

BlogDUE

No all'esecuzione della decisione straniera se ne deriva una violazione della libertà di stampa: note a margine della sentenza *Real Madrid*

Claudia Massa (Ricercatrice TD-B presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Napoli "Federico II") – 1° dicembre 2024

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. I fatti di causa. - 3. La sentenza della Corte di giustizia tra conferme in tema di cooperazione giudiziaria in materia civile... - 4. ...e novità legate alla libertà di stampa. - 5. Conclusioni.

1. Il 4 ottobre 2024 la Corte di giustizia dell'Unione europea (in Grande Sezione) ha emanato una sentenza di estremo rilievo in tema di cooperazione giudiziaria in materia civile e di libertà di stampa: la sentenza [Real Madrid](#) (causa C-633/22). In sintesi, la Corte ha affermato che, nell'ipotesi in cui l'esecuzione di una decisione di uno Stato membro in un altro Stato membro abbia per effetto una violazione manifesta della libertà di stampa sancita dall'art. 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (di seguito "Carta"), il giudice dello Stato richiesto è tenuto a rifiutare l'esecuzione o, a seconda dei casi, a revocare la dichiarazione di esecutività di tale decisione ricorrendo alla clausola dell'ordine pubblico in forza dell'art. 34, par. 1, e dell'art. 45 del [regolamento n. 44/2001](#) (c.d. Bruxelles I).

A partire dalle statuizioni di questa sentenza, nel presente scritto si riflette brevemente, da un lato, su alcuni aspetti chiave del regime di riconoscimento ed esecuzione delle decisioni nell'Unione europea, quali la competenza del giudice dello Stato richiesto e l'ordine pubblico nella sua dimensione "sostanziale", dall'altro, sul ruolo che le istituzioni dell'Unione (segnatamente la Corte e il legislatore) stanno giocando sul fronte della lotta alle azioni bavaglio contro i giornalisti.

2. La controversia ha origine in Spagna, dove nel maggio del 2007 il Real Madrid Club de Fútbol (di seguito "Real Madrid") e AE, un membro della sua equipe medica, hanno proposto un'azione di responsabilità dinanzi allo *Juzgado de Primera Instancia de Madrid* (Tribunale di primo grado di Madrid) contro la Società editrice francese che pubblica il quotidiano "*Le Monde*" ed EE, giornalista dipendente di tale quotidiano, per un articolo ritenuto lesivo del loro onore. Tale articolo affermava che il Real Madrid (e anche il Fútbol Club

Barcelona) si erano avvalsi dei servizi di un istigatore di una rete di doping nell'ambiente del ciclismo. Il tribunale spagnolo adito ha, da un lato, condannato i convenuti a pagare, a titolo di risarcimento del danno morale subito, un importo pari a 300.000 euro al Real Madrid e a 30.000 euro ad AE e, dall'altro, ordinato la pubblicazione di tale sentenza sul quotidiano *Le Monde* nonché su un quotidiano spagnolo. Tale decisione è stata poi confermata dall'*Audiencia Provincial de Madrid* (Corte provinciale di Madrid) e dal *Tribunal Supremo* (Corte suprema spagnola). Di conseguenza, il giudice spagnolo di primo grado ha disposto, con due ordinanze, l'esecuzione della sentenza della Corte suprema nonché il pagamento, oltre alle predette somme, degli importi di 90.000 euro a favore del Real Madrid e di 3.000 euro a favore di AE a titolo di interessi e spese. In seguito, il *Tribunal de grande instance de Paris* (Tribunale di primo grado di Parigi) ha emesso le opportune dichiarazioni di esecutività della sentenza del *Tribunal Supremo* e delle suddette ordinanze del giudice di primo grado. Tuttavia, la *Cour d'appel de Paris* (Corte d'appello di Parigi) ha annullato dette dichiarazioni di esecutività con la motivazione che, essendo manifestamente contrarie all'ordine pubblico internazionale francese, la sentenza e le ordinanze spagnole non potevano essere eseguite in Francia. Più in dettaglio, secondo la *Cour d'appel de Paris* le condanne pecuniarie inflitte dai giudici spagnoli integravano una violazione della libertà di espressione, avendo un effetto deterrente sulla partecipazione di un giornalista e di un organo di stampa alla discussione pubblica dei temi che interessano la collettività, e ostacolando, quindi, i media nell'adempimento dei loro compiti di informazione e di controllo. A questo punto, il Real Madrid e AE hanno impugnato dinanzi alla *Cour de cassation* (Corte di cassazione francese) la sentenza della *Cour d'appel de Paris*, facendo valere, da un lato, che il controllo sulla proporzionalità del risarcimento danni può aver luogo solo nel caso di danni punitivi e non anche di danni compensativi, e dall'altro, che la *Cour d'appel de Paris* avrebbe sostituito la propria valutazione relativa al danno a quella dei giudici spagnoli d'origine, violando, così, l'art. 34, punto 1, e l'art. 36 del regolamento Bruxelles I che vietano il riesame nel merito delle decisioni straniere da riconoscere. La *Cour de cassation* ha quindi deciso di sospendere il procedimento dinanzi ad essa pendente e di sottoporre alla Corte di giustizia una domanda pregiudiziale sull'interpretazione dei suddetti articoli del regolamento Bruxelles I, letti alla luce dell'art. 11 della Carta sulla libertà di espressione e informazione.

