diritti fondamentali (Carta). Si ritiene allora d'interesse comprendere i punti chiave dei ragionamenti sviluppati da Corte e Tribunale (nonché, in parte minore, dall'Avvocato generale) su un tema esplorato di rado in dottrina (v. in particolare I. CASTANGIA, *Libertà di espressione e dovere di lealtà dei funzionari dell'Unione europea*, Padova 2004); l'indagine si propone soprattutto di verificare come la questione sia stata trattata in un'ottica di bilanciamento.

Queste rapide premesse servono anche a sgombrare il campo da possibili incongruenze alla luce di due constatazioni. In primo luogo, il ricorrente nel caso in esame aveva già intentato altre cause contro la FRA in rapporto a fatti diversi, e le impugnazioni approdate in Corte di giustizia sono state decise

tutte lo stesso giorno (sentenza della Corte del 12 dicembre 2024, causa C-130/22 P, *DD c FRA*; sentenza della Corte del 12 dicembre 2024, causa C-587/21 P, *DD c. FRA*); tuttavia, nel prosieguo del lavoro non si farà alcun cenno a queste ulteriori pronunce, perché non si soffermano sulla libertà di espressione. In aggiunta, stanti i numerosi argomenti avanzati dal ricorrente nella causa che ci si accinge a commentare, si limiterà l'analisi soltanto agli spunti rilevanti ai fini dell'argomento tratteggiato sopra.

2. Il sig. DD era un agente della FRA, assunto con contratto a tempo indeterminato. Nel 2016 gli era stato chiesto di redigere una relazione interna su libertà di pensiero, coscienza e religione a livello internazionale e dell'Unione.

Successivamente, era emerso che la relazione depositata dal sig. DD risultava per larghi tratti copiata da diverse fonti, compresi documenti del Consiglio d'Europa; per di più, i brani copiati non riportavano l'indicazione delle fonti di riferimento. Queste circostanze venivano confermate da un'indagine amministrativa appositamente avviata dal direttore della FRA. Dagli esiti dell'indagine si ricavava altresì che alcuni dei materiali copiati erano coperti da *copyright* e che l'autore degli stessi non era stato informato del loro utilizzo all'interno della relazione preparata dal sig. DD.

Seguiva un procedimento di fronte a una commissione disciplinare interna, che culminava con una decisione di destituzione emessa dal direttore della FRA. Sostanzialmente, all'agente si contestava il tentativo di rivendicazione di un merito personale per un lavoro che costituiva plagio: ciò avrebbe determinato un concreto rischio di pregiudizio alla reputazione della FRA, oltre che la messa in discussione del rapporto di fiducia con l'interessato. La decisione di destituzione si basava principalmente sulla violazione dei doveri generali di lealtà e di cooperazione del sig. DD ed era incentrata sul mancato rispetto di tre disposizioni dello Statuto dei funzionari dell'Unione europea (di seguito, lo Statuto): l'art. 11, volto ad assicurare che sia osservato l'esclusivo interesse dell'Unione; l'art. 12, che prescrive l'astensione da qualsiasi atto o comportamento che possa menomare la dignità della funzione; l'art. 21, relativo a doveri di assistenza e responsabilità nei confronti dei superiori gerarchici. Il sig. DD contestava invano la decisione di destituzione a mezzo di reclamo.

La vicenda sfociava quindi di fronte agli organi giurisdizionali dell'Unione. Il sig. DD esperiva contro la FRA un'azione ai sensi dell'art. 270 TFUE, norma che assegna alla Corte di giustizia la competenza a pronunciarsi su qualsiasi controversia tra l'Unione e i propri agenti nei limiti e alle condizioni determinati dallo Statuto. Tra i motivi avanzati dal ricorrente vi era anche l'eccessiva compressione della libertà di espressione. A parere dell'interessato, le censure della FRA sul punto difettavano di chiarezza e precisione e si ponevano in contrasto con il principio di certezza giuridica, anche in virtù del fatto che non vi sarebbe stato modo di considerare il plagio come fattispecie integrante una violazione dello Statuto.

