



Freedom, Security & Justice:
European Legal Studies

Rivista giuridica di classe A

2024, n. 1

EDITORIALE
SCIENTIFICA



DIRETTRICE

Angela Di Stasi

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

COMITATO SCIENTIFICO

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

COMITATO EDITORIALE

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



COMITATO DEI REFEREEES

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

COMITATO DI REDAZIONE

Angela Festa, Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Anna Iermano, Ricercatore di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Daniela Marrani, Ricercatore di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Angela Martone, Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Rossana Palladino (Coordinatore), Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno

Revisione linguistica degli abstracts a cura di
Francesco Campofreda, Dottore di ricerca in Diritto Internazionale, Università di Salerno





Indice-Sommario **2024, n. 1**

Editoriale

Delocalizzazione delle frontiere nella gestione dei movimenti di persone e trasferimento altrove di richiedenti asilo. Previsioni normative e orientamenti giurisprudenziali p. 1
Giovanni Cellamare

Saggi e Articoli

The interaction between the directive 2003/86 and the Charter of fundamental rights of the European Union in the family reunification of a third country national p. 25
Lucia Serena Rossi

Conceptos y principios del Espacio de libertad seguridad y justicia importados de la libre circulación de mercancías p. 41
Natividad Goñi Urriza

Violenza digitale e Convenzione di Istanbul: una dimensione distinta ma non separata dalla violenza contro le donne p. 64
Anna Iermano

Il tutore volontario dei minori migranti: una figura nuova ma poco attrattiva p. 96
Gisella Pignataro

Azioni strategiche tese a dissuadere la partecipazione pubblica e tutela delle libertà di espressione e informazione nel diritto internazionale privato dell'Unione europea p. 130
Edoardo Benvenuti

Commenti e Note

Policy-making as a crisis resolution tool: the normalization of exceptionality procedures at the expense of the rights of migrants p. 173
Marguerite Arnoux Bellavitis

A proposito della cd. emergenza rifiuti quale violazione dei diritti umani: la sentenza della Corte di Strasburgo sul caso della discarica di Lo Uttaro p. 196
Attilio Senatore

Spazio europeo e "liberalizzazione" delle competizioni calcistiche. Nota a margine della sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea, 21 dicembre 2023, causa C-333/21 p. 216
Vincenzo Maria Scarano



AZIONI STRATEGICHE TESE A DISSUADERE LA PARTECIPAZIONE PUBBLICA E TUTELA DELLE LIBERTÀ DI ESPRESSIONE E INFORMAZIONE NEL DIRITTO INTERNAZIONALE PRIVATO DELL'UNIONE EUROPEA

Edoardo Benvenuti*

SOMMARIO: 1. La partecipazione pubblica attraverso il prisma dei diritti fondamentali: considerazioni introduttive. – 2. Contenzioso strategico e competenza giurisdizionale nelle controversie in materia di diffamazione alla luce del regolamento (UE) n. 1215/2012. – 3. Tutela della partecipazione pubblica e conflitti di leggi in materia di diffamazione – 4. Il regime di circolazione delle decisioni nella prospettiva della tutela della partecipazione pubblica. – 5. La tutela delle libertà di espressione e informazione nella proposta di direttiva c.d. “anti-SLAPP”: la prospettiva dell’armonizzazione materiale e processuale ... – 6. ... e la prospettiva del diritto internazionale privato. – 7. Considerazioni conclusive.

1. La partecipazione pubblica attraverso il prisma dei diritti fondamentali: considerazioni introduttive

In Europa sono ormai numerose le iniziative intraprese sul piano sovranazionale al fine di rafforzare la tutela dei giornalisti e la c.d. “partecipazione pubblica”¹. Con tale

Articolo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

* Assegnista di ricerca in Diritto internazionale, Università degli Studi di Milano. Indirizzo e-mail: edoardo.benvenuti@unimi.it.

¹ Per quanto concerne le azioni promosse in seno all’Unione europea, si richiamano qui la 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, pp. 12-19; la raccomandazione (UE) 2021/1534 della Commissione, *relativa alla garanzia della protezione, della sicurezza e dell’empowerment dei giornalisti e degli altri professionisti dei media nell’Unione europea*, del 16 settembre 2021, in GUUE L 331 del 20 settembre 2021, pp. 8-20; la risoluzione del Parlamento europeo, *sul tema “Rafforzare la democrazia e la libertà e il pluralismo dei media nell’UE: il ricorso indebito ad azioni nel quadro del diritto civile e penale per mettere a tacere i giornalisti, le ONG e la società civile”*, dell’ 11 novembre 2021, (2021/2036(INI)), *ivi*, C 205 del 20 maggio 2022, pp. 2-16; le conclusioni del Consiglio, *sulla protezione e la sicurezza dei giornalisti e degli altri professionisti dei media*, *ivi*, C 245 del 28 giugno 2022; si veda anche il nuovo codice recante buone pratiche in materia di 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>. Sul piano del Consiglio d’Europa è invece possibile richiamare 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 online all’indirizzo <https://www.coe.int/en/web/cm/adopted-texts>; per quanto concerne le azioni dell’Assemblea parlamentare,

espressione ci si riferisce al coinvolgimento della società civile nei processi decisionali che concernono materie di particolare rilievo per la collettività, quali, ad esempio, la salute, la sicurezza pubblica e l'ambiente². Oltre ai professionisti dei media, è pertanto possibile comprendere nella nozione in esame anche gli attivisti per la salvaguardia dei diritti umani, gli accademici, i ricercatori e, più in generale, quanti svolgono attività che favoriscono la partecipazione dei cittadini al dibattito politico.

Le iniziative avviate in questo settore mirano a proteggere i professionisti dei media e le persone attive nella partecipazione pubblica da quei comportamenti che – mediante l'impiego di minacce, pressioni e attacchi di vario genere – sono volti a silenziarne la voce. In particolare, si assiste alla proliferazione di azioni giudiziarie che, seppur avviate col dichiarato intento di esercitare la difesa dei diritti della personalità, sono in realtà promosse al fine di impedire alla persona convenuta l'esercizio di attività che garantiscono la prosperità di uno Stato democratico³. Note anche come “azioni bavaglio” o “SLAPP”, secondo l'acronimo inglese, le azioni giudiziarie in esame sono state inizialmente poste sotto la lente della dottrina statunitense⁴. In tempi più recenti, tuttavia, il fenomeno ha ricevuto attenzione anche in Europa⁵, in particolare a seguito della tragica

i cui atti sono reperibili all'indirizzo <https://pace.coe.int/>, si richiamano invece 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.

² Per una definizione di partecipazione pubblica nell'ambito della materia ambientale, cfr. J. EBBESSON, *Public Participation in Environmental Matters*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2009, par. 1, secondo cui essa “refers to the right and opportunity of members of the public to be part of decision-making that affects the environment, including health and natural resources. Thus it concerns the possibilities and means of members of the public to contribute to and influence the decision-making, and to strengthen the implementation of environmental laws”.

³ Cfr. in particolare lo studio commissionato dalla Commissione giuridica del Parlamento europeo e redatto da J. BORG-BARTHET, B. LOBINA, M. ZABROCKA, *The Use of SLAPPs to Silence Journalists, NGOs and Civil Society*, giugno 2021, reperibile in [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694782/IPOL_STU\(2021\)694782_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694782/IPOL_STU(2021)694782_EN.pdf); cfr. anche il report redatto nell'ambito della rete EU-CITIZEN da S. CARRERA (eds.), *Ad-Hoc Request. SLAPP in the EU Context*, giugno 2021, reperibile in https://commission.europa.eu/system/files/2022-04/slapp_comparative_study_0.pdf, il report dell'organizzazione ARTICLE 19, *SLAPPs against journalists across Europe. Media Freedom Rapid Response*, marzo 2022, reperibile in <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2022/03/A19-SLAPPs-against-journalists-across-Europe-Regional-Report.pdf>, nonché quello redatto per il 2023 dalla COALITION AGAINST SLAPPS IN EUROPE (CASE), *SLAPPs: A Threat to Democracy Continues to Grow*, luglio 2023, reperibile in <https://www.the-case.eu/latest/how-slapps-increasingly-threaten-democracy-in-europe-new-case-report/>.

