

ATTUALITÀ

La tutela della libertà di stampa nell'Unione europea: recenti passi avanti alla luce del caso Real Madrid Club de Fútbol e della direttiva anti-SLAPP

Silvia Riccardelli

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il caso *Real Madrid Club de Fútbol*. – 2.1. *Segue*: la clausola dell'ordine pubblico. – 2.2. *Segue*: l'art. 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. – 3. La normativa europea a tutela della libertà di stampa: la nuova direttiva anti-SLAPP. – 4. Conclusione.

1. *Premessa*. – Le istituzioni dell'Unione europea, anche e soprattutto negli anni più recenti, non hanno perso occasione per sottolineare l'essenzialità della libertà di stampa in una società democratica fondata sullo Stato di diritto¹. Tale libertà, corollario fondamentale del diritto alla libertà di espressione e d'informazione garantito agli artt. 10 della CEDU² e 11 della Carta europea dei diritti fondamentali³, risulta necessaria e funzionale al pieno godimento di un altro diritto: quello dei cittadini di ricevere informazioni di interesse pubblico⁴. L'esigenza di evidenziare il ruolo chiave della libertà in discussione all'interno delle nostre democrazie liberali deriva dai recenti episodi, anche in Europa, di repressione nei confronti dei giornalisti⁵. Tra i casi più famigerati, di forte im-

¹ Cfr. *ex multis*, le Conclusioni sulla protezione e la sicurezza dei giornalisti e degli altri professionisti dei media, Consiglio dell'Unione europea, 20 giugno 2022, in GUUE C 245, 5: *[l]a democrazia si basa sull'esercizio del diritto alla libertà di opinione e di espressione e della libertà di informazione, (...) che sono fondamentali per la professione giornalistica e devono andare di pari passo con un ambiente in grado di garantire protezione e sicurezza ai giornalisti e ai professionisti dei media*.

² Cfr. E. SCISO, *Libertà di informazione a mezzo stampa e pluralismo secondo la Corte europea dei diritti dell'uomo*, in R. PISILLO MAZZESCHI, A. DEL VECCHIO, M. MANETTI, P. PUSTORINO (a cura di), *Il diritto al pluralismo dell'informazione in Europa e in Italia*, Roma 2013, 101 ss.

³ Si ricordi che ai sensi dell'art. 52, par. 3, della Carta europea dei diritti fondamentali, il diritto garantito all'art. 11 della Carta e quello previsto dall'art. 10 CEDU hanno il medesimo significato e la stessa portata. Da ciò traiamo che l'art. 11 della Carta va interpretato alla luce dell'art. 10 CEDU e della relativa giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

⁴ Cfr. la Presentazione dello Stato dell'Unione del 2021, in cui la Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen ha dichiarato che la libertà dei media «dà voce a tutte le altre libertà» e che devono essere tutelati i giornalisti che garantiscono la trasparenza e la trasmissione delle informazioni.

⁵ Cfr., ad esempio, F. DONSON, *Libel Case and Public Debate – Some Reflections on whether*

patto mediatico è stato quello della giornalista maltese Daphne Caruana Galizia, coinvolta in plurimi procedimenti per diffamazione a causa della propria attività investigativa legata all'attività della banca maltese Pilatus Bank, e infine assassinata nel 2017⁶.

Innanzitutto a questo scenario, la Commissione europea è recentemente intervenuta in ragione dell'allarme sull'affievolimento della libertà e del pluralismo dei media tra gli Stati membri. Alcuni di questi interventi sono stati compiuti nel contesto di azioni volte all'attuazione e al rafforzamento dello Stato di diritto. Solo nel 2019, la Commissione ha constatato, con due distinte Comunicazioni⁷, che i rischi sulla stabilità dello Stato di diritto hanno origine proprio dai tentativi di indebolimento dei media indipendenti, sui quali viene principalmente esercitata pressione. Alla luce di ciò, nel sistema di revisione ciclico sul monitoraggio dell'attuazione dello Stato di diritto negli Stati membri è stata introdotta un'apposita sezione dedicata alla libertà di stampa e al pluralismo dei media, dal momento che la suddetta libertà è da considerarsi parametro di attuazione effettiva della *Rule of law*⁸. Nella relazione del 2023, sulla scia di quelle degli anni precedenti⁹, la Commissione ribadisce che «[l]e minacce alla sicurezza fisica, gli attacchi online, le campagne diffamatorie, le minacce legali e la censura compromettono la sicurezza dei giornalisti»¹⁰. In particolare, si evidenzia l'ampio ricorso alle *Strategic Lawsuits Against Public Participation* (SLAPPs), strumenti giudiziari implementati da numerosi Stati Membri per intimidire cittadini ed organizzazioni impegnati su questioni di interesse pubblico¹¹. Tra questi, «[l]a

Europe Should Be Concerned About SLAPPs, in *Review of European Community & International Environmental Law*, 2010, n. 1, 83 ss.

⁶ Si pensi ancora ai giornalisti slovacchi Ján Kuciak e Martina Kušnírová, assassinati nel 2018; al greco Giorgos Karaivaz e all'olandese Peter de Vries, giornalisti uccisi nel 2021. Per aggiornamenti sulle intimidazioni inferte nei confronti dei giornalisti, si rinvia al sito: <https://www.mappingmedia-freedom.org>.

⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio per Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione, il contesto attuale e possibili nuove iniziative, COM (2019)163 *final*; Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni per Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione, Piano d'azione, COM(2019)343 *final*.

⁸ M. CASTELLANETA, *Le iniziative dell'Unione Europea per garantire la libertà di stampa: la Proposta di Direttiva contro le azioni bavaglio*, in R. MASTROIANNI, F. FERRARO (a cura di), *Libertà di informazione e diritto dell'Unione europea. Le nuove sfide e tutela della democrazia e del pluralismo*, Napoli 2023, 31-59.

⁹ Cfr. la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Relazione sullo Stato di diritto 2022, COM (2022)500 *final*, in cui si sottolinea che i giornalisti sono continuamente esposti a minacce e ostacoli al loro lavoro, anche per mezzo di *legal threats*, tra cui azioni di diffamazione.

¹⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Relazione sullo Stato di diritto 2023, COM (2023)800 *final*, 23.

¹¹ Per una descrizione del fenomeno e dei mezzi adoperati dal legislatore europeo per contrastarlo, si rinvia al par. 3 del presente articolo.

diffamazione è uno dei motivi più frequenti adottati nelle SLAPP nei confronti dei giornalisti¹², che mira solitamente «ad esercitare un effetto deterrente sulla libertà dei media e sulla libertà di espressione»¹³.

L'analisi dei dati più recenti, inoltre, non demarca decisivi cambiamenti di trend: l'ultimo rapporto del *Media Pluralism Monitor*¹⁴, pubblicato il 27 giugno 2024, pur registrando dei miglioramenti per la libertà di stampa in alcuni Paesi membri (tra cui Grecia, Estonia e Svezia), rivela delle crescenti criticità in altri Stati europei¹⁵. In particolare, l'indicatore “*Journalistic profession, standards and protection*”, il quale valuta le condizioni necessarie affinché i giornalisti possano lavorare liberamente e senza timore, ha segnato un rischio maggiore agli anni precedenti in paesi come Austria, Lettonia, Cipro e Slovacchia¹⁶. In Slovacchia, ad esempio, l'aumento del rischio è dovuto a frequenti attacchi ai giornalisti da parte di molteplici attori, tra cui politici prominenti¹⁷. In Lettonia, d'altro lato, il rischio è aumentato a causa delle minacce online, dell'assente monitoraggio per le azioni SLAPP e dell'inserimento di *spyware* sui telefoni dei giornalisti¹⁸.

Da tale contesto emerge che i giornalisti continuano ad operare in condizioni estremamente difficili: molti affrontano crescenti pressioni finanziarie e politiche, vengono sorvegliati, subiscono condanne detentive arbitrarie o sono vittime di violenza. Per far fronte ad uno scenario simile, le istituzioni europee, dall'apparato legislativo a quello giurisdizionale, hanno deciso di optare per soluzioni volte a rafforzare la libertà di stampa e, quindi, la democrazia degli Stati membri.

Se per le novità in ambito legislativo si rinvia al paragrafo 3 di questo contributo, ci si focalizza ora su un caso recentemente conclusosi innanzi alla Corte di giustizia, emblematico dell'impulso che l'Unione intende dare alla tutela della libertà di stampa.

2. Il caso Real Madrid Club de Fútbol. – Il 7 dicembre 2006, il quotidiano *Le Monde* pubblica un articolo di un giornalista, dipendente dello stesso quotidia-

¹² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Relazione sullo Stato di diritto 2024, COM(2024) 800 draft, 32.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ L'Osservatorio del pluralismo dei media (*Media Pluralism Monitor*) rappresenta una fonte di informazioni importante per la relazione sullo Stato di diritto della Commissione. Si tratta di uno strumento scientifico olistico per documentare lo stato di salute dei quadri giuridici in cui operano i media, che analizza le minacce per il pluralismo e la libertà dei media negli Stati membri e in alcuni paesi candidati.

¹⁵ Per il report completo sui risultati del *Media Pluralism Monitor* 2024, consultare il seguente link: <https://cadmus.eui.eu/bandle/1814/77028>.

¹⁶ Cfr. *Media Pluralism Monitor* 2024, cit., *Journalistic profession, standards and protection*, par. 3.3, 41 ss.

¹⁷ *Ivi*, 43.

¹⁸ *Ibidem*.

no francese, in cui afferma che le squadre di calcio Real Madrid e FC Barcelona hanno usufruito dei servizi del dottor X. Fuentes, già coinvolto in un caso di doping nel ciclismo. L'articolo, apparso in prima pagina e ripreso da diversi media, è accompagnato da una vignetta satirica che allude allo scandalo del doping e all'eventualità che quest'ultimo possa essere replicato nell'ambito calcistico, dopo quello ciclistico.

Il 23 dicembre 2006, *Le Monde* pubblica una lettera di smentita del Real Madrid; nonostante ciò, la società calcistica e un membro del suo staff medico avviano un'azione legale al fine di ottenere un risarcimento per danno all'onore contro *Le Monde* e il suo giornalista, autore dell'articolo in questione.