3. Nonostante la fitta rete di doglianze sollevate dal ricorrente in primo e secondo grado, i ricorsi sono stati integralmente rigettati. Le sentenze emesse da Tribunale e Corte, pertanto, censurano anche le argomentazioni riferite alla tutela della libertà di espressione dell'agente.

Mettendo a sistema i passaggi più pertinenti di entrambe le pronunce, si ottiene che i giudici si sono dapprima confrontati con la nozione di plagio, poiché, stando alla ricostruzione dei fatti di causa, detta espressione era stata inclusa nella decisione di destituzione adottata dal direttore della FRA (punto 33 della sentenza del Tribunale e punto 11 della sentenza della Corte).

In assenza di riferimenti normativi di diritto UE, il Tribunale ne aveva ricavato una definizione operativa basandosi principalmente sul linguaggio corrente e riferendola all'attività di chi si appropria del lavoro altrui in campo artistico e letterario. Per completare il ragionamento, il Tribunale (punto 58 ss. della sentenza) aveva ripreso i passaggi delle conclusioni dell'Avvocato generale Szpunar nel caso *Pelham*, relativo a diritti ed eccezioni nell'ambito della normativa UE sul diritto d'autore, ma avente ad oggetto il *sampling* (conclusioni dell'Avv. gen. Maciej Szpunar, del 12 dicembre 2018, causa C-476/17, *Pelham*).

Il Tribunale optava quindi per la riconduzione del plagio commesso dal ricorrente agli artt. 11, 12 e 21 dello Statuto, spiegando che queste disposizioni concorrono a concretizzare il generale dovere di lealtà che il Sig. DD avrebbe dovuto rispettare (in conformità alla sentenza del Tribunale del 15 maggio 1997, causa T-273/94, *N c. Commissione*, punto 129, e alla sentenza del Tribunale del 19 maggio 1999, cause riunite T-34/96 e T-163/96, *Connolly c. Commissione*, punto 127). Ciò valeva a maggior ragione in una situazione in cui sarebbe stato ragionevole attendersi che l'agente non potesse non comprendere l'inappropriatezza della propria condotta stanti la posizione e il ruolo che ricopriva.

La CGUE (punto 50 ss. della sentenza) conferma l'impostazione del Tribunale, che così facendo avrebbe correttamente individuato l'obiettivo del suo esame e ricostruito il nesso giuridico tra la condotta illegittima e le suddette disposizioni statutarie.

Dopodiché, l'attenzione si è spostata sull'applicabilità dell'art. 11 della Carta al caso concreto. Le pronunce di Tribunale e Corte ammettono che tale fattispecie si estende anche alla libertà di opinione e alla libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza ingerenze da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera: significa che l'esposizione del contenuto controverso sarebbe in principio coperta dal diritto alla libertà di espressione. Eventuali restrizioni sono consentite entro i limiti previsti dall'art. 52, par. 1, della Carta, dovendo essere previste dalla legge, rispondere a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione, e risultare necessarie e proporzionate rispetto agli obiettivi da perseguire. Allo scopo, la sentenza della Corte avalla il ragionamento del Tribunale, largamente ispirato dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) sui limiti insiti nell'art. 10, par. 2, della Convenzione europea sui diritti dell'uomo (CEDU), così come ripresa in passato dai giudici dell'Unione (ad esempio,

sentenza del Tribunale del 15 settembre 2017, causa T-585/16, *Skareby c. EEAS*, punto 78).