⁴ Il termine “SLAPP” è l'acronimo di “Strategic Lawsuits Against Public Participation”, ed è stato coniato dalla dottrina statunitense, che per prima ha studiato il fenomeno in esame; cfr. in particolare P. CANAN, G.W. PRING, *Strategic Lawsuits Against Public Participation*, in *Social Problems*, 1988, n. 5, p. 506 ss.

⁵ Cfr., in particolare, F. DONSON, *Libel Case and Public Debate – Some Reflections on whether Europe Should Be Concerned About SLAPPs*, in *Review of European Community & International Environmental Law*, 2010, n. 1, p. 83 ss. Per una disamina delle principali azioni dissuasive della partecipazione pubblica in Europa, cfr. lo studio commissionato dalla Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni del Parlamento europeo e confezionato da J. BORG-BARTHET, F. FARRINGTON, *Open SLAPP Cases in 2022 and 2023. The Incidence of Strategic Lawsuit Against Public Participation, and Regulatory Responses in the European Union*, novembre 2023, reperibile in [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/756468/IPOL_STU\(2023\)756468_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/756468/IPOL_STU(2023)756468_EN.pdf).

fine della giornalista Daphne Caruana Galizia, la quale, dopo essere stata coinvolta in numerosi procedimenti per diffamazione a causa della propria attività investigativa relativa alle attività della banca maltese Pilatus Bank, è stata infine uccisa nel 2017⁶.

Pur mancando una definizione comune di SLAPP⁷, i procedimenti in esame si distinguono per la presenza di elementi idonei a segnalarne il carattere abusivo, tra i quali l'esistenza di un divario – in termini di mezzi economici e di influenza politica – tra le parti in causa (giacché l'attore è solitamente in una posizione di netta superiorità rispetto al convenuto), l'utilizzo di tattiche processuali dilatorie e, ove consentito, la richiesta di risarcimenti a carattere esemplare o punitivo. Proprio in virtù del potenziale offensivo che simili procedimenti esprimono nei confronti della partecipazione pubblica, alcune delle iniziative recentemente promosse sul piano sovranazionale – tanto in seno al Consiglio d'Europa⁸, quanto nell'ambito dell'Unione europea⁹ – sono volte ad affrontare in modo diretto il problema in esame, anche alla luce della limitata attenzione che le SLAPP hanno sinora ricevuto da parte degli ordinamenti interni¹⁰.

Simili minacce meritano di essere analizzate, in primo luogo, attraverso il prisma dei diritti umani, giacché esse determinano una compressione di libertà fondamentali – in particolare quelle di espressione e informazione – che sono essenziali a garantire il pluralismo delle opinioni necessario in una società democratica¹¹. Tali libertà sono

⁶ Cfr. S. CARRERA (eds.), *op. cit.*, p. 7, che evidenzia come, al momento della sua morte, la giornalista fosse coinvolta in oltre 40 procedimenti per diffamazione, promossi dinanzi a corti nell'Unione europea e in Stati terzi.

⁷ Per una ricognizione delle diverse definizioni proposte nei vari ordinamenti che hanno adottato, o stanno per adottare, una legislazione in materia di SLAPP, cfr. J. BORG-BARTHET, B. LOBINA, M. ZABROCKA, *op. cit.*, pp. 12-21.

⁸ La necessità di adottare misure di contrasto alle SLAPP, seppur già emersa nell'ambito di precedenti lavori concernenti la libertà dei media (cfr. la raccomandazione (2018)2 del Comitato dei ministri, *On the Roles and Responsibilities of Internet Intermediaries*, punto 1.3.4, nonché nella raccomandazione (2016)4 del Comitato dei ministri, *On the Protection of Journalism*, cit., sarà oggetto di alcuni strumenti *ad hoc*: in particolare, con il doc. N. 15419 del 6 dicembre 2021, la Commissione cultura, scienza, istruzione e media dell'Assemblea parlamentare ha dato impulso al procedimento di adozione di una risoluzione dal titolo “*Countering SLAPPs: an imperative for a democratic society*”, reperibile in <https://pace.coe.int/>; cfr. inoltre il progetto di raccomandazione del Comitato dei ministri sul contrasto all'uso delle SLAPP, reperibile in <https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/msi-slp>. Il termine “SLAPP” è stato peraltro utilizzato anche dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 15 giugno 2022 (final), ricorso n. 2840/10, *OOO Memo c. Russia*, par. 23.

⁹ Cfr. la comunicazione della Commissione, *Piano d'azione per la democrazia europea*, cit., nel cui ambito si evidenziava la necessità di intervenire sul piano delle azioni bavaglio e a seguito della quale sono stati avviati i lavori volti all'adozione di una direttiva in questa materia, sulla quale ci si soffermerà *infra* ai par. 5 e 6 del presente lavoro.

¹⁰ Cfr. S. CARRERA (eds.), *op. cit.*, pp. 4-5, che evidenzia l'opportunità di un intervento dell'Unione in questo settore non solo alla luce delle differenze riscontrabili nei diversi Stati membri nella disciplina della diffamazione, ma anche in virtù della mancanza di rimedi adeguati contro le diverse forme di abuso del processo. Per quanto riguarda l'ordinamento italiano, rileverà, in particolare, l'art. 96 cod. proc. civ. prevede la condanna per responsabilità aggravata per la parte che abbia agito in giudizio con mala fede o colpa grave.

¹¹ Cfr., in particolare, Corte europea dei diritti dell'uomo, Sessione Plenaria, sentenza del 7 dicembre 1976, ricorso n. 5493/72, *Handyside c. Regno Unito*, par. 49, ove si precisa che, proprio perché una società democratica si fonda sui valori del pluralismo, della tolleranza e dell'apertura, la libertà di informazione deve essere tutelata anche quando essa sia il mezzo per diffondere opinioni offensive, scioccanti o disturbanti; il punto è evidenziato da F. FALCONI, *Libertà di informazione e tutela “rafforzata” dei*

generalmente previste da norme di rango costituzionale¹² e sono altresì sancite nell'ambito di strumenti sovranazionali in materia di diritti umani, in particolare nella Convenzione europea dei diritti dell'Uomo (art. 10 CEDU) e nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (art. 11 della Carta), le quali pongono in capo agli Stati obblighi di protezione negativi e positivi¹³. In particolare, in base alle norme appena richiamate la limitazione delle libertà in esame è ammessa soltanto nelle ipotesi espressamente previste dalla legge, e comunque al solo fine di assicurare il soddisfacimento di esigenze di particolare rilievo, tra cui quelle necessarie ad assicurare la protezione dei diritti e della reputazione altrui.

Dunque, la legittimità di una compressione delle richiamate libertà merita di essere valutata, in primo luogo, alla luce delle esigenze di tutela dei diritti altrui, in particolare dei diritti della personalità, i quali sono ricompresi nella nozione di diritto alla vita privata di cui all'art. 8 CEDU e all'art. 7 della Carta, e che, al pari delle libertà di cui si sta trattando, pongono in capo agli Stati obblighi negativi e positivi. Anche i diritti in esame possono peraltro essere limitati soltanto entro i limiti previsti dalle pertinenti norme sovranazionali, e in particolare sono soggetti alle ingerenze previste dalla legge e imposte, tra le altre cose, dalla necessità di proteggere i diritti e le libertà altrui.

Trattandosi di diritti che meritano, in principio, “*égal respect*”¹⁴, la Corte europea ha precisato che le autorità nazionali godono di un certo margine nel bilanciamento di tali contrapposti interessi¹⁵, il quale deve in ogni caso essere operato nel rispetto di determinate condizioni, che tengono conto, in particolare, dell'esistenza di un interesse generale alla diffusione di una determinata notizia, nonché del ruolo delle persone e della natura delle attività alle quali si fa riferimento nella pubblicazione¹⁶. In proposito, la

giornalisti nella giurisprudenza della Corte EDU, in G. AVANZINI, G. MATUCCI, L. MUSSELLI (a cura di), *Informazione e media nell'era digitale*, 2019, p. 448.