A seguito di tale azione, il tribunale di primo grado di Madrid condanna i convenuti a pagare 300.000 EUR al Real Madrid e 30.000 EUR al membro dello staff medico, oltre a pubblicare la decisione sul quotidiano. Tale sentenza viene poi confermata in appello e dalla Corte suprema spagnola; quindi, il tribunale di primo grado di Madrid ordina l'esecuzione della sentenza, imponendo a titolo di capitale, interessi e spese, il pagamento di 390.000 EUR al Real Madrid e di 33.000 EUR al membro dello staff medico.

Quattro anni dopo le ordinanze di esecuzione, il 15 febbraio 2018, il Tribunale di primo grado di Parigi emette due dichiarazioni di esecutività delle ordinanze spagnole, che però saranno annullate dalla Corte d'appello di Parigi il 15 settembre 2020. *La Cour d'appel de Paris*, infatti, ritiene le ordinanze contrarie all'*ordine pubblico internazionale francese*, considerando i risarcimenti sproporzionati e in contrasto con la libertà di espressione.

Infine, la Corte di cassazione francese, alla quale i ricorrenti si rivolgono dopo quest'ultima pronuncia, presenta diverse questioni pregiudiziali alla Corte di giustizia dell'Unione europea (di qui in avanti "la Corte"), per chiarire se tali risarcimenti violino la libertà di espressione e se possano quindi giustificare un rifiuto di riconoscimento ed esecuzione (c.d. *exequatur*) delle sentenze spagnole.

Alla luce della situazione delineata, la Corte decide di esaminare congiuntamente tutte le questioni pregiudiziali presentate dalla *Cour de cassation*. L'oggetto del rinvio viene così sintetizzato: l'esame che il giudice francese deve effettuare, sulla base del regolamento Bruxelles I¹⁹, riguardo un ricorso contro la decisione sull'esecutività di una sentenza emessa in un altro Stato membro. In sostanza, il giudice del rinvio chiede se l'art. 45, par. 1²⁰, del regolamento

¹⁹ Il regolamento (CE) n. 44/2001 (2), noto anche sotto la denominazione di regolamento Bruxelles I, prevedeva le norme uniformi relative al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale emesse negli Stati membri. In base a tali norme, affinché una decisione emessa in uno Stato membro possa essere eseguita in un altro Stato membro, quest'ultimo deve accordarne l'*exequatur*.

²⁰ Ai sensi dell'art. 45, par. 1, del regolamento Bruxelles I, «[i]l giudice davanti al quale è stato proposto un ricorso ai sensi degli articoli 43 o 44 rigetta o revoca la dichiarazione di esecutività solo per uno dei motivi contemplati dagli articoli 34 e 35. Il giudice si pronuncia senza indugio».

Bruxelles I, in combinato disposto con l'art. 34, par. 1²¹ e l'art. 45, par. 2²², del medesimo regolamento, nonché l'art. 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (di qui in avanti, "la Carta")²³, debbano essere interpretati nel senso che uno Stato membro può rifiutare o revocare la dichiarazione di esecutività di una decisione emessa in un altro Stato membro qualora tale decisione violi manifestamente la libertà di espressione garantita dall'art. 11 della Carta²⁴.

Per rispondere a questa domanda, la Corte procede per punti: dapprima viscerata la portata della clausola dell'ordine pubblico, contenuta all'art. 34, par. 1, del regolamento Bruxelles I; prosegue con l'analisi dell'art. 11 della Carta e dei criteri per valutare la violazione della libertà di espressione, in particolare della libertà di stampa; conclude, infine, con una lettura disposta dei primi due punti, la quale conduce alla giustificazione del rifiuto dell'*exequatur*.

In questa sede ci focalizzeremo principalmente sull'analisi dell'art. 11 della Carta e sulla tutela della libertà di stampa ivi contenuta. Prima, però, risulta necessario inquadrare il concetto di *ordine pubblico*, al fine di comprendere l'importanza assunta dall'art. sopraccitato nel caso di specie.

2.1. *Segue*: la clausola dell'ordine pubblico. – A parere della Corte, la clausola dell'ordine pubblico entra in gioco esclusivamente nella circostanza in cui l'eventuale esecuzione in uno Stato membro (c.d. Stato membro richiesto) di una sentenza emessa dal giudice di un altro Stato dell'Unione (c.d. Stato membro di origine) comporti «la *violazione manifesta* di una norma giuridica considerata essenziale nell'ordinamento giuridico dello Stato membro richiesto o di un diritto riconosciuto come fondamentale in tale ordinamento»²⁵.

Tale assunto, tuttavia, necessita di alcune precisazioni. *In primis*, va sottolineato che la giurisprudenza della Corte ha già avuto modo di chiarire che le disposizioni del regolamento Bruxelles I devono essere interpretate «alla luce dei diritti fondamentali che, secondo una costante giurisprudenza, formano parte integrante dei principi generali del diritto di cui la Corte garantisce l'osservanza e che sono ormai iscritti nella Carta»²⁶. Inoltre, nonostante possa sorgere qualche dubbio sulla possibilità di sottoporre alla Corte una questione pregiudiziale

²¹ Secondo l'art. 34, par. 1, del regolamento in esame, le decisioni non sono riconosciute se «il riconoscimento è manifestamente contrario all'ordine pubblico dello Stato membro richiesto».