Diversamente da quanto eccepito dal ricorrente, Tribunale e Corte negano che la libertà di espressione possa essere validamente invocata per giustificare il plagio, tant'è che nel bilanciamento condotto è stata accordata precedenza agli art. 11, 12 e 21 dello Statuto (punto 90 ss. della sentenza del Tribunale, punto 55 ss. della sentenza della Corte). Le azioni imputate al ricorrente sono state giudicate verosimilmente contrarie al dovere di lealtà derivante da questi articoli, che sarebbero da intendersi come sufficientemente chiari e precisi per soddisfare necessarie esigenze di certezza del diritto, oltre che come manifestazioni di interessi generali dell'Unione suscettibili di produrre limitazioni non eccessive alla libertà di espressione del sig. DD. Senza dimenticare che questi articoli fungono da parametri aggiuntivi di interpretazione per l'art. 17 *bis* dello Statuto, che riconosce ai funzionari dell'Unione il diritto alla libertà di espressione "nel rispetto dell'obbligo di lealtà e imparzialità".

Nei paragrafi che seguono si cercherà di spiegare perché l'apparente trasparenza della linea argomentativa risultante dalle sentenze di Corte e Tribunale sembra invece nascondere qualche incertezza.

4. Il profilo più controverso è probabilmente il rapporto tra libertà di espressione e diritto d'autore in un giudizio deciso utilizzando lo Statuto dei funzionari dell'Unione come parametro principale nell'assetto del bilanciamento *ex* art. 52, par. 1, della Carta.

La questione affonda le radici nella nozione di plagio: chiarire tale aspetto permette di comprendere se sussista o meno una base di appoggio su cui costruire un contrappeso all'applicazione della libertà sancita dall'art. 11 della Carta.

La Corte di fatto accoglie il ragionamento sviluppato dal Tribunale nella sentenza impugnata, senza espandere oltremodo l'analisi dell'argomento. Rimane allora salva una posizione che avrà ricadute sostanziali, perché, malgrado l'assenza di un'apposita definizione contenuta in disposizioni di diritto UE, il concetto di plagio non sarà ricostruibile da ciascuno Stato membro, ma dovrà essere inteso in base alla formulazione della sentenza *DD c. FRA* del 2022: "plagiarism can be defined as the act by which a person assumes ownership of a third party's artistic or literary work by copying it" (punto 61).

Va detto che, da questo punto di vista, la sentenza di primo grado guarda alla direttiva 2001/29/CE sull'armonizzazione di taluni aspetti del diritto d'autore e dei diritti connessi nella società dell'informazione (direttiva Infosoc). A tale proposito, come si è accennato, il Tribunale aveva fatto leva su determinati passaggi delle conclusioni dell'Avvocato generale Szpunar nella causa *Pelham* (per approfondimenti si rinvia a: C. GEIGER, E. IZYUMENKO, *Freedom of Expression as an External Limitation to Copyright Law in the EU: The Advocate General of the CJEU Shows the Way*, *Center for International Intellectual Property Studies*, n. 12, 2018; L. BENTLY, S.

DUSOLLIER, C. GEIGER, J. GRIFFITHS, A. METZGER, A. PEUKERT, M. SENFTLEBEN, *Sound Sampling, a Permitted Use Under EU Copyright Law? Opinion of the European Copyright Society in Relation to the Pending Reference before the CJEU in Case C-476/17, Pelham GmbH v. Hütter*, in *International Review of Intellectual Property and Competition Law*, 2019, p. 467 ss.; J. GRIFFITHS, *European Union copyright law and the Charter of Fundamental Rights—Advocate General Szpunar's Opinions in (C-469/17)* Funke Medien, *(C-476/17)* Pelham GmbH *and (C-516/17)* Spiegel Online, in *ERA Forum*, 2019, p. 35 ss.; J. JÜTTE, *Finding Comfort between a Rock and a Hard Place. Advocate General Szpunar on Striking the Balance in Copyright Law*, in *European Law Blog*, 28 February 2019; C. SGANGA, *A Decade of Fair Balance Doctrine, and How to Fix It: Copyright versus Fundamental Rights before the CJEU from Promusicae to Funke Medien, Pelham and Spiegel Online*, in *European Intellectual Property Review*, 2019, p. 683). L'Avvocato Szpunar nell'occasione aveva interpretato anche l'art. 5, par. 3, lett. d), della direttiva 2001/29/CE, che consente agli Stati membri, per quanto riguarda le citazioni, di disporre eccezioni o limitazioni ai diritti esclusivi di riproduzione e comunicazione di opere al pubblico "sempreché siano relative a un'opera o altri materiali protetti già messi legalmente a disposizione del pubblico e a patto che si indichi, salvo in caso di impossibilità, la fonte, incluso il nome dell'autore e che le citazioni siano fatte conformemente ai buoni usi e si limitino a quanto giustificato dallo scopo specifico". A fronte di ciò, l'Avvocato generale aveva rilevato alcune condizioni di liceità delle citazioni, che avrebbero permesso di distinguere le stesse dalle ipotesi di "plagio" (parr. 63-66 delle conclusioni): da un lato, la necessità di un'interazione tra l'opera citante e quella citata; dall'altro, l'incorporazione nella prima dell'estratto citato senza che questo venga snaturato e in modo che sia possibile distinguerlo facilmente come elemento estraneo. Nella sentenza con cui era stato definito il caso *Pelham* (sentenza della Corte del 29 luglio 2019, causa C-476/17, *Pelham*), la Corte aveva confermato la tesi dell'Avvocato Szpunar (parr. 71-73), senza però fare alcun cenno al termine "plagio".