¹² Per quanto riguarda l'ordinamento italiano, cfr. l'art. 21 della Costituzione.

¹³ Cfr., *ex multis*, R. PISILLO MAZZESCHI, *International Human Rights Law: Theory and Practice*, Cham, 2021, pp. 410-414, nonché pp. 423-431; P. PUSTORINO, *Introduction to International Human Rights Law*, The Hague, 2023, p. 185 ss.

¹⁴ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, Quinta Sezione, sentenza del 23 ottobre 2009 (final), ricorso n. 12268/03, *Hachette Filipacchi Associés (ICI PARIS) c. Francia*, par. 41; Corte europea dei diritti dell'uomo, Quarta Sezione, sentenza del 15 settembre 2011 (final), ricorso n. 48009/08, *Mosley c. Regno Unito*, par. 111.

¹⁵ Sul bilanciamento tra le libertà di espressione e informazione e il diritto al rispetto della vita privata e familiare nell'ambito della giurisprudenza della Corte di Strasburgo, cfr., in particolare, Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, sentenza del 7 febbraio 2012, ricorso n. 39954/08, *Axel Springer AG c. Germania*, par. 87; Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, sentenza del 7 febbraio 2012, ricorsi nn. 40660/08 e 60641/08, *Von Hannover c. Germania (n. 2)*. Per una recente trattazione del tema, cfr. R. STANCIUSCU-COJOCARU, *Overview of the recent case-law of the European Court of Human Rights on the balance between the right to private life and the right to freedom of expression*, in *ERA Forum*, 2023, n. 2, p. 261 ss.

¹⁶ Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, *Axel Springer AG*, cit., par. 89 ss., ove la Corte ha affermato che i criteri attraverso cui condurre il bilanciamento tra la libertà di espressione e il diritto alla reputazione sono: (i) il contributo della pubblicazione alla creazione di un dibattito su questioni di interesse generale; (ii) la notorietà della persona cui la pubblicazione si riferisce, nonché la materia oggetto della stessa; (iii) la condotta tenuta dalla persona oggetto della medesima nel periodo antecedente la pubblicazione; (iv) i mezzi utilizzati per ottenere informazioni e la veridicità di quest'ultime; (v) il contenuto, la forma e le conseguenze della pubblicazione; e (vi) la severità delle limitazioni imposte alla

giurisprudenza della Corte di Strasburgo ha avuto modo di precisare che tale margine si riduce quando l'esercizio delle libertà in esame, in particolare di quelle di espressione e informazione, è attuato nell'ambito delle attività dei media¹⁷, ma analoghe conclusioni possono essere tratte anche con riferimento agli altri soggetti impegnati nella partecipazione pubblica¹⁸. Sembra, peraltro, che tale bilanciamento debba essere operato tenendo in particolare considerazione le esigenze di tutela delle libertà in esame quando il presunto diffamato sia una persona giuridica, specie ove si aderisca alla posizione di chi ritiene che solo le persone fisiche possano essere titolari di diritti della personalità¹⁹.

Nel contesto che si sta esaminando assumono inoltre rilievo le norme poste a tutela del diritto all'equo processo, in particolare ai sensi dell'art. 6 CEDU e dell'art. 47 della Carta. In questa prospettiva, il bilanciamento tra i diversi interessi in gioco dovrà, per un verso, assicurare l'effettivo accesso a strumenti di tutela giurisdizionale alla persona che ritenga che i propri diritti siano stati violati da un atto di partecipazione pubblica e, per un altro, garantire che il procedimento non diventi lo strumento attraverso cui minare le

libertà di espressione. Sul bilanciamento tra tali contrapposti interessi, cfr. G. PINO, *Teoria e pratica del bilanciamento: tra libertà di manifestazione del pensiero e tutela dell'identità personale*, in *Danno e responsabilità*, 2003, n. 6, p. 577 ss.

¹⁷ Cfr., in particolare, Corte europea dei diritti dell'uomo, Sessione Plenaria, sentenza del 26 aprile 1979, ricorso n. 6538/74, *Sunday Times c. Regno Unito (n. 1)*, par. 65, in cui evidenzia come il "diritto-dovere" dei giornalisti di informare il pubblico incida sul giudizio circa la necessità di una limitazione alla loro libertà di espressione. In dottrina, cfr. M. CASTELLANETA, *La libertà di stampa nel diritto internazionale ed europeo*, Bari, 2012; F. FALCONI, *op. cit.*, p. 443 ss.; R. PISILLO MAZZESCHI, *Diritto al pluralismo informativo nei media audiovisivi e Convenzione 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, 2012, p. 23 ss.; R. SAPIENZA, *Libertà di espressione e limiti convenzionali: il difficile bilanciamento*, in A. DI STASI (a cura di), *CEDU e ordinamento italiano. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e l'impatto nell'ordinamento interno (2016-2020)*, Milano, 2020, p. 767 ss.

¹⁸ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, Quarta Sezione, sentenza del 15 maggio 2005 (final), ricorso n. 68416/01, *Steel and Morris c. the United Kingdom*, par. 89, dove i giudici di Strasburgo hanno chiarito che, in una società democratica, esiste un interesse pubblico a che anche i piccoli gruppi di attivisti siano posti nelle condizioni di svolgere le proprie attività, attraverso le quali contribuiscono ad assicurare il pluralismo delle opinioni nel dibattito politico.

¹⁹ In questo senso, cfr. J.J. FAWCETT, M. NÍ SHÚILLEABHÁIN, S. SHAH, *Human Rights and Private International Law*, Oxford, 2016, p. 487. A tale riguardo conviene osservare che la Corte europea ha progressivamente ammesso le persone giuridiche a godere di alcuni attributi tipici dei diritti della personalità; cfr. in particolare, la sentenza del 21 settembre 1990, ricorso n. 17101/90, *Fayed c. Regno Unito*, par. 75, in cui si è precisato che, "(a)s to enforcement of the right to a good reputation under domestic law, the limits of acceptable criticism are wider with regard to businessmen actively involved in the affairs of large public companies than with regard to private individuals, to paraphrase a principle enunciated by the Court in the context of the State's power to restrict freedom of expression in accordance with Article 10 para. 2 (...) of the Convention (...). Persons, such as the applicants, who fall into the former category of businessmen inevitably and knowingly lay themselves open to close scrutiny of their acts, not only by the press but also and above all by bodies representing the public interest (...)". Sul tema, cfr. A. SAVINI, M. REGGIO D'ACI, *La tutela dei diritti fondamentali delle persone giuridiche*, Torino, 2011. La questione è stata peraltro esplicitamente affrontata nelle conclusioni dell'Avvocato generale M. BOBEK, presentate il 13 luglio 2017, nella causa C-194/16, *Bolagsupplysningen OÜ e Ingrid Ilsjan c. Svensk Handel AB*, par. 40, ove si è evidenziato che la questione finisce con l'avere scarsa rilevanza pratica, giacché "(n)on vi è dubbio che, negli ordinamenti di vari Stati membri, la reputazione o il buon nome delle persone giuridiche sono tutelati in quanto diritti loro conferiti dalla legge. Tali diritti esistono e devono essere riconosciuti a prescindere dalla (in)esistenza di diritti fondamentali delle persone giuridiche".

libertà di espressione e informazione. In effetti, la Corte europea ha riconosciuto che le azioni per diffamazione possono costituire una limitazione ingiustificata delle libertà di espressione e informazione – in particolare quando hanno come esito la condanna al pagamento di risarcimenti sproporzionati²⁰ o l'ordine di non procedere alla pubblicazione di un dato contenuto²¹ – e pare essersi espressa in termini positivi anche rispetto alla possibilità che lo squilibrio economico tra le parti processuali possa tradursi in una violazione del principio di parità delle armi, specie quando l'attore nel procedimento per diffamazione sia una potente multinazionale (come tipicamente avviene nel caso delle azioni bavaglio) e il convenuto non sia ammesso a beneficiare del patrocinio a spese dello Stato²². Pertanto, l'adozione di misure volte a contrastare il fenomeno delle SLAPP potrebbe costituire un obbligo positivo per gli Stati membri, in particolare alla luce dell'effetto di deterrenza che esse producono rispetto all'esercizio di libertà ritenute cruciali per la democrazia, nonché dell'allarmante aumento dei casi di contenzioso strategico contro la partecipazione pubblica²³. L'adozione di simili misure non sembra peraltro rappresentare, di per sé, una minaccia per il diritto d'accesso alla giustizia delle persone diffamate, giacché quest'ultimo è tutelato solo quando la domanda abbia una qualche fondatezza nel merito²⁴, mentre gli strumenti anti-SLAPP hanno quale presupposto l'infondatezza della domanda e l'intento abusivo della stessa, accertabili solo *ex post*.