3. La sentenza pregiudiziale resa dalla Corte di giustizia ripercorre alcuni passaggi fondamentali della giurisprudenza in tema di cooperazione giudiziaria in materia civile, la cui analisi è necessaria al fine di comprendere in pieno le novità inerenti alla libertà di stampa introdotte dalla stessa sentenza.

In via preliminare, va chiarito che sebbene il regolamento Bruxelles I sia stato sostituito dal c.d. regolamento Bruxelles I bis (n. [1215/2012](#)), nell'ambito del procedimento principale è applicabile, *ratione temporis*, il primo regolamento. Infatti, secondo l'art. 66, par. 2, del regolamento Bruxelles I bis,

il regolamento Bruxelles I continua ad applicarsi alle azioni proposte prima del 10 gennaio 2015 e, quindi, alle decisioni emesse a seguito di tali azioni. Nel procedimento principale, la sentenza e le ordinanze di cui si discute l'esecuzione sono state emesse a seguito di un'azione intentata in Spagna prima di tale data, per cui devono essere applicate le regole relative al procedimento dell'*exequatur* di cui al regolamento Bruxelles I ("le decisioni emesse in uno Stato membro e ivi esecutive sono eseguite in un altro Stato membro dopo essere state ivi dichiarate esecutive su istanza della parte interessata" ai sensi dell'art. 38, par. 1) e non quelle più moderne sull'esecuzione automatica delle decisioni in materia civile e commerciale emesse negli Stati membri di cui al regolamento Bruxelles I *bis*. Ciononostante, la sentenza *Real Madrid*, che verte innanzitutto sull'interpretazione dell'art. 34 del regolamento Bruxelles I, è e sarà ancora una giurisprudenza "valida" visto che il contenuto dei paragrafi da 1 a 5 di tale articolo è stato trasposto in maniera identica nell'art. 45, par. 1, lett. da a) a d), del regolamento Bruxelles I *bis*.

L'*exequatur* si basa su due principi. Il primo è quello della reciproca fiducia nell'amministrazione della giustizia in seno all'Unione europea, per cui le decisioni giudiziarie emesse in uno Stato membro devono essere riconosciute di pieno diritto in un altro Stato membro e il procedimento inteso a rendere esecutive tali decisioni si deve svolgere in modo efficace e rapido, con un controllo meramente formale dei documenti necessari ai fini dell'attribuzione dell'esecutività (v., in tal senso, considerando n. 16 e n. 17 regolamento Bruxelles I e la [sentenza della Corte del 12 dicembre 2019, causa C-433/18, Aktiva Finants](#), punto 23). Il secondo è quello del divieto di revisione nel merito, in virtù del quale il giudice dello Stato membro richiesto non può controllare se il giudice dello Stato membro d'origine ha correttamente deciso il caso ([sentenza della Corte del 16 luglio 2015, causa C-681/13, Diageo Brands](#), punto 40). La sede del riconoscimento e dell'esecuzione, infatti, non è una sede di appello o di scrutinio *de novo*, e il giudice richiesto non è superiore al giudice d'origine. Peraltro, una *révision au fond* sarebbe incompatibile con la *ratio* alla base del regime di riconoscimento ed esecuzione, ossia l'economia procedurale e l'armonia decisionale internazionale. Entrambi i principi appena citati si fondano, più in generale, sulla convinzione che tutti i giudici degli Stati membri rispettano il diritto dell'Unione e i diritti fondamentali ([parere della Corte del 18 dicembre 2014, 2/13, punto 191](#)).