Alla luce di questo snodo dell'argomentazione, appare evidente che nell'economia del giudizio *DD c. FRA* la normativa UE sul diritto d'autore abbia giocato un ruolo assai rilevante, dal momento che proprio all'interno di essa si rinviene il retroterra giuridico di un presupposto decisivo, ossia la nozione di plagio, verso la quale confluisce la condotta contestata al ricorrente. Per usare le parole del Tribunale (successivamente confermate dalla Corte), "the actions attributed to the applicant, in particular copying the work of others and passing it off as his own, cannot be regarded as a lawful expression of the right to freedom of expression within the meaning of the first paragraph of Article 11 of the Charter. In that regard, even if it were to be accepted that the applicant's conduct was covered by the right to freedom of expression, the obligations under Articles 11, 12 and 21 of the Statute constitute, in any event, legitimate restrictions on the exercise of that right".

Con questa presa di posizione, però, si esaurisce d'improvviso la portata del diritto UE sul *copyright* in ambedue le sentenze. Invero, l'anomalia è stata rilevata dall'Avvocato generale Pikamäe (conclusioni dell'avv. Gen. Priit Pikamäe, del 7 dicembre 2023, causa C-680/22 P, *DD c. FRA*) rispetto alla pronuncia impugnata dal ricorrente. Nelle sue conclusioni, l'Avvocato Pikamäe si era focalizzato sulla regolarità dell'avvio del procedimento d'indagine amministrativa in forza dell'art. 86 dello Statuto, rilevando che, su questo punto, il ragionamento del Tribunale appariva viziato da errori in diritto, in quanto non aveva tenuto conto di più aspetti: primo, un'indagine amministrativa potrebbe riguardare soltanto mancanze agli obblighi statutari; secondo, occorre un principio di prova per giustificare l'avvio dell'indagine; terzo, l'amministrazione è tenuta a precisare quali disposizioni specifiche dello Statuto sono state violate dal dall'agente.

Per l'esattezza, l'Avvocato generale constatava che dalla ricostruzione dei fatti operata dal Tribunale emergeva che l'indagine condotta contro il ricorrente avrebbe dovuto determinare se fossero stati lesi anche diritti di proprietà intellettuale. Eppure, la sentenza impugnata non avrebbe stabilito se l'art. 86 dello Statuto escluda qualsiasi possibilità di perseguire violazioni del diritto d'autore nell'ambito di un procedimento disciplinare; mancava cioè un riferimento normativo preciso che consentisse di asserire con precisione che l'omessa indicazione dei riferimenti delle fonti di un documento avrebbe dovuto essere considerata contraria ai requisiti richiesti dagli articoli Statuto invocati contro il sig. DD. Ne sarebbe derivata la carenza di una qualificazione giuridica necessaria per ricavare quel principio di prova che a sua volta non può mancare per avviare un'indagine amministrativa. Nel pensiero dell'Avvocato Pikamäe, tale omissione avrebbe generato considerevoli ripercussioni per il ricorrente.