Si consideri, infine, che la diffusione di pubblicazioni attraverso Internet, se per un verso accresce la loro potenziale offensività, per un altro consente al presunto diffamato di sfruttare l'elemento della immaterialità delle comunicazioni online per i propri fini strategici²⁵, in particolare attraverso tattiche di *forum shopping*²⁶ che potrebbero dar luogo a una violazione di diritti fondamentali, *in primis* del diritto all'equo processo del

²⁰ Cfr., *inter alia*, Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, sentenza del 20 maggio 1999, ricorso n. 21980/93, *Bladet Tromsø and Stensaas c. Norway*.

²¹ Cfr., ad esempio, Corte europea dei diritti dell'uomo, Sessione Plenaria, sentenza del 26 novembre 1991, ricorso n. 13166/87, *The Sunday Times c. the United Kingdom (n. 2)*.

²² Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, Quarta Sezione, *Steel and Morris*, cit. par. 95. In proposito, cfr. F. DONSON, *op. cit.*, p. 85 ss., che pone l'accento sugli enormi costi sostenuti da McDonald's per istruire la propria causa contro London Greenpeace. Il dato è peraltro evidenziato anche al par. 37 del report elaborato nell'ambito dei richiamati lavori del Consiglio d'Europa da S. SCHENNACH, *Countering SLAPPs: An Imperative for a Democratic Society*, pubblicato il 23 novembre 2023 con doc. n. 15869 e reperibile in <https://pace.coe.int/>.

²³ Si consideri che, sebbene la mancanza di una definizione comune ponga delle difficoltà nell'individuazione dell'esatto numero di SLAPP avviate in Europa, il report COALITION AGAINST SLAPPS IN EUROPE (CASE), *op.cit.*, ha registrato almeno 820 azioni bavaglio nel 2023, a fronte delle 570 riportate nel 2022.

²⁴ S. SCHENNACH, *op. cit.*, pp. 13-14.

²⁵ Cfr. A.L. ROTH, *Upping the Ante: Rethinking Anti-SLAPP Laws in the Age of the Internet*, in *Brigham Young University Law Review*, 2016, n. 2, p. 741 ss.

²⁶ Sull'attuazione di tattiche di *forum shopping* in materia di diffamazione, nell'ambito del c.d. *libel tourism*, cfr. T.C. HARTLEY, 'Libel Tourism' and Conflict of Laws, in *The International and Comparative Law Quarterly*, 2010, n. 1, p. 25 ss.; P.A. NIELSEN, *Libel Tourism: English and EU Private International Law*, in *Journal of Private International Law*, 2013, n. 2, p. 269 ss.

convenuto²⁷. In effetti, la pubblicazione di un contenuto su un sito accessibile in tutto il mondo permette a chi intenda silenziare la partecipazione pubblica non solo di selezionare, tra i fori disponibili, quello che privilegi la tutela della reputazione rispetto a quella della libertà di espressione²⁸, ma altresì di avviare molteplici azioni per diffamazione di fronte alle autorità di diversi Paesi o di intentare una SLAPP presso il sistema giudiziario ritenuto più favorevole, che nel contesto delle azioni bavaglio è generalmente quello che pone il convenuto di fronte al maggior numero di ostacoli, specie a livello di costi processuali elevati e di accessibilità a tattiche dilatorie²⁹.

Dunque, ove esaminata attraverso il prisma della protezione dei diritti fondamentali in gioco, la dimensione transnazionale del fenomeno impone di verificare, in primo luogo, la compatibilità dei titoli di giurisdizione attivabili nei casi di diffamazione con gli obblighi di tutela delle libertà in commento³⁰. Sebbene, infatti, la Corte europea non si sia esplicitamente pronunciata su tale profilo, la possibilità di procedere a una simile valutazione è ricavabile in via analogica dalle pronunce con le quali i giudici di Strasburgo hanno precisato che, nel disciplinare determinati aspetti processuali, gli Stati contraenti devono esercitare il proprio margine d'apprezzamento tenendo conto dell'opportunità di prevedere, rispetto alla regola generale, le eccezioni che siano imposte dalla necessità di tutelare gli interessi confliggenti con quello del diffamato ad agire in giudizio a tutela della propria reputazione³¹. Per quanto attiene più strettamente al

²⁷ Cfr. E. PRÉVOST, *Study on forms of liability and jurisdictional issues in the application of civil and administrative defamation laws in Council of Europe member states*, Council of Europe, 2019, p. 7 ss.

²⁸ Cfr. P.A. NIELSEN, *Choice of Law for Defamation, Privacy Rights and Freedom of Speech*, in *Oslo Law Review*, 2019, n. 1, pp. 33-35, che rileva come, ad esempio, le corti del Regno Unito privilegino notoriamente la tutela della reputazione, mentre nei Paesi Bassi la protezione della libertà di espressione normalmente prevarrà sulle ragioni del presunto diffamato. È anche al fine di arginare fenomeni di *libel tourism* in favore delle corti inglesi che il Regno Unito ha provveduto ad adottare un nuovo strumento normativo in materia di diffamazione (Defamation Act 2013, del 25 aprile 2013) che rende “less attractive to institute libel proceedings in England due to the changes of the law of defamation”.

²⁹ A tal proposito, cfr. il report COALITION AGAINST SLAPPS IN EUROPE (CASE), *op.cit.*, p. 17, il quale evidenzia che il 9,5% delle SLAPP intraprese tra il 2010 e il 2022 ha carattere transfrontaliero, ma la definizione è calibrata sulla mera presenza dei domicili delle parti in Stati diversi e non sembra tener conto, ad esempio, della possibilità che l'attore, domiciliato nello stesso Paese del convenuto, decida di sfruttare il potenziale ubiquitario di Internet per promuovere la sua azione presso l'ordinamento estero più idoneo ad assicurare il raggiungimento dei suoi obiettivi.

³⁰ Per una visione d'insieme circa l'impatto delle norme poste a tutela dei diritti umani sul diritto internazionale privato, oltre alla dottrina già citata, cfr., in particolare, G. CARELLA (a cura di), *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e il diritto internazionale privato*, Torino, 2009; EAD., *Diritti umani, conflitti di legge e conflitti di civilizzazione*, Bari, 2011; P. IVALDI, C.E. TUO, *Diritti fondamentali e diritto internazionale privato dell'Unione europea nella prospettiva dell'adesione alla CEDU*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2012, n. 1, p. 7 ss.; L.R. KIESTR, *The Impact of the European Convention on Human Rights on Private International Law*, Maastricht, 2014; P. KINSCH, *Droits de l'homme, droits fondamentaux et droit international privé*, in *Recueil des Cours*, 2005, p. 9 ss.; P. PIRRONE, *I diritti umani e il diritto internazionale privato e processuale tra scontro e armonizzazione*, in ID. (a cura di), *Circolazione dei valori giuridici e tutela dei diritti e delle libertà fondamentali*, Torino, 2011, p. 3 ss.; F. SALERNO, *Il vincolo al rispetto dei diritti dell'uomo nel sistema delle fonti del diritto internazionale privato*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2014, n. 3, p. 549 ss.