²² Ai sensi dell'art. 45, par. 2, del regolamento in esame, «[i]n nessun caso la decisione straniera può formare oggetto di un riesame del merito».

²³ Ai sensi dell'art. 11 della Carta: «[o]gni individuo ha diritto alla libertà di espressione. Tale diritto include la libertà di opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera.

La libertà dei media e il loro pluralismo sono rispettati».

²⁴ Corte di giustizia, 4 ottobre 2024, *Real Madrid Club de Fútbol c. Société Éditrice du Monde SA*, C-633/22, p.ti 25-28.

²⁵ *Ivi*, p.to 37.

²⁶ Corte di giustizia, 25 maggio 2016, *Rüdolfs Meroni c. Recoletos Limited*, C- 559/14, p.to 45.

relativa a una disposizione della Carta²⁷, dal momento che la pretesa dei ricorrenti nel procedimento principale non sembrava avere il proprio fondamento materiale nel diritto dell'Unione²⁸, l'interpretazione del diritto dell'Unione applicato dal giudice dello Stato membro richiesto non può prescindere dalla necessità di garantire una protezione almeno equivalente a quella offerta dalla CEDU. A tal proposito, nelle Conclusioni relative al caso in esame, l'Avvocato generale Szpunar precisa che la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo offrono una protezione complementare dei valori fondamentali nell'ambito civile e commerciale; tale complementarità è essenziale perché il diritto dell'Unione Europea non si applica a tutte le situazioni, contribuendo così a rafforzare la fiducia reciproca tra gli Stati membri²⁹. Quest'ultima, a parere della Corte, assume un'importanza fondamentale, in quanto consente la creazione ed il mantenimento di uno spazio senza frontiere interne³⁰.

Un'ulteriore precisazione, necessaria per comprendere la portata della clausola dell'ordine pubblico, è che questa è applicabile qualora il riconoscimento di una decisione violi *manifestamente* un principio essenziale dell'ordinamento dello Stato membro richiesto, il quale può derivare sia dal diritto nazionale che da quello europeo³¹. La Corte, a tal riguardo, ha previamente affermato l'esistenza di un nucleo comune di valori condivisi dagli Stati membri che definiscono l'identità dell'Unione³². Si può dunque sostenere, in considerazione della giurisprudenza della Corte, l'esistenza di un *ordine pubblico dell'Unione* integrato all'ordine pubblico nazionale. Infatti, sebbene la Corte non abbia mai espressamente adottato questa nozione, ha riconosciuto che le norme essenziali nell'ordinamento dell'Unione sono rilevanti anche a livello nazionale, giustificando il ricorso alla clausola dell'ordine pubblico³³.

Per concludere sul primo punto, la Corte ritiene che, solo nel caso in cui l'esecuzione di una decisione nello Stato membro richiesto comporti una viola-

²⁷ Oggi tali dubbi dovrebbero essere attenuati, grazie alla recente entrata in vigore della Direttiva (UE) 2024/1069 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 aprile 2024 sulla protezione delle persone attive nella partecipazione pubblica da domande manifestamente infondate o procedimenti giudiziari abusivi (c.d. "azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica"). Questa direttiva, infatti, estende la protezione a tutte le cause transfrontaliere di natura civile, dilatando così l'applicabilità dell'articolo 11 della Carta in casi come quello di cui si sta trattando. Per un'analisi più approfondita della direttiva, si rinvia al par. 3 del presente contributo.

²⁸ Infatti, secondo quanto stabilito dall'art. 51, par. 1, della Carta, le disposizioni di quest'ultima «si applicano (...) agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione».

²⁹ Conclusioni dell'Avvocato generale Maciej Szpunar, 8 febbraio 2024, *Real Madrid Club de Fútbol c. Société Éditrice du Monde SA*, C-633/22, p.ti 68-69.

³⁰ Corte di giustizia, *Real Madrid Club de Fútbol c. Société Éditrice du Monde SA*, *cit.*, par. 42.

³¹ Corte di giustizia, *Rüdolfs Meroni c. Recoletos Limited*, *cit.*, p.to 46,

³² Corte di giustizia, 16 luglio 2015, *Diageo Brands BV c. Simiramida-04 EOOD*, C- 681/13, p.to 68.

³³ Corte di giustizia, *Real Madrid Club de Fútbol c. Société Éditrice du Monde SA*, *cit.*, p.ti 39, 43.

zione evidente di un diritto fondamentale, sancito dalla Carta, il tribunale di tale Stato sarebbe tenuto a rifiutare l'esecuzione della decisione o, se necessario, a revocare la dichiarazione che ne conferma l'esecutività³⁴.

2.2. Segue: l'art. 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

– Come precedentemente accennato, il giudice del rinvio fa espresso riferimento all'art. 11 della Carta. Nell'analisi di questo articolo, fondamentale per dedurre gli esiti della vicenda, la Corte effettua una premessa³⁵: quando si tratta di giornalisti, editori e organi di stampa a seguito della pubblicazione di un articolo, la libertà di espressione e informazione è tutelata in modo specifico dall'art. 11, par. 2, della Carta, secondo cui la libertà dei media e il loro pluralismo devono essere rispettati³⁶. Si deduce, dunque, che le questioni pregiudiziali in questione ineriscono più specificamente l'art. 11, par. 2, della Carta³⁷.