La CGUE si discosta in maniera netta dall'*opinion*, non toccando minimamente le questioni discusse dall'Avvocato generale. Nella motivazione della sentenza il diritto d'autore non viene contrapposto in via autonoma alle prerogative riconducibili alla libertà di espressione: i soli artt. 11, 12 e 21 dello Statuto sono stati ritenuti sufficienti a inibire per forza propria le richieste che il ricorrente ricollegava all'art. 11 della Carta. Di conseguenza, la pronuncia non si inserisce nel solco di quel filone giurisprudenziale relativo ai rapporti tra diritti esclusivi ed eccezioni nella direttiva Infosoc con cui, tra le altre cose, la Corte aveva sondato almeno in parte le dinamiche di bilanciamento tra fattispecie riconosciute e garantite dalla Carta dei diritti fondamentali agli artt. 11 e 17, par. 2 (tra i principali esempi si segnalano: sentenza della Corte del 27 marzo 2014, causa C-314/12, *UPC Telekabel*; dell'8 settembre 2016, causa C-160/15, *GS Media*; del 7 agosto 2018, causa C-161/17, *Renckhoff*; del 29 luglio 2019, causa C-469/17, *Funke Medien*; del 29 luglio 2019, causa C-516/17, *Spiegel Online*; *Pelham*, cit.; del 9 marzo 2021, causa C-392/19, *VG Bild-Kunst*. Per considerazioni più approfondite si veda, *ex multis*: T. SNIJDERS, S. VAN DEURSEN, *The Road Not Taken – the CJEU Sheds Light on the Role of Fundamental Rights in the European Copyright Framework – a Case Note on the Pelham, Spiegel Online*

and Funke Medien Decisions, in *International Review of Intellectual Property and Competition Law*, 2019, p. 1176 ss.; S. GARBEN, *Fundamental Rights in EU copyright Harmonization: Balancing without a Solid Framework*: *Funke Medien, Pelham, Spiegel Online*, in *Common Market Law Review*, 2020, p. 1909 ss.; C. GEIGER, E. IZYUMENKO, *The Constitutionalization of Intellectual Property Law in the EU and the Funke Medien, Pelham and Spiegel Online Decisions of the CJEU: Progress, but Still Some Way to Go!*, in *International Review of Intellectual Property and Competition Law*, 2020, p. 282 ss; A. STROWEL, *Copyright Strengthened by the Court of Justice Interpretation of Article 17(2) of the EU Charter of Fundamental Rights*, in O. POLLICINO, G. M. RICCIO, M. BASSINI (eds.), *Copyright and Fundamental Rights in the Digital Age*, Cheltenham, 2020, p. 28 ss.; F. FERRI, *Il bilanciamento dei diritti fondamentali nel mercato unico digitale*, Torino, 2022, p. 129 ss.; M. SENFTLEBEN, *The Unproductive "Overconstitutionalization" of EU Copyright and Trademark Law – Fundamental Rights Rhetoric and Reality in CJEU Jurisprudence*, in *International Review of Intellectual Property and Competition Law*, 2024, p. 1471 ss.).

Ora, sebbene non ci si senta di criticare i giudici per avere evitato di risolvere il problema compiendo un bilanciamento tra diritti fondamentali, la sensazione è che il brusco abbandono del diritto UE in materia di *copyright* nelle motivazioni delle sentenze, preso atto della centralità della direttiva Infosoc nel caso di specie, dia luogo almeno in parte a un salto logico nell'*iter* motivazionale, con annesse ricadute sull'applicabilità della libertà di espressione invocata dal ricorrente.