³¹ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, Quarta Sezione, sentenza del 10 giugno 2009 (final), ricorsi nn. 3002/03 e 23676/03, *Times Newspapers Ltd (nn. 1 e 2) c. Regno Unito*, par. 46, relativa ai termini di prescrizione. Sul punto, cfr. J.J. FAWCETT, M. NÍ SHÚILLEABHÁIN, S. SHAH, *op. cit.*, pp. 496-497.

bilanciamento dei diritti processuali delle parti del procedimento³², la stessa Corte ha poi chiarito che il diritto all'equo processo del convenuto potrebbe essere violato quando la competenza giurisdizionale sia affermata in assenza di collegamenti sufficienti tra la causa e il foro³³ o, in ogni caso, quando il procedimento metta quest'ultimo in una posizione di significativo svantaggio rispetto all'attore³⁴. Tali rischi sembrano peraltro più concreti nel caso in cui l'esercizio delle libertà in commento avvenga sul web, alla luce delle possibili conseguenze che il carattere immateriale di Internet può produrre in termini di imprevedibilità della giurisdizione. In simili casi il bilanciamento dei contrapposti interessi dovrà pertanto essere operato con attenzione ancora maggiore³⁵.

Come si avrà modo di precisare immediatamente, il diritto internazionale privato dell'Unione europea mette a disposizione dell'attore numerosi titoli di giurisdizione che possono essere attivati – alternativamente e, in taluni casi, cumulativamente – ai fini del radicamento della controversia, di fatto lasciando ampi spazi a tattiche di *forum shopping*, che sono altresì incentivate dall'assenza di norme di conflitto uniformi in materia di diffamazione³⁶ e dal regime di circolazione delle decisioni nello spazio giudiziario europeo, che privilegia la libera circolazione delle sentenze emesse dai giudici degli Stati membri³⁷. Il sistema predisposto dal diritto dell'Unione in materia di competenza giurisdizionale per i casi di diffamazione è stato peraltro oggetto di valutazione da parte della Corte europea nel caso *Arlewin*, in cui tuttavia i giudici di Strasburgo hanno

³² In argomento, cfr. J.J. FAWCETT, *The Impact of Article 6(1) of the ECHR on Private International Law*, in *The International and Comparative Law Quarterly*, 2007, n. 1, p. 1 ss.; cfr. anche F. SALERNO, *Il diritto processuale civile internazionale comunitario e le garanzie processuali fondamentali*, in P. PICONE (a cura di), *Diritto internazionale privato e diritto comunitario*, Padova, 2004, pp. 107-114.

³³ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, Quinta Sezione, decisione sulla ricevibilità del 29 aprile 2008, ricorso n. 18648/04, *Mc Donald c. Francia*, in cui la Corte ha precisato che l'art. 6 CEDU implica un controllo delle regole di competenza in vigore negli Stati contraenti al fine di assicurarsi che queste ultime non ledano un diritto protetto dalla Convenzione. Il principio era stato ricavato, per la verità con alcuni dubbi, anche dalla Commissione europea dei diritti umani, decisione del 13 maggio 1976, ricorso n. 6200/73, *B.A. c. Regno Unito*, non pubblicata ma riportata da P. FRANZINA, *La giurisdizione in materia contrattuale*, Padova, 2006, p. 98, alla nota 98. In argomento, cfr. L. FUMAGALLI, *Criteri di giurisdizione in materia civile e commerciale e rispetto dei diritti dell'uomo: il sistema europeo e la garanzia del "due process"*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2014, n. 3, spec. pp. 575-576; cfr. anche S. BARIATTI, *Diritti fondamentali e diritto internazionale privato dell'Unione europea*, in L.S. ROSSI (a cura di), *La protezione dei diritti fondamentali. Carta dei diritti UE e standards internazionali*, Napoli, 2011, p. 397 ss., nonché in G. AJANI, A. GAMBARO, M. GRAZIADEI, R. SACCO, V. VIGORITI, M. WAELBROECK (a cura di), *Studi in onore di Aldo Frignani. Nuovi orizzonti del diritto comparato europeo e transnazionale*, Napoli, 2011, p. 77 ss., spec. p. 91; A. DI BLASE, *Corte europea dei diritti dell'uomo e Diritto internazionale privato dell'Unione europea*, in EAD. (a cura di), *Convenzioni sui diritti umani e Corti nazionali*, Roma, 2014, p. 207 ss., spec. pp. 224-225.

³⁴ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, Camera, sentenza del 27 ottobre 1993, ricorso n. 14448/88, *Dombo Beheer B.V. c. Paesi Bassi*, par. 33. Sul punto, cfr. J.J. FAWCETT, M. NÍ SHÚILLEABHÁIN, S. SHAH, *op. cit.*, p. 93.

³⁵ In argomento, cfr. ampiamente G. ZARRA, *Conflitti di giurisdizione e bilanciamento dei diritti nei casi di diffamazione internazionale a mezzo internet*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2015, n. 4, p. 1234 ss.

³⁶ La materia in esame è infatti esplicitamente esclusa dall'ambito applicativo del regolamento (CE) n. 864/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, *sulla legge applicabile alle obbligazioni extracontrattuali (Roma II)*, dell'11 luglio 2007, in GUUE L 199 del 31 luglio 2007, pp. 40-49. La questione sarà affrontata *infra* al par. 3.

³⁷ Cfr. *infra* al par. 4.

considerato la molteplicità dei fori disponibili soltanto in funzione del diritto d'accesso alla giustizia dell'attore, affermando che il rifiuto da parte di uno Stato strettamente collegamento alla controversia di aprire le proprie corti in simili procedimenti assomma a una violazione dell'art. 6 CEDU, giacché la possibilità di ricorrere presso fori ulteriori non viene considerata un'alternativa "reasonable and practicle" per la vittima³⁸. In ogni caso, le istituzioni del Consiglio d'Europa hanno da tempo evidenziato come la promozione contestuale di molteplici azioni legali rappresenti una minaccia concreta per il pluralismo e l'indipendenza dei media, sollevando ancora una volta la questione relativa alla compatibilità delle norme uniformi sulla competenza giurisdizionale con gli obblighi di tutela delle libertà di espressione e informazione³⁹.

2. Contenzioso strategico e competenza giurisdizionale nelle controversie in materia di diffamazione alla luce del regolamento (UE) n. 1215/2012

Nel diritto internazionale privato dell'Unione europea, la competenza giurisdizionale in materia di diffamazione è adesso disciplinata dal regolamento (UE) n. 1215/2012, relativo alla materia civile e commerciale (Bruxelles I-bis)⁴⁰, il quale, trovando generale applicazione quando la parte convenuta abbia il proprio domicilio in uno Stato membro⁴¹, è destinato a regolare l'esercizio della giurisdizione in riferimento alle azioni bavaglio avviate contro la partecipazione pubblica nell'Unione. Pur non prevedendo una norma *ad hoc* per questo tipo di azioni, tale strumento richiama espressamente i casi di diffamazione, enfatizzando la necessità che, "soprattutto" in simili procedimenti, la competenza giurisdizionale sia fondata su fori "ragionevolmente prevedibili" per il convenuto⁴². Tuttavia, il sistema predisposto dal regolamento, così come interpretato dalla Corte di giustizia, mette a disposizione dell'attore molteplici titoli di giurisdizione idonei ai fini del radicamento della controversia, di fatto favorendo tattiche abusive di *forum shopping*.

Ferma restando la competenza generale delle autorità dello Stato membro in cui si trova il domicilio del convenuto – che, nel caso delle persone giuridiche, è peraltro definito negli ampi termini di cui all'art. 63 del regolamento⁴³ –, le controversie in esame ricadono, infatti, nell'ambito applicativo dell'art. 7 n. 2 di tale strumento, che disciplina

³⁸ Corte europea dei diritti dell'uomo, Terza Sezione, sentenza 1° giugno 2016 (final), ricorso n. 22302/10, *Arlewin c. Svezia*, par. 73, su cui cfr. O. LOPES PEGNA, *Accesso alla giustizia e giurisdizione nel contenzioso transfrontaliero*, Bari, 2022, pp. 36-37.