Alla luce di tale premessa, la Corte procede con alcune considerazioni sostanziali. La prima è che la libertà e il pluralismo dei media sono dei principi strettamente legati ad almeno due valori su cui si basa l'Unione all'art. 2 TUE: la democrazia e lo Stato di diritto³⁸. Se riguardo il secondo è stato già detto abbastanza nel primo paragrafo, conviene ora trattare dell'interdipendenza tra il rispetto dell'art. 11 della Carta e la sussistenza di una società democratica. A corroborare la consistenza di questo legame è, *in primis*, la Corte di Strasburgo³⁹. Quest'ultima, a partire dalla sentenza *Handyside*, definisce la libertà di espressione un elemento fondante lo Stato democratico e una condizione essenziale per l'esercizio e il godimento di altri diritti fondamentali⁴⁰. Tale legame, peraltro, è efficace e sostanzialmente valido solo se lo Stato garantisce il pluralismo dei media, specialmente se volto a trasmettere informazioni e idee al pubblico⁴¹.

Sul punto, la Corte EDU è seguita pedissequamente dalla Corte di giustizia⁴², la quale rende noto che la libertà di espressione «rappresenta un fonda-

³⁴ Ivi, p.to 44.

³⁵ Cfr. Corte di giustizia, *Real Madrid Club de Fútbol c. Société Éditrice du Monde SA*, cit., p.to 46.

³⁶ V. anche Corte di giustizia, 3 febbraio 2021, *Fussl Modestraße Mayr GmbH c. SevenOne Media GmbH e a.*, C- 555/19, p.to 83.

³⁷ Conclusioni dell'Avvocato generale Maciej Szpunar, cit., p.to 106.

³⁸ Cfr., *ex multis*, L.S. ROSSI, *Il rapporto tra Trattato di Lisbona e Carta dei diritti fondamentali dell'UE*, in G. BRONZINI et al. (eds.), *Le scommesse dell'Europa*, 2009, 73 ss.; R. MASTROIANNI, *Freedom and pluralism of the media: an European value waiting to be discovered*, in *Medialaws.eu*, 2022, 100 ss., disponibile al seguente link: <https://www.medialaws.eu/wp-content/uploads/2022/06/1-22-Mastroianni.pdf>.

³⁹ Cfr., P. CARETTI, *Commento all'art 10 CEDU*, in S. BARTOLE, B. CONFORTI, G. RAIMONDI (a cura di), *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali*, Padova 2001, 337 ss.

⁴⁰ Corte EDU, 7 dicembre 1976, *Handyside c. Regno Unito*, ric. n. 5493/72, p.to 49.

⁴¹ Corte EDU, 24 novembre 1993, *Informationsverein Lentia e altri c. Austria*, serie A, ric. n. 2767/93, p.to 38; 7 giugno 2012, *Centro Europa 7 S.r.l. e Di Stefano c. Italia*, ric. n. 38433/09, p.to 129.

⁴² Cfr., R. MASTROIANNI, G. STROZZI, *Commento all'art. 11*, in S. ALLEGREZZA, R. MASTROIANNI,

mento essenziale di una società democratica»⁴³. Inoltre, dalla sentenza *Tele 2 Sverige*⁴⁴ la Corte inaugura una giurisprudenza, oggi sempre più consolidata, che vede l'art. 11 della Carta «uno dei fondamenti essenziali di una società democratica e pluralista, facente parte dei valori sui quali, a norma dell'articolo 2 TUE, l'Unione è fondata»⁴⁵, il quale, però, può essere limitato in rapporto alla sua funzione all'interno della società⁴⁶. La stessa Corte, tuttavia, ha anche più volte ricordato che «la missione della stampa, in una società democratica e in uno Stato di diritto, giustifica che questa possa informare il pubblico senza restrizioni che non siano quelle strettamente necessarie»⁴⁷. Ancora, se si guarda di nuovo alla giurisprudenza della Corte EDU⁴⁸, emerge che l'art. 10, par. 2, della CEDU lascia pochissimo spazio per restrizioni alla libertà di espressione, soprattutto quando si tratta di discorsi politici o questioni di interesse pubblico. La stampa, in particolare, sebbene abbia certi limiti da rispettare, legati particolarmente alla tutela della reputazione e dei diritti altrui, ha il dovere di informare il pubblico su questioni di interesse generale⁴⁹; diversamente, non potrebbe svolgere la sua funzione essenziale di “*public watchdog*” della società⁵⁰. Di conseguenza, quando si valuta se un'interferenza con la libertà di stampa sia proporzionata a un obiettivo legittimo, è fondamentale dare grande rilievo all'interesse della società democratica nel garantire e preservare questa libertà⁵¹.

Sul concetto di proporzionalità dei limiti alla libertà in questione, la Corte procede poi con un'ulteriore considerazione: ogni decisione che preveda un risarcimento per danni alla reputazione deve garantire una proporzionalità adeguata tra l'importo assegnato e il danno subito⁵². Tale evidenza è essenziale, dal momento che qualsiasi restrizione indebita della libertà di espressione comporta il rischio di ostacolare o paralizzare, in futuro, la copertura mediatica di questioni analoghe⁵³. In particolare, secondo la giurisprudenza della Corte EDU, occorre essere estremamente prudenti quando le misure o le sanzioni adottate

F. PAPPALARDO, O. POLLICINO, O. RAZZOLINI (a cura di), *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano 2017, 217 ss.