5. Si ritiene poi opportuno indagare ulteriormente un secondo aspetto che traspare dalla motivazione della sentenza della CGUE, vale a dire la metodologia che guida il sindacato della proporzionalità del limite alla libertà di espressione nella prospettiva della giurisprudenza della Corte EDU.

Per consolidare il proprio impianto argomentativo, la Corte di giustizia ha effettuato un rinvio diretto ad una sua decisione risalente, *Connolly c. Commissione* del 2001 (sentenza della Corte del 6 marzo 2001, causa C-274/99 P; v. anche M. SAVINO, *Il commento (a Connolly c. Commissione, C-274/99, 6 marzo 2001)*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2002, p. 860 ss.; C. BOLOGNA, *La libertà di espressione dei "funzionari"*, Bologna, 2020, p. 14 ss., N. VINAI, *Il dovere di riserbo dei pubblici funzionari nell'esperienza italiana e francese*, Torino, 2024, p. 45 ss.). Tale giudizio riguardava la destituzione di un funzionario della Commissione europea che, senza richiedere apposita autorizzazione, aveva pubblicato un volume in cui si era reso protagonista di critiche e ingiurie contro alcuni membri dell'istituzione e altri superiori gerarchici, mettendo altresì in discussione certi orientamenti fondamentali della politica comunitaria sul processo di integrazione europea in ambito economico e monetario. Anche in *Connolly c. Commissione* la Corte aveva rigettato i motivi di ricorso basati sulla libertà di espressione del funzionario, opponendo la violazione delle disposizioni dello Statuto considerate sinora.

In *DD c. FRA*, a ben vedere, la Corte richiama unicamente il punto 49 della sentenza *Connolly c. Commissione*, dove si indicava che, come statuito dalla Corte EDU, laddove sia in gioco la libertà di espressione dei "dipendenti" occorre considerare che, secondo l'art. 10, par. 2, CEDU, l'esercizio della libertà di espressione comporta doveri e responsabilità che rivestono "un'importanza particolare", ragion per cui le autorità nazionali mantengono un "certo potere discrezionale" nel valutare se l'ingerenza denunciata sia proporzionata allo scopo da raggiungere. In questo passaggio la Corte citava le pronunce *Vogt c. Germania* (sentenza del 26 settembre 1995, ric. n. 17851/91, punto 52), *Ahmed e a. c. Regno Unito* (sentenza del 2 settembre 1998, ric. n. 22954/93, punto 56) e *Wille c. Lichtenstein* (sentenza del 28 ottobre 1999, ric. n. 28396/95, punto 62).

Ebbene, tutte queste considerazioni non figurano nella sentenza *DD c. FRA* del Tribunale. Solo la CGUE, infatti, rimarca la natura *sui generis* dei doveri e delle responsabilità dei funzionari e degli agenti quale condizione idonea a giustificare l'affidamento all'istituzione o all'organo UE interessato di una siffatta libertà di azione (punto 64). È dunque grazie alla Corte che si (ri)afferma la traslazione sul piano UE di un regime *ad hoc* di responsabilità, che all'atto pratico ha inciso anche sull'impostazione degli schemi di bilanciamento della libertà di espressione dell'agente; un regime, questo, mediante il quale i canoni di responsabilità applicati a funzionari ed agenti dell'Unione finiscono per coincidere con prerogative riconosciute alle amministrazioni statali, come emerge giocoforza dalle sentenze della Corte EDU cui ha attinto la Corte di giustizia.

Ma la costruzione di un filo conduttore che lega la causa *DD c. FRA* alle tre sentenze della Corte EDU appena enunciate passando per *Connolly c. Commissione* impone qualche avvertimento aggiuntivo.