L'esistenza di una reciproca fiducia nel sistema dell'*exequatur* (e nel più moderno sistema di riconoscimento ed esecuzione automatico) non esclude che il convenuto possa proporre ricorso avverso la dichiarazione di riconoscimento o esecutività ove ritenga che sussista uno dei motivi di non riconoscimento o di non esecuzione di cui agli artt. 45, par. 1, 34 e 35 del regolamento Bruxelles I (punto 31 della sentenza in commento e giurisprudenza ivi citata). Tra tali motivi rientra la manifesta contrarietà all'ordine pubblico dello Stato membro richiesto (art. 34, par. 1, regolamento Bruxelles I).

Nella giurisprudenza più risalente della Corte si è più volte discusso del carattere eccezionale del ricorso alla clausola dell'ordine pubblico (*ex multis*, sentenze della Corte del 28 aprile 2009, causa C-420/07, [Apostolides](#), punto 55 e [del 25 maggio 2016, causa C-559/14, Meroni](#), punto 38). A tal proposito, può dirsi che i moniti della Corte hanno trovato riscontro nella prassi: la presunta violazione dell'ordine pubblico dello Stato membro richiesto costituisce il motivo di diniego del riconoscimento o dell'esecuzione più frequentemente invocato ma anche più spesso rigettato (P. MANKOWSKI, *Recognition and Enforcement*, in V. LAZIĆ, P. MANKOWSKI (eds.), *The Brussels I bis Regulation Interpretation and Implementation*, 2023, p. 481). Ciò accade non solo perché qualsiasi sentenza di un giudice di uno Stato membro gode di una presunzione di legalità che induce il giudice dello Stato richiesto ad applicare la clausola dell'ordine pubblico alla luce di un generale *favor recognitionis*, nel contesto della libera circolazione delle sentenze all'interno del territorio dell'Unione, ma anche perché nelle materie civili e commerciali coperte dal regolamento le divergenze giuridiche tra gli Stati membri sono difficilmente tanto profonde da determinare una contraddizione con l'ordine pubblico: esistono i ben noti valori fondamentali comuni a tutti gli Stati membri dell'Unione ed è improbabile (anche se, come si vedrà, non impossibile) che una decisione di uno Stato possa violare l'ordine pubblico di un altro Stato.

Ad ogni modo, come ricordato dalla Corte nella sentenza in commento, gli Stati membri hanno una competenza esclusiva nel definire le *esigenze* del proprio ordine pubblico, conformemente ai propri diritti e alle prassi nazionali. Alla Corte, invece, spetta il compito di controllare i *limiti* entro i quali il giudice di uno Stato membro può ricorrere alla nozione di "ordine pubblico" al fine di non riconoscere una decisione emanata da un giudice di un altro Stato membro, in quanto "i confini della nozione di ordine pubblico rientrano nell'interpretazione del Regolamento Bruxelles I *bis*" (punto 35 e precedentemente, *ex multis*, sentenze della Corte [del 28 marzo 2000, causa C-7/98, Krombach](#), punto 23; [dell'11 maggio 2000, causa C-38/98, Renault](#), punto 28; [Apostolides](#), cit., punti 56 e 57; [del 23 ottobre 2014, causa C-302/13, flyLAL-Lithuanian Airlines](#), punto 72 e [Diageo Brands](#), cit., punto 42).

In generale, è ammissibile ricorrere a tale clausola solo quando il riconoscimento o l'esecuzione della decisione emessa in un altro Stato membro comporti una *violazione manifesta* di una norma giuridica *di diritto interno o di diritto dell'Unione, sostanziale o processuale*, considerata *essenziale* nell'ordinamento giuridico dello Stato richiesto o di un *diritto riconosciuto come fondamentale* in tale ordinamento. Al giudice nazionale spetta, infatti, il compito di garantire con la stessa efficacia la tutela dei diritti stabiliti dall'ordinamento giuridico nazionale e quella dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione. Ciò vale in particolare per i diritti fondamentali sanciti dalla Carta, ai quali un giudice nazionale deve conformarsi quando applica il regolamento Bruxelles I e, pertanto, attua il diritto dell'Unione (punti 37 e 39 e giurisprudenza ivi citata).