⁴³ Corte di giustizia, 2 aprile 2009, C-421/07, *Damgaard*, p.to 26.

⁴⁴ Corte di giustizia, 21 dicembre 2016, cause riunite C-203/15, *Tele2 Sverige AB c. Post-och telestyrelsen* e C-698/15, *Secretary of State for the Home department c. Tom Watson e a.*, p.to 93.

⁴⁵ Corte di giustizia, 6 ottobre 2020, *La Quadrature du Net e a. c. Premier ministre e a.*, C-511/18, C-512/18 e C-520/18, p.to 114; 30 aprile 2024, *La Quadrature du Net e a. c. Premier ministre e a.*, C-470/21, p.to 68.

⁴⁶ *Ivi*, p.to 120.

⁴⁷ Corte di giustizia, 1 dicembre 2011, *Eva-Maria Painer contro Standard VerlagsGmbH e a.*, C-145/10, p.to 113; 29 luglio 2019, *Spiegel Online GmbH c. Volker Beck*, C-516/17, p.to 72.

⁴⁸ Corte di giustizia, *Real Madrid Club de Fútbol c. Société Éditrice du Monde SA*, *cit.*, p.to 53.

⁴⁹ *Ivi*, p.to 55.

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ Cfr., *ex multis*, Corte EDU, 23 settembre 1994, *Jersild c. Danimarca*, ric. n. 15890/89, p.to 31.

⁵² Cfr. Corte di giustizia, *Real Madrid Club de Fútbol c. Société Éditrice du Monde SA*, *cit.*, p.to 57.

⁵³ *Ivi*, p.to 60.

sono tali da dissuadere la stampa dal partecipare alla discussione di questioni che presentano un legittimo interesse generale, generando un *effetto deterrente* sull'esercizio della libertà di stampa nei confronti di tali questioni⁵⁴. A tal proposito, nonostante il concetto di *effetto deterrente* non sia definito esplicitamente dal giudice del rinvio, il significato sembra derivare dalla stessa giurisprudenza della Corte EDU. Quest'ultima, infatti, indica che una condanna al risarcimento dei danni per diffamazione può avere un effetto dissuasivo (c.d. *chilling effect*) sulla libertà di espressione, specialmente se l'importo del risarcimento è così elevato da mettere a rischio l'attività giornalistica e il dibattito pubblico⁵⁵. Inoltre, sempre la Corte EDU ha avuto modo di specificare che un effetto dissuasivo può manifestarsi anche a seguito di condanne a somme relativamente modeste, ma che risultano considerevoli rispetto alle risorse economiche della persona condannata⁵⁶.

Alla luce della giurisprudenza descritta e delle contingenze del caso, la Corte di giustizia conclude che l'esecuzione di una sentenza che condanna una società editrice di un giornale e un suo giornalista al pagamento di danni morali per lesione della reputazione deve essere rifiutata se, tenendo conto di tutte le circostanze (comprese le risorse economiche dei condannati, la gravità della loro colpa e l'entità del danno accertata nelle decisioni principali⁵⁷), viola chiaramente i diritti sanciti dall'art. 11 della Carta⁵⁸. Tale violazione è considerata contraria all'ordine pubblico dello Stato richiesto e giustifica, per ciò, il rifiuto dell'esecuzione ai sensi dell'art. 34, par. 1, del regolamento n. 44/2001.

3. *La normativa europea a tutela della libertà di stampa: la nuova direttiva anti-SLAPP*. – L'esito del caso appena esaminato risulta di notevole importanza per il potenziamento della libertà di stampa, quale principio fondamentale dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea e caposaldo di una società fondata sui valori di cui all'art. 2 TUE⁵⁹. Tuttavia, come accennato nella premessa iniziale, l'azione dell'Unione per la promozione della tutela della libertà di stampa non si limita all'attività giurisdizionale della Corte⁶⁰. Si consideri, infatti, che qua-

⁵⁴ Ivi, p.to 61.

⁵⁵ V., *ex multis*, Corte EDU, 14 febbraio 2023, *Halet c. Lussemburgo*, ric. n. 21184/18, p.to 205; 15 maggio 2023, *Sanchez c. Francia*, ric. n. 45581/15, p.to 205.

⁵⁶ Corte EDU, 15 febbraio 2005, *Steel e Morris c. Regno Unito*, ric. n. 68416/01, p.to 96.

⁵⁷ In concreto, il tribunale competente francese deve verificare se i danni attribuiti siano sproporzionati rispetto al danno alla reputazione e se tale sproporzione possa dissuadere la copertura mediatica di questioni simili, compromettendo la libertà di stampa. Cfr. Corte di giustizia, *Real Madrid Club de Fútbol c. Société Éditrice du Monde SA*, *cit.*, p.to 69.

⁵⁸ Ivi, p.ti 66-68, 74.

⁵⁹ V. *supra* nota 38.