Segnatamente, i collegamenti a *Vogt c. Germania*, *Ahmed e a. c. Regno Unito* e *Wille c. Lichtenstein* rischiano di apparire sbrigativi se si tiene presente che la prima e la terza sentenza in realtà hanno confermato l'avvenuta violazione dell'art. 10, par. 2, CEDU, e che, come annotato in dottrina, già all'epoca la giurisprudenza di Strasburgo sui limiti alla libertà di espressione dei funzionari era particolarmente scrupolosa nell'esame delle circostanze dei casi vagliati e attenta all'esigenza di comprimere il meno possibile il diritto in questione (P. PALLARO, *La libertà di espressione dei pubblici funzionari nella giurisprudenza delle Corti di Strasburgo e di Lussemburgo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2000, p. 760 ss.).

Oltretutto, vale pur sempre la pena di precisare che anche negli anni successivi il grado di discrezionalità accordato all'ente per dilatare la portata di doveri e responsabilità di funzionari pubblici ai fini dell'art. 10, par. 2, CEDU non pare essere stato costante. A riprova di quanto si afferma, fonti riconucibili al Consiglio d'Europa confermano che la giurisprdenza della Corte EDU in materia "has developed from a rather conservative approach giving states stronger powers, to a more liberal approach where states enjoy less discretion" (D. BYCHAWSKA-SINIARSKA, *Protecting the Right to*

Freedom of Expression under the European Convention on Human Rights, *Council of Europe*, 2017, p. 19).

6. La visione d'insieme dei tratti comuni delle sentenze di primo e secondo grado nella causa *DD c. FRA* in merito alla libertà di espressione dell'agente destituito per plagio porta a concludere, di primo acchito, circa il consolidamento di un orientamento univoco e solido, ancorato al diritto derivato UE e alla giurisprudenza applicabile.

Benché le conclusioni raggiunte appaiano complessivamente fondate, da uno sguardo più approfondito nelle pieghe delle pronunce affiorano tuttavia divergenze più o meno forti circa il *modus operandi* di Tribunale, CGUE e – specialmente – Avvocato generale. Inoltre, permangono dubbi rispetto a taluni passaggi a tratti frettolosi della sentenza della Corte di fronte a punti che forse avrebbero dovuto essere esplorati maggiormente.

In particolare, non convince fino in fondo la scelta di rinvenire negli artt. 11, 12 e 21 dello Statuto dei funzionari dell'Unione quei canoni di chiarezza e precisione quasi assoluti da consentire, in autonoma contrapposizione all'art. 11 della Carta, l'assorbimento automatico delle condotte integranti plagio, senza l'elaborazione di connessioni più solide con la normativa UE sul diritto d'autore.

Suscitano poi qualche perplessità le modalità di richiamo alla giurisprudenza della Corte EDU sui confini della libertà di espressione dei funzionari. Non a caso, la sentenza *DD. c. FRA* lascia in sospeso la questione del livello di discrezionalità di cui potranno godere istituzioni e organi UE per contenere l'applicabilità dell'art. 11 della Carta; anzi, tale margine di apprezzamento esce semmai rafforzato, non essendo state fornite coordinate per dosarne l'intensità.

ABSTRACT (ITA)

La vicenda *DD c. FRA* riguarda la destituzione di un agente dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali a causa di condotte ritenute contrarie allo Statuto dei funzionari dell'Unione. In una delle cause sorte a seguito del provvedimento (C-680/22 P, sentenza del 12 dicembre 2024), viene in rilievo la questione dell'esercizio della libertà di espressione dell'interessato. Il presente contributo analizza l'approccio della Corte di giustizia (e del Tribunale) in merito ai limiti a tale libertà fondamentale e affronta alcuni profili controversi suscettibili di incidere sull'orientamento del bilanciamento da realizzare.

ABSTRACT (ENG)

The *affaire DD v. FRA* concerns the removal from the post of a European Union Agency for Fundamental Rights' agent due to conduct deemed contrary to the Staff Regulations of Officials of the Union. In one of the cases arising from that event (C-680/22 P, judgment of 12 December 2024), the issue of the exercise of the agent's freedom of expression comes to the fore. This contribution analyses the approach of the Court of Justice (and of the General Court) regarding the limits to this fundamental freedom and delves into some controversial issues that are likely to affect the balance to strike.