Inoltre, la clausola dell'ordine pubblico può essere applicata soltanto quando il giudice accerti una violazione manifesta di una norma giuridica

essenziale o di un diritto fondamentale *in concreto*, ossia sulla base della gravità degli effetti prodotti dal riconoscimento della sentenza in questione nel caso specifico. A tal proposito, occorre distinguere tra violazioni dell'ordine pubblico nella sua dimensione "procedurale" e violazioni dell'ordine pubblico nella sua dimensione "sostanziale" (sul punto, v. J. T. NOWAK, V. RICHARD, *Article 45*, in M. REQUEJO ISIDRO (ed.), *Brussels I Bis. A Commentary on Regulation (EU) No 1215/2012*, Cheltenham, 2022, pp. 670-674). Le prime sono più facilmente riscontrabili in quanto occorre "solo" valutare se la decisione oggetto del riconoscimento o esecuzione si basa su una procedura che si discosta dai principi fondamentali del diritto procedurale dello Stato membro richiesto (e, quindi, dal diritto all'equo processo di cui all'art. 47, secondo comma, della Carta) in misura tale che quest'ultimo non la considererebbe conforme allo Stato di diritto (sentenza [Krombach](#), cit., punti 38-40; sentenza [del 2 aprile 2009, causa C-394/07, Gambazzi](#), punti 45-48). Se ciò è accertato, deve essere applicata la clausola dell'ordine pubblico perché altrimenti il riconoscimento o l'esecuzione di una tale decisione comporterebbe una grave violazione di norme essenziali o di diritti fondamentali di natura procedurale. Nel secondo caso, invece, il giudice deve valutare se il riconoscimento o l'esecuzione comporterebbe la lesione di diritti di natura sostanziale, più precisamente di "interessi giuridici espressi attraverso una norma di diritto" che non siano "puramente economici" (sentenza [flyLAL-Lithuanian Airlines](#), cit., punto 56). Tale compito deve essere svolto rispettando il divieto di riesame nel merito della decisione pronunciata in un altro Stato membro. Questo limite, come sottolineato in dottrina, circoscrive in modo piuttosto drastico le ipotesi in cui il giudice richiesto può rintracciare una contraddizione con il proprio ordine pubblico "sostanziale" (P. MANKOWSKI, *op. cit.*, p. 486). Peraltro, la Corte ha affermato che il giudice dello Stato richiesto non può negare il riconoscimento o l'esecuzione per il solo motivo che esiste una divergenza tra la norma giuridica applicata dal giudice dello Stato di origine e quella che egli avrebbe applicato se fosse stato investito della controversia (sentenza [flyLAL-Lithuanian Airlines](#), cit., punto 48). Pertanto, appare piuttosto arduo rintracciare casi e circostanze in cui possa essere applicata la clausola dell'ordine pubblico "sostanziale". Al fine di superare, almeno in parte, tali difficoltà è intervenuta la Corte con la sentenza *Real Madrid*.

4. In relazione alla libertà di stampa, invece, nella sentenza *Real Madrid* la Corte ha innanzitutto precisato che le questioni relative al doping nello sport professionistico (come quelle in discussione nel caso di specie) rientrano nella categoria delle questioni di interesse generale, la cui diffusione non può mai essere ristretta (punto 54). Tale aspetto è stato chiarito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (di seguito "Corte EDU") nella giurisprudenza sull'art. 10, par. 2, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (v., *ex multis*, [Morice c. Francia](#), punto 125).

D'altra parte, la Corte ha anche ribadito che le persone lese da dichiarazioni diffamatorie o da altri tipi di contenuto illecito devono avere la possibilità di

avviare un'azione di responsabilità per le lesioni della propria reputazione. In tale contesto, il *quantum* del risarcimento deve essere determinato sulla base di vari fattori. Innanzitutto, la somma deve presentare un ragionevole rapporto di proporzionalità con la lesione di cui trattasi (punto 57 e giurisprudenza della Corte EDU ivi citata). Questo rapporto varia se a dover essere risarcita è una persona fisica, in quanto in questo caso occorre prendere in considerazione anche la dimensione morale del danno, atteso che la lesione può avere ripercussioni sulla dignità della persona (punto 58). Inoltre, la somma da risarcire non deve mai essere eccessiva o imprevedibile o superiore al danno materiale o morale effettivamente subito e avere, quindi, effetti dissuasivi sull'esercizio della libertà di stampa (c.d. "*chilling effect*"). Ad esempio, un importo del risarcimento danni di ampiezza più elevata rispetto alle somme concesse in cause di diffamazione analoghe è tale da comportare il rischio di ostacolare o di paralizzare, in futuro, la copertura mediatica di determinate questioni (punti 60-64). Infine, nella determinazione del risarcimento, occorre tenere conto anche delle altre sanzioni inflitte, quali la pubblicazione di una smentita, una rettifica o ancora una scusa formale, nonché le spese giudiziarie imposte alla persona condannata (punto 65 e giurisprudenza ivi citata).