³⁹ Cfr., in particolare, la raccomandazione (2016)4 del Comitato dei ministri, *On the Protection of Journalism*, cit., par. 36.

⁴⁰ Regolamento (UE) n. 1215/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, *concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (rifusione)*, del 12 dicembre 2012, in GUUE L 351 del 20 dicembre 2012, pp. 1-32.

⁴¹ Cfr. gli artt. 4 e 6 nonché considerando 13 e 14 del regolamento Bruxelles I-bis.

⁴² Cfr. il considerando 16 del regolamento Bruxelles I-bis.

⁴³ Secondo la norma in esame, infatti, il domicilio della persona giuridica corrisponde egualmente ai luoghi in cui si trovano la sua sede statutaria, la sua amministrazione centrale oppure il suo centro d'attività principale.

la competenza in materia di illeciti extracontrattuali. In effetti, una parte non esigua della giurisprudenza della Corte di giustizia relativa alla norma appena richiamata concerne i procedimenti per diffamazione, i quali rivelano un'intrinseca natura ubiquitaria, quantomeno quando originano dalla pubblicazione di un contenuto distribuito o comunque accessibile in Stati membri diversi.

In particolare, dopo aver chiarito che il “luogo in cui l'evento dannoso è avvenuto o può avvenire” – che la norma in esame individua quale criterio utile a fondare la competenza dei giudici *in subiecta materia* – è tanto quello in cui è stata tenuta la condotta delittuosa, quanto quello in cui si sono prodotti gli effetti dannosi⁴⁴, la Corte ha in primo luogo precisato che nei casi di diffamazione il luogo del fatto generatore è soltanto quello in cui è stabilito l'editore della pubblicazione lesiva⁴⁵, mentre i luoghi del danno sono tutti quelli in cui la pubblicazione è stata distribuita, purché la vittima sia ivi conosciuta e comunque con cognizione limitata ai soli pregiudizi che si siano in tali luoghi prodotti⁴⁶. La Corte giustifica l'opportunità di tale approccio “a mosaico” alla luce delle esigenze di buona amministrazione della giustizia, in virtù delle quali le autorità dei diversi *loci damni* sono, dal punto di vista territoriale, le più qualificate a valutare la diffamazione commessa nel rispettivo Paese membro e determinare la portata del danno che si è in tale luogo prodotto⁴⁷.

Con la sentenza *eDate* la Corte ha avuto l'occasione di adattare la giurisprudenza relativa alla diffamazione a mezzo stampa alla dimensione ubiquitaria di Internet, con soluzioni che, tuttavia, non sembrano assicurare sufficienti garanzie al convenuto⁴⁸. In primo luogo, la Corte ha confermato la bipartizione tra *locus actus* – che viene fatto coincidere, in modo per la verità apodittico, con il luogo di stabilimento del soggetto che ha emesso i contenuti ritenuti lesivi⁴⁹ e che potrà eventualmente coincidere con il

⁴⁴ Corte di giustizia, sentenza del 30 novembre 1976, *Handelskwekerij G. J. Bier BV c. Mines de potasse d'Alsace SA*, causa C-21/76, par. 24. In successive pronunce la Corte ha peraltro ulteriormente precisato che, ai fini dell'individuazione del *locus damni* rilevano soltanto i danni che siano immediata conseguenza del fatto illecito, e non anche le conseguenze indirette e successive di quest'ultimo: cfr., in particolare, Corte di giustizia, Sesta Sezione, sentenza dell'11 gennaio 1990, *Dumez France e Tracoba c. Hessische Landesbank (Helaba) e altri*, causa C-220/88, par. 14 ss.; Corte di giustizia, sentenza del 19 settembre 1995, *Antonio Marinari c. Lloyds Bank plc e Zubaidi Trading Company*, causa C-364/93, par. 14 ss.

⁴⁵ Corte di giustizia, sentenza del 7 marzo 1995, *Fiona Shevill e altri c. Presse Alliance SA*, causa C-68/93, par. 24.

⁴⁶ *Ibid.*, par. 29-30.

⁴⁷ *Ibid.*, par. 31.

⁴⁸ Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 25 ottobre 2011, *eDate Advertising GmbH e a. c. X e Société MGN LIMITED*, cause riunite C-509/09 e C-161/10.

⁴⁹ *Ibid.*, par. 43-47, in cui la Corte sembra per la verità riconoscere le difficoltà nel tentare di adattare il criterio del luogo di stabilimento dell'editore (che rappresenta il *locus damni*, secondo la giurisprudenza *Shevill*) con il carattere ubiquitario di Internet, salvo poi affermare la competenza del giudice del luogo di stabilimento del soggetto che ha emesso il contenuto a conoscere della totalità del danno (punto 52). Non è chiaro, in effetti, se con tale soggetto debba intendersi colui che ha materialmente caricato il contenuto lesivo (*content provider*) o colui che ha messo a disposizione i *server* per il caricamento (*service provider*), anche se la prima soluzione pare porsi in linea di maggior continuità e coerenza con l'approccio adottato rispetto alla diffamazione a mezzo stampa. In questo senso, cfr. O. FERACI, *Diffamazione internazionale a mezzo di Internet: quale foro competente? Alcune considerazioni a margine della sentenza eDate*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2012, n. 2, pp. 466-467; E. GABELLINI, *La competenza giurisdizionale nel caso di lesione di un diritto della personalità attraverso Internet*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*,

domicilio del convenuto⁵⁰ – e *loci damni*, la cui individuazione nel contesto delle azioni in materia di diffamazione avviene sulla base di criteri che non sembrano del tutto sovrapponibili a quelli adottati per determinare la competenza rispetto ad altri illeciti commessi online⁵¹, rispetto ai quali il rilievo attribuito all'accessibilità del sito Internet in un dato Stato membro appare in un certo senso “mitigato” dal carattere territorialmente limitato dei diritti che, rispetto a tali attività, vengono fatti valere⁵². Per quanto attiene alla

2014, n. 1, pp. 283-284; F. MARONGIU BUONAIUTI, *La giurisdizione nelle controversie relative alle attività on-line*, in *Diritto mercato tecnologia*, 2017, numero speciale, p. 97.

⁵⁰ Cfr. F. MARONGIU BUONAIUTI, *La giurisdizione nelle controversie*, cit., p. 97.