⁶⁰ Sulle recenti iniziative legislative dell'Unione, v. R. MASTROIANNI, C. MASSA, *La nuova politica europea in tema di libertà di informazione e lo Stato di diritto*, in *Europa tra presente e futuro*, 2023, 143-154.

si contestualmente alla pubblicazione delle conclusioni dell'Avvocato generale Szpunar sul caso *Real Madrid Club de Fútbol*, il Parlamento europeo si riuniva a Strasburgo per approvare il testo della proposta di direttiva sulla protezione delle persone attive nella partecipazione pubblica da procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi⁶¹. La nuova direttiva, concordata con il Consiglio il 30 novembre 2023⁶² e pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 16 aprile 2024⁶³, mira a garantire che cittadini (*in primis* giornalisti e attivisti) e organizzazioni impegnate su questioni di interesse pubblico siano protette contro le cause legali strategiche volte a bloccare la partecipazione pubblica (note come *azioni bavaglio*, o *SLAPPs*, acronimo di *Strategic Lawsuits Against Public Participation*).

Tra le disposizioni della direttiva anti-SLAPP, le più significative risultano essere le seguenti: la possibilità per il tribunale di richiedere al ricorrente una cauzione per coprire le spese stimate del procedimento, inclusi i costi legali del convenuto e, se previsto dalla legge nazionale, i danni⁶⁴; il rigetto anticipato della domanda se la causa è infondata⁶⁵; la possibilità di addebitare al ricorrente le spese processuali, compresa la rappresentanza legale del convenuto⁶⁶. Tali disposizioni mirano a prevenire l'avvio di azioni legali che, sebbene dichiarino di tutelare i diritti della personalità, sono in realtà promosse per ostacolare l'esercizio, da parte della persona convenuta, di attività fondamentali per la prosperità di uno Stato democratico⁶⁷. La direttiva, infatti, non mira esclusivamente alla tutela dell'attività professionale dei giornalisti, bensì ha la ben più ampia vocazione di salvaguardare l'interesse pubblico delle questioni su cui i media informano⁶⁸. A tal proposito, non è un caso che il primo articolo della direttiva, dedicato all'oggetto della normativa in esame, precisa che questa garantisce tutela a tutte le «persone fisiche o giuridiche» perseguite «in ragione della loro partecipazione pubblica»⁶⁹. Inoltre, si consideri che «[l]a durata dei procedimenti e la pressione finanziaria che ne deriva possono avere un effetto dissuasivo sulle persone fisiche e giuridiche attive nella partecipazione pubblica (...) con il conseguente im-

⁶¹ Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 27 febbraio 2024 sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla protezione delle persone attive nella partecipazione pubblica da procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi (c.d. «azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica»), P9_TA(2024)0085.

⁶² Accordo politico sul testo della direttiva, del 30 novembre 2023, 2022/0117(COD).

⁶³ Direttiva (UE) 2024/1069 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 aprile 2024 sulla protezione delle persone attive nella partecipazione pubblica da domande manifestamente infondate o procedimenti giudiziari abusivi (c.d. «azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica»).

⁶⁴ Ivi, capo II, art. 10.

⁶⁵ Ivi, capo III, art. 11 ss.

⁶⁶ *Ibidem*, capo IV, art. 14.

⁶⁷ V. E. BENVENUTI, *Azioni strategiche tese a dissuadere la partecipazione pubblica e tutela delle libertà di espressione e informazione nel diritto internazionale privato dell'Unione europea*, in *Freedom, security & justice: european legal studies*: 1, 2024, 2024, 130-172.

⁶⁸ M. CASTELLANETA, *op. cit.*, 36 ss.

⁶⁹ Direttiva (UE) 2024/1069, *cit.*, art. 1.

poverimento del dibattito pubblico a scapito della società nel suo complesso»⁷⁰. L'obiettivo conclamato della direttiva è, dunque, quello di preservare il dibattito pubblico tramite la diffusione di opinioni e informazioni utili per la collettività e la democrazia⁷¹.

D'altra parte, la direttiva fa parte di un ampio progetto della Commissione europea, chiamato *Piano d'azione per la democrazia europea*⁷², tra le cui finalità principali vi è proprio la promozione della libertà (inclusa quella di stampa) e del pluralismo dei media⁷³. Nell'ambito del consolidamento di questi principi, vale la pena far cenno ad un ulteriore prodotto del Piano d'azione della Commissione: l'*European media freedom act* (c.d. regolamento EMFA)⁷⁴. Tale regolamento è costituito da un insieme di norme intese a proteggere, oltre la libertà e il pluralismo, l'indipendenza dei media nell'Unione. In particolare, ai sensi del par. 3 dell'art. 4, dedicato ai *Diritti dei fornitori di servizi di media*, «gli Stati membri provvedono affinché le fonti giornalistiche (...) siano efficacemente protette». A tal fine, i medesimi Stati devono astenersi da: obbligare i fornitori di servizi di media o il loro personale editoriale a divulgare informazioni sulle fonti giornalistiche⁷⁵; fermare, sanzionare, intercettare, ispezionare o sorvegliare i fornitori di servizi di media o il loro personale editoriale, oppure perquisire e sequestrare i loro locali aziendali o privati, per ottenere informazioni sulle fonti giornalistiche⁷⁶; utilizzare software di sorveglianza intrusiva su dispositivi o strumenti digitali utilizzati dai fornitori di servizi media, il loro personale editoriale

⁷⁰ Ivi, considerando n.16.