Il risarcimento del danno potrebbe non essere reso esecutivo nello Stato membro richiesto se il giudice di detto Stato dovesse ritenerlo "sproporzionato rispetto alla lesione della reputazione di cui trattasi" (punto 69). Nell'effettuare tale riflessione sulla proporzionalità, il giudice dello Stato richiesto non deve – in virtù del divieto di cui si è detto nel paragrafo precedente – esaminare nel merito le valutazioni sul danno effettuate dai giudici dello Stato d'origine (punto 71). Piuttosto, come visto, egli deve limitarsi a considerare se l'esecuzione del risarcimento avrebbe come effetto una "violazione manifesta di una norma giuridica essenziale dell'ordinamento giuridico del suo Stato o di un diritto riconosciuto come fondamentale". Nel far ciò, egli deve tenere in considerazione, oltre a tutte le circostanze del caso di specie, tre parametri specificamente elencati dalla Corte: le risorse delle persone condannate al pagamento del risarcimento, la gravità del loro illecito e la portata del danno quale accertata nella decisione da eseguire (punto 68). L'unico parametro in relazione al quale la Corte ha fornito maggiori dettagli è il terzo: il giudice può senz'altro effettuare una valutazione comparativa con le somme normalmente concesse nel suo Stato per lesioni simili, ma non può basare la sua decisione esclusivamente su questo dato (punto 70). Tale indicazione, tuttavia, non pare sufficiente a definire chiaramente i limiti entro cui una valutazione della portata del danno da parte del giudice richiesto non sfoci in una (illegittima) revisione nel merito. A proposito del primo parametro, invece, è possibile fare riferimento soltanto a quanto affermato dall'Avvocato generale Szpunar nelle sue [conclusioni](#) nello stesso caso. Dopo aver affermato che "in sede di esecuzione di una decisione straniera, la sanzione è l'elemento che maggiormente incide sull'ordinamento giuridico dello Stato membro richiesto", rifacendosi alla giurisprudenza della Corte EDU (sentenze del 19 aprile 2011, [Kasabova c. Bulgaria](#), par. 71; del 7 luglio 2015, [Morar c. Romania](#), par. 70 e del 2 giugno 2008, [Timpul Info-Magazin e Anghel c.](#)

Moldavia, par. 39), l'Avvocato ha considerato che la somma del risarcimento debba essere ritenuta manifestamente irragionevole, nel caso delle persone fisiche, "qualora l'interessato debba sforzarsi per anni per pagarla integralmente o qualora tale somma corrisponda a diverse decine di salario minimo standard nello Stato membro richiesto", e nel caso delle persone giuridiche, quando "sia tale da minacciare le loro basi economiche". In merito al parametro riguardante la gravità dell'illecito, infine, nella sentenza *Real Madrid* non si rinvencono indicazioni di carattere generale. Limitatamente al caso di specie, la Corte ha soltanto specificato che il giudice richiesto non potrà esaminare se il giornalista EE e la società editrice del quotidiano "*Le Monde*", pubblicando l'articolo di cui trattasi nel procedimento principale, abbiano agito nel rispetto dei loro doveri e responsabilità (punto 71).

Se a seguito della riflessione condotta nei termini appena descritti il giudice dello Stato membro richiesto dovesse effettivamente rinvenire una sproporzione rispetto alla lesione subita nel senso che l'esecuzione della condanna a un risarcimento per diffamazione rischierebbe di avere un effetto dissuasivo nello Stato membro richiesto sulla futura copertura mediatica di questioni analoghe o, più in generale, sull'esercizio della libertà di stampa quale sancita all'art. 11 della Carta, egli dovrebbe applicare la clausola dell'ordine pubblico e negare l'esecuzione della decisione straniera (punto 69). In questa affermazione risiede la vera novità della sentenza *Real Madrid*.