⁵¹ Si osservi, peraltro, che il valore che la sentenza *eDate* attribuisce all'accessibilità di un contenuto sul web ai sensi dell'art. 7 n. 2 si distingue nettamente da quello attribuito in riferimento ad altri ambiti disciplinati dal regolamento Bruxelles I-bis. Si consideri in particolare la portata applicativa delle norme poste a protezione dei consumatori (artt. 17-19), che istituiscono in favore del consumatore un *forum actoris* attivabile in presenza di determinate condizioni. Esse presuppongono, tra le altre cose, che il professionista diriga le attività nel cui ambito è concluso il contratto verso il Paese membro in cui è domiciliato il consumatore (art. 17 par. 1 lett. c). A tale riguardo, occorre osservare che, al momento dell'adozione del previgente regolamento (CE) n. 44/2001 del Consiglio, *concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale*, del 22 dicembre 2000, in GUUE L 12 del 16 gennaio 2001, pp. 1-23, (Bruxelles I) il Consiglio e la Commissione avevano chiarito in una dichiarazione congiunta – richiamata dal considerando n. 28 del regolamento (CE) n. 593/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, *sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali (Roma I)*, del 17 giugno 2008, *ivi*, L 177 del 4 luglio 2008, pp. 6-16 – che la mera accessibilità di un sito da un determinato Paese non assomma a un'attività verso tale luogo diretta. Opportunamente, la Corte di giustizia ha dunque confermato tale impostazione, affermando però che non sono necessarie delle “espresse manifestazioni di volontà di avviare rapporti commerciali” con i consumatori di un certo Stato membro, quali l'esplicita indicazione da parte del professionista di offrire i propri beni o servizi in tale luogo o l'impegno di risorse finanziarie volto ad agevolare l'accesso dei consumatori di un dato Stato al proprio sito; secondo i giudici, infatti, elementi più tenui sono idonei a identificare quando un'attività sia diretta verso un determinato Paese, ad esempio la natura internazionale dell'attività svolta, l'indicazione del prefisso internazionale nei recapiti telefonici forniti, l'utilizzazione della denominazione di un sito di primo livello diverso da quello dello Stato membro in cui il commerciante è stabilito o l'utilizzazione di denominazioni di siti di primo livello neutri o la menzione di una clientela internazionale. In questo senso, cfr. Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 7 dicembre 2010, *Peter Pammer c. Reederei Karl Schlüter GmbH & Co. KG (C-585/08)* e *Hotel Alpenhof GesmbH c. Oliver Heller*, cause riunite C-585/08 e C-144/09, parr. 80-84, ove, rispetto al richiamato considerando n. 28 del regolamento Roma I, è altresì precisato che la lingua e la moneta utilizzate nel sito non rilevano nell'ambito di una valutazione volta a verificare se un'attività sia diretta verso uno o più altri Stati membri solo se tali fattori conducono al Paese da cui il professionista svolge la propria attività, mentre possono essere presi in considerazione ove il sito Internet consenta ai consumatori di utilizzare lingue o monete diverse. Sul punto, cfr. M. BOGDAN, *Website Accessibility as a Basis for Jurisdiction under the Brussels I Regulation*, in *University Journal of Law and Technology*, 2011, n. 1, pp. 5-9.

⁵² Infatti, sebbene la Corte di giustizia abbia in parte esteso le soluzioni sviluppate con riferimento alle violazioni dei diritti della personalità anche ad altri tipi di illeciti online rientranti nell'ambito dell'art. 7 n. 2 del regolamento (cfr. B. HESS, *The Protection of Privacy in the Case Law of the CJEU*, in B. HESS, C.M. MARIOTTINI (eds.), *Protecting Privacy in Private International and Procedural Law and by Data Protection*, Baden-Baden, 2015, pp. 95-99; T.C. HARTLEY, *Jurisdiction in Tort Claims for Non-Physical Harm under Brussels 2012*, article 7(2), in *The International and Comparative Law Quarterly*, 2018, n. 4, p. 1002; T. LUTZI, *Internet Cases in EU Private International Law – Developing a Coherent Approach*, *ivi*, 2017, n. 3, p. 690; F. MARONGIU BUONAIUTI, *La giurisdizione nelle controversie*, cit., pp. 112-117), le caratteristiche specifiche di tali ulteriori ambiti sembrano limitare il rischio che il criterio della mera accessibilità di un contenuto online possa tradursi in un'eccessiva moltiplicazione dei fori competenti. In particolare, in materia di violazioni a mezzo Internet di marchi nazionali (Corte di giustizia, Prima Sezione, sentenza del 19 aprile 2012, *Wintersteiger*, causa C-523/10, par. 25) e di diritti d'autore (Corte di giustizia, Quarta Sezione, sentenza del 3 ottobre 2013, *Pinckney*, causa C-170/12, par. 37; Corte di giustizia, Quarta

diffamazione online, infatti, non solo non è richiesto alcun tipo di elemento volto a confermare l'esistenza di un collegamento particolare tra l'atto lesivo e lo Stato membro in cui si afferma di aver patito un pregiudizio, ma si ritiene sufficiente la mera accessibilità del contenuto in tale Paese, senza che sia neppure richiesto dare dimostrazione del concreto accesso allo stesso⁵³, laddove la giurisprudenza *Shevill* poneva esplicitamente come requisito che la vittima fosse conosciuta nei diversi *loci damni*⁵⁴. Conseguentemente, la persona che ritenga i propri diritti lesi a causa della pubblicazione sul web di un contenuto asseritamente diffamatorio potrà agire in ogni Stato membro in cui tale contenuto sia stato accessibile, in virtù del mantenimento dell'approccio a mosaico anche alle violazioni commesse online.

Inoltre, è stato creato un titolo di giurisdizione ulteriore, che consente alla vittima di agire per l'intero ammontare del danno, oltre che presso le autorità del *locus actus* e ferma restando la competenza – al medesimo riguardo – del foro generale del domicilio del convenuto, anche presso quelle del proprio centro d'interessi. Tale luogo coincide generalmente con la residenza abituale della persona offesa, anche se altri fattori, quali l'esercizio di un'attività professionale, possono rivelare l'esistenza di un collegamento “particolarmente stretto” con un altro Paese membro⁵⁵. Secondo la Corte, il foro in esame risponde alle esigenze di prevedibilità di entrambe le parti, da un lato perché consente alla supposta vittima della comunicazione diffamatoria di individuare agevolmente l'autorità alla quale rivolgersi quando il contenuto lesivo sia diffuso tramite Internet, dall'altro perché si presuppone che l'autore della pubblicazione abbia in mente dove si trovi il centro d'interessi della persona cui tale pubblicazione si riferisce, e sa quindi prevedere presso quale giudice potrà essere citato⁵⁶. Nei fatti, attraverso la previsione di tale *forum*

Sezione, sentenza del 22 gennaio 2015, *Hejduk*, causa C- 441/13, par. 29-37), nonché con riferimento a illeciti commessi tramite piattaforme di *e-commerce* (Corte di giustizia, Terza Sezione, sentenza del 21 dicembre 2016, *Concurrence Sàrl*, causa C-618/15, par. 30-34), il rilievo attribuito all'accessibilità di un sito Internet ai fini del radicamento della competenza è in qualche modo “temperato” dalla portata territorialmente limitata della tutela riconosciuta ai diritti asseritamente violati. In proposito, cfr. S. CARREA, *L'individuazione del forum commissi delicti in caso di illeciti cibernetici: alcune riflessioni a margine della sentenza Concurrence Sàrl*, in *Rivista del commercio internazionale*, 2017, n. 3, p. 555, secondo cui nelle pronunce in esame il criterio del *locus damni* è riformulato in modo da indicare non più le autorità del luogo in cui “si sono verificate le conseguenze dannose dirette dell'illecito, bensì l'autorità giurisdizionale dello Stato in cui il diritto violato riceve tutela a livello sostanziale”.

⁵³ Corte di giustizia, Grande Sezione, *eDate*, cit., par. 51.

⁵⁴ Corte di giustizia, *Shevill*, cit., par. 29. Sul punto, cfr. anche S. MARINO, *La violazione dei diritti della personalità nella cooperazione giudiziaria civile europea*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2012, n. 2, pp. 366-367.

⁵⁵ Corte di giustizia, Grande Sezione, *eDate*, cit., par. 48-49.