⁷¹ M. CASTELLANETA, *op. cit.*, 37.

⁷² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Piano d'azione per la democrazia europea*, del 3 dicembre 2020, COM(2020) 790 final, 12-19;

⁷³ Gli altri due obiettivi principali del *Piano d'azione per la democrazia europea* sono la promozione della partecipazione democratica e la lotta alla disinformazione, concretizzatesi in altrettante proposte legislative; si tratta, rispettivamente, del Regolamento (UE) 2024/900 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 marzo 2024, relativo alla trasparenza e al *targeting* della pubblicità politica (testo rilevante ai fini del SEE) e del Codice rafforzato di buone pratiche sulla disinformazione (*The Strengthened Code of Practice on Disinformation 2022*), pubblicato il 16 giugno 2022 e consultabile online all'indirizzo: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/2022-strengthened-code-practice-disinformation>.

⁷⁴ Regolamento (UE) 2024/1083 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 aprile 2024 che istituisce un quadro comune per i servizi di media nell'ambito del mercato interno e che modifica la direttiva 2010/13/UE (regolamento europeo sulla libertà dei media) (Testo rilevante ai fini del SEE). Per una lettura critica del Regolamento, v. C. MASSA, *L'European Media Freedom Act e il suo impatto sul Testo unico per la fornitura di servizi di media audiovisivi*, in *Commentario al Testo unico dei servizi di media audiovisivi*, 2024, pp. 295-327; O. POLLICINO, F. PAOLUCCI, *Unveiling the Digital side of Journalism: Exploring the European Media Freedom Act's opportunities and challenges*, in *La Revue des Juristes de Sciences Po*, no 1, 2024, disponibile al seguente link: <https://ssrn.com/abstract=4760025>.

⁷⁵ Ivi, art. 4, par. 3, lett. a).

⁷⁶ Ivi, art. 4, par. 3, lett. b).

o chiunque abbia un rapporto professionale con loro, per ottenere informazioni sulle fonti giornalistiche⁷⁷.

4. *Conclusiones*. – Innanzi al quadro sin qui delineato, risultano evidenti gli sforzi creativi, oltre che interpretativi, volti al consolidamento della libertà di stampa⁷⁸; ciò avviene in un contesto, quello attuale, ove gli strumenti in grado di contrastare tale libertà diventano sempre più sofisticati.

Dunque, non resta che auspicare che la tutela della libertà in questione, insieme alla più generale salvaguardia delle nostre democrazie liberali, continuino ad essere una priorità delle istituzioni europee. A tal scopo, inoltre, è fondamentale che gli Stati membri promuovano e rispettino tale libertà, accogliendo con favore gli inequivocabili impulsi provenienti dall'Europa⁷⁹.

Solo attraverso un impegno congiunto e costante potrà essere garantito un ambiente mediatico libero e indipendente, essenziale per la resilienza di una società democratica e ben informata.

⁷⁷ Ivi, art. 4, par. 3, lett. c).

⁷⁸ Anche la Corte EDU collabora costantemente a questi sforzi. V., in particolare, Corte EDU, 15 marzo 2022, *OOO Memo c. Russia*, ric. n. 2840/10; in questa pronuncia viene accolto il ricorso di un giornalista contro un'azione SLAPP (riconosciuta espressamente come tale per la prima volta dalla Corte EDU) intrapresa con lo scopo illegittimo di inibire la libertà di stampa, ai sensi dell'art. 10 della CEDU.

⁷⁹ Oltre l'Unione europea, anche il Consiglio d'Europa (CoE) e l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) hanno espresso diversi segnali in questa direzione. Per quanto riguarda il CoE, si consideri la raccomandazione (2016)4 del Comitato dei ministri, *On the Protection of Journalism and Safety of Journalists and Other Media Actors*, del 13 aprile 2016, reperibile al link: <https://www.coe.int/en/web/cm/adopted-texts>; la risoluzione 2419 (2022) dell'Assemblea parlamentare, *The Role of the Media in Times of Crisis*, del 25 gennaio 2022; la risoluzione 2382 (2021) e la raccomandazione 2204 (2021), *Media Freedom, Public Trust and the Citizens' Right to Know*, del 22 giugno 2021; la risoluzione 2317 (2020) e la raccomandazione 2168 (2020), *Threats to Media Freedom and Journalists' Security in Europe*, del 28 gennaio 2020, disponibili al link: <https://pace.coe.int/>. L'OSCE, dal suo canto, ha adottato un rapporto speciale sulle SLAPPs contenente una guida volta agli Stati per l'adozione di normative a protezione dei giornalisti colpiti da assalti giudiziari (T. VAN DEN BRANDT, *Legal Harassment and Abuse of the Judicial System against Media*, Vienna, 2021, reperibile al link: <https://osce.org>); il Consiglio OSCE, inoltre, ha già adottato, il 7 dicembre 2018, la decisione n. 3/18 sulla protezione dei giornalisti anche da attacchi giudiziari.