Detto in altri termini, con questa sentenza la Corte non ha fatto altro che individuare un particolare limite "positivo" all'applicazione dell'ordine pubblico nella sua dimensione "sostanziale": tale clausola deve essere applicata tutte le volte in cui dall'esecuzione della sentenza straniera derivi una lesione della libertà di stampa sancita dall'art. 11 della Carta (più precisamente, dal par. 2 di questo articolo). In effetti, tale libertà costituisce uno dei fondamenti essenziali di una società democratica e pluralista e fa parte dei valori sui quali, conformemente all'art. 2 del TUE, si fonda l'Unione (sul rapporto tra la libertà di espressione e il valore della democrazia, v. R. MASTROIANNI, *Freedom of pluralism of the media: an European value waiting to be discovered?*, in *MediaLaws*, 2022; K. LENAERTS, *Democracy as a Greek and European Value*, discorso tenuto alla Conferenza *Strengthening Democracy - 50 years since the re-ratification of the ECHR by Greece and 75 years since the founding of the Council of Europe*, Atene, 31/10 e 1/11 2024). Pertanto, essa è da considerarsi come un interesse giuridico non meramente economico bensì connesso al profilo sociale, politico e culturale degli ordinamenti degli Stati membri. In quanto tale, la libertà di stampa merita protezione anche a costo di limitare la libera circolazione delle sentenze all'interno dell'Unione.

Adesso spetta al giudice francese *a quo* il compito di valutare se il risarcimento del danno morale quantificato dal giudice spagnolo in 390.000 euro per il Real Madrid e in 33.000 euro per il membro dell'equipe medica AE sia o meno proporzionato rispetto all'effetto che l'esecuzione delle decisioni spagnole in Francia potrebbe sortire in relazione alla libertà di stampa.

A una lettura attenta della sentenza pregiudiziale in commento, pare che la Corte sia piuttosto aperta alla possibilità che nel caso di specie si riscontri un “*chilling effect*” sul futuro esercizio della libertà di stampa in Francia derivante dall’eventuale esecuzione delle decisioni spagnole. Non è del tutto evidente, però, se secondo la Corte il giudice *a quo* debba negare *in toto* l’esecuzione o solo per quanto riguarda uno dei due ricorrenti o uno dei due convenuti interessati dalle decisioni straniere (v. punto 72). In effetti, il giudice francese potrebbe operare una diversa valutazione sulla proporzionalità del risarcimento del danno morale rispetto alla lesione della reputazione subita sulla base di due parametri. Il primo è la distinta natura soggettiva dei due ricorrenti (il Real Madrid, persona giuridica, e AE, persona fisica), che, come anticipato, comporta una valutazione differenziata quanto al danno morale (riconoscibile solo alle persone fisiche, che, al contrario delle persone giuridiche, possono subire una lesione della propria dignità). Il secondo è la diversa disponibilità di risorse economiche dei due convenuti (la società editrice del quotidiano “*Le Monde*” ha un patrimonio chiaramente differente rispetto a quello del giornalista EE, suo dipendente), che, come visto, è un dato che incide nella misura in cui il risarcimento deve essere parametrato alla capacità economica del convenuto.

5. In un’epoca in cui la libertà di stampa è minacciata in tutto il mondo (v. i dati del [2024 World Press Freedom Index](#) pubblicato da Reporters Without Borders), le istituzioni dell’Unione europea dimostrano una crescente sensibilità al tema attraverso l’adozione di atti e sentenze a tutela di tale libertà.

Dapprima il Parlamento europeo, nella risoluzione dell’11 novembre 2021 sul tema “Rafforzare la democrazia e la libertà e il pluralismo dei media nell’UE”, ha chiesto la revisione del regolamento Bruxelles I *bis* e del regolamento (CE) n. 864/2007 sulla legge applicabile alle obbligazioni extracontrattuali (c.d. “Roma II”) al fine di prevenire il fenomeno della “scelta opportunistica del foro” (c.d. “*forum shopping*”) con riferimento alla diffamazione, più precisamente noto come “*libel tourism*” o “turismo della diffamazione”.

Pochi mesi fa, poi, è entrata in vigore la [direttiva sulla protezione delle persone attive nella partecipazione pubblica da procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi](#) (le c.d. “azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica”, comunemente note come “azioni bavaglio” o “SLAPP”, acronimo dell’inglese “*Strategic Lawsuits Against Public Participation*”) in materia civile con implicazioni transfrontaliere, che, in sintesi, consente ai giudici di archiviare rapidamente le azioni legali manifestamente infondate nei confronti di giornalisti e di difensori dei diritti umani e stabilisce diverse garanzie procedurali, mezzi di ricorso (come il risarcimento dei danni) e sanzioni dissuasive per l’avvio di azioni legali abusive (per un commento, 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, in *Europa tra presente e futuro - Enciclopedia Treccani*, 2023, pp. 149-150; 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*, Napoli, 2022, pp. 31-59). Tale direttiva è stata adottata poco dopo una [raccomandazione](#) sugli stessi temi.

Ancor più di recente, poi, è entrato in vigore il [regolamento che istituisce un quadro comune per i servizi di media nell'ambito del mercato interno e che modifica la direttiva c.d. "SMAV" 2010/13/UE](#) – meglio noto come “European Media Freedom Act” – contenente regole più generalmente volte a proteggere il pluralismo e l'indipendenza dei media nell'Unione europea e, in particolare, un articolo (il 4) specificamente diretto a tutelare i giornalisti e le loro fonti e a vietare l'uso di software di sorveglianza (per un commento, v. J. E. KERMER, *Article 4 of the European Media Freedom Act: a missed opportunity? Assessing its shortcomings in protecting journalistic sources*, in K. SIMEONOV, M. YURUKOVA (eds.), *Papers from the Eleventh International Scientific Conference of the European Studies Department: the agenda of the new EU institutional cycle*, Sofia, 2024, pp. 192-207; C. MASSA, *L'European Media Freedom Act e il suo impatto sul Testo unico per la fornitura di servizi di media audiovisivi*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, M. BASSINI (a cura di), *Il T.U. dei servizi di media audiovisivi*, Milano, 2024, pp. 295-327; AA.VV., *The European Media Freedom Act: media freedom, freedom of expression and pluralism*, 2023, study requested by the LIBE Committee at the European Parliament, pp. 36-73; I. IGLEZAKIS, *The European Media Freedom Act: A Milestone for Media Freedom and Pluralism in the Era of Information*, 10 September 2023). Tale regolamento è stato adottato unitamente ad una [raccomandazione](#) sulle tutele interne per l'indipendenza editoriale e la trasparenza della proprietà nel settore dei media.

Infine, la sentenza *Real Madrid* della Corte di giustizia rafforza il diritto sancito dall'art. 11 della Carta allineandosi all'impostazione del legislatore dell'Unione secondo la quale qualsiasi azione (compresa l'esecuzione di una sentenza straniera che riconosce un risarcimento sproporzionato) che violi la libertà di stampa dissuadendo i giornalisti e gli editori dallo svolgere in futuro la loro attività non deve essere consentita.

Tali atti e sentenze contribuiscono a tutelare il fondamentale ruolo di “*public watchdog*” della stampa, che deve essere svolto in modo efficace e senza timori, al fine di garantire che i cittadini abbiano accesso a una pluralità di opinioni. Un giornalismo indipendente, professionale e responsabile nonché l'accesso a un'informazione pluralistica sono pilastri fondamentali della democrazia che devono essere salvaguardati ad ogni costo.

ABSTRACT (ITA)

A partire dalle statuizioni della sentenza *Real Madrid* della Corte di giustizia dell'Unione europea (causa C-633/22), nel presente scritto si riflette brevemente, da un lato, su alcuni aspetti chiave del regime di riconoscimento ed esecuzione delle decisioni nell'Unione europea, quali la competenza del giudice dello Stato richiesto e l'ordine pubblico nella sua dimensione "sostanziale", dall'altro, sul ruolo che le istituzioni dell'Unione stanno giocando sul fronte della lotta alle azioni bavaglio contro i giornalisti.

ABSTRACT (ENG)

On the basis of the findings of the *Real Madrid* judgment of the Court of Justice of the European Union (Case C-633/22), this paper briefly reflects, on the one hand, on some key aspects of the regime of recognition and enforcement of judgments in the European Union, such as the competence of the court of the addressed State and the public policy (*ordre public*) in its "substantive" dimension, and, on the other hand, on the role that the European Union institutions are playing with regard to the fight against gag actions against journalists.