⁵⁶ *Ibid.*, punto 50. Il fatto che il criterio del centro d'interessi della persona offesa garantisca prevedibilità al convenuto è affermato anche nelle *Guidelines on the Protection of Privacy in Private International and Procedural Law*, sviluppate in seno all'INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION (ILA) e formalmente adottate il 23 giugno 2022 nell'ambito della Conferenza di Lisbona, il cui art. 3 par. 2 prevede tale foro come supplementare a quelli del *locus actus* (art. 3 par. 1) e del luogo verso cui il contenuto lesivo è principalmente diretto (art. 3 par. 3), oltre che a quello della residenza abituale del convenuto (art. 4). Al fine di fugare ogni dubbio circa la compatibilità del titolo di giurisdizione in esame con i diritti della parte convenuta, le linee guida in commento prevedono, inoltre, una clausola di salvaguardia che esclude il ricorso al *forum actoris* in esame nel caso in cui “the defendant could not have reasonably foreseen substantial consequences of their act occurring in that state”, confermando l'opportunità di corredare il foro

actoris si dimostra un atteggiamento di particolare favore rispetto alle esigenze di tutela dei diritti della parte attrice⁵⁷, cui è conferita la possibilità di accedere a un simile privilegio processuale a condizioni che appaiono più vantaggiose di quelle cui è sottoposta, ad esempio, la tutela dei consumatori⁵⁸ e delle vittime di violazioni della privacy rientranti nell'ambito applicativo del regolamento (UE) 2016/679 (GDPR)⁵⁹, che pure sono destinatari di una disciplina di favore in termini di accesso alla giustizia. In successive pronunce si è altresì precisato che tale *forum actoris* è disponibile anche nel caso in cui il destinatario del contenuto diffamatorio sia una persona giuridica⁶⁰, e che solo le autorità giurisdizionali del domicilio del convenuto e quelle del centro d'interessi della vittima sono competenti a pronunciarsi, oltre che sulla totalità del danno, su

a protezione della vittima di violazioni online della personalità di un correttivo, volto a valorizzare le contrapposte esigenze di tutela del convenuto. In argomento, cfr. B. HESS, J. VON HEIN, C.M. MARIOTTINI, *ILA Guidelines on the Protection of Privacy in Private International and Procedural Law ('Lisbon Guidelines on Privacy') and Commentary Thereto*, in *MPILux Research Paper Series*, 2022, n. 4, par. 85.

⁵⁷ T. LUTZI, *Internet Cases in EU Private International Law*, cit., p. 696, che evidenzia come tale privilegio di giurisdizione vada ad aggiungersi ai benefici processuali di cui l'attore gode in virtù del trattamento a mosaico.

⁵⁸ In proposito, cfr. F. MARONGIU BUONAIUTI, *La giurisdizione nelle controversie*, cit., p. 111 ss., che rileva come le differenti discipline – in particolare il fatto che l'accesso dei consumatori al *forum actoris* presupponga che il professionista abbia indirizzato la propria attività verso lo Stato membro in cui essi sono domiciliati, mentre il foro del centro d'interessi della persona diffamata è sempre disponibile, senza che si rendano necessari ulteriori elementi a confermare l'esistenza di uno stretto collegamento tra la controversia e il giudice adito – siano giustificate non solo dalla diversa natura, contrattuale ed extracontrattuale, delle obbligazioni da cui esse originano, ma anche dalla diversa rilevanza degli interessi in gioco, che è relativa e meramente patrimoniale nel caso dei diritti dei consumatori, mentre è assoluta nel caso dei diritti della personalità del diffamato.

⁵⁹ Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, *relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati)*, del 27 aprile 2016, in GUUE L 119 del 4 maggio 2016, pp. 1-88. Basti qui rilevare che l'art. 79 par. 2 dello strumento in questione prevede degli appositi titoli di giurisdizione in favore della persona i cui dati sono trattati, tra i quali è contemplato anche un *forum actoris* in capo alle autorità del luogo in cui quest'ultima ha la propria residenza abituale. Sebbene tale foro sia formulato in termini ampi, tanto da renderlo virtualmente disponibile anche nei confronti di convenuti domiciliati fuori dall'Unione europea, l'accesso a un simile privilegio di giurisdizione è comunque consentito soltanto nei limiti – anch'essi ampi – dello spettro applicativo del regolamento stesso, così come definito dall'art. 3 dello strumento, in base al quale i trattamenti dati effettuati da soggetti stabiliti in Paesi terzi sono soggetti alle norme del GDPR quando “le attività di trattamento riguardano: a) l'offerta di beni o la prestazione di servizi ai suddetti interessati nell'Unione, indipendentemente dall'obbligatorietà di un pagamento dell'interessato; oppure b) il monitoraggio del loro comportamento nella misura in cui tale comportamento ha luogo all'interno dell'Unione” (par. 2). Dunque, sebbene l'ampia portata applicativa della normativa in esame sia motivata dall'esigenza di tutelare i diritti fondamentali (G. ROSSILLO, *General Data Protection Regulation, Fundamental Rights and Private International Law*, in A.M. LOPEZ RODRIGUEZ, M.D. GREEN, M. LUBOMIRA KUBICA (eds.), *Legal Challenges in the New Digital Age*, Leiden, 2021, pp. 120-122), è comunque richiesta una sorta di “direzionamento” di tali attività verso il territorio dell'Unione.

⁶⁰ Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 17 ottobre 2017, *Bolagsupplysningen OÜ e Ingrid Ilsjan c. Svensk Handel AB*, causa C-194/16, parr. 41-43, in cui la Corte ha precisato che il centro degli interessi delle persone giuridiche è quello in cui la loro reputazione commerciale è più solida e deve essere determinato “in funzione del luogo in cui essa esercita la parte essenziale della sua attività economica”, non rilevando di per sé il luogo della sola sede statutaria. In argomento, cfr. R. MONICO, *Il foro in materia di diffamazione online alla luce della sentenza Ilsjan*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2018, n. 2, p. 359 ss.

eventuali misure inibitorie⁶¹. Infine, la Corte ha espressamente circoscritto la possibilità di agire presso il luogo ove la vittima ha il proprio centro d'interessi alle sole ipotesi in cui il contenuto asseritamente diffamatorio “contenga informazioni oggettive e verificabili che permettono di identificare, direttamente o indirettamente, tale persona in quanto individuo”⁶².

Ove osservato attraverso il prisma della tutela della partecipazione pubblica, il filone giurisprudenziale inaugurato con la sentenza *Shevill* e poi adattato alla dimensione ubiquitaria di Internet suscita non poche perplessità. Tale orientamento ha infatti introdotto un meccanismo, quello del trattamento a mosaico, che, seppur ispirato all'esigenza di contrastare il c.d. “turismo della diffamazione”⁶³ e di favorire la cognizione dei giudici più prossimi al luogo in cui si sono verificate le lesioni del bene tutelato, consente la proliferazione delle SLAPP in Europa, mettendo a rischio l'esercizio di libertà fondamentali⁶⁴. Una simile circostanza appare peraltro ancora meno opportuna ove si consideri che per innescare siffatto trattamento è sufficiente la mera accessibilità del sito Internet in un dato Stato membro, specie perché tale criterio – seppur utilizzato, con varia intensità, per determinare la competenza giurisdizionale anche in altri settori rientranti nell'ambito applicativo dell'art. 7 n. 2 del regolamento Bruxelles I-bis⁶⁵ – appare poco compatibile con l'esigenza di tutelare le libertà di espressione e informazione del convenuto e, più in generale, di garantire la protezione dei valori democratici⁶⁶.

Neppure il conferimento della competenza a emettere provvedimenti di rimozione o rettifica in capo ai soli giudici competenti a conoscere dell'intero risarcimento sembra del resto destinato a dissuadere la promozione di azioni abusive, specie ove si consideri che, nel caso *Gtflix*, la Corte di giustizia ha chiarito che una persona che ritenga lesi i propri diritti della personalità a causa della diffusione di un contenuto asseritamente diffamatorio su Internet, e che intenda chiedere provvedimenti di natura inibitoria e

⁶¹ Corte di giustizia, Grande Sezione, *Bolagsupplysningen*, cit., par. 44 ss.

⁶² Corte di giustizia, Prima Sezione, sentenza del 17 giugno 2021, *Mittelbayerischer Verlag KG c. SM*, causa C-800/19, par. 46.

⁶³ Cfr. le conclusioni dell'Avvocato generale P. LÉGER, presentate il 10 gennaio 1995, nella causa C-68/93, *Fiona Shevill e altri c. Presse Alliance SA*, par. 56.

⁶⁴ Cfr. E. PRÉVOST, *op. cit.*, pp. 13-15. Del resto, la stessa Corte europea ha evidenziato, seppur con riferimento all'esercizio della giurisdizione penale, che la promozione di numerose azioni può assommare a una violazione dell'art. 10 CEDU (Corte europea dei diritti dell'uomo, Seconda Sezione, sentenza del 12 marzo 2019, ricorsi nn. 52497/08, 6741/12, 7110/12, 15056/12, 15057/12, 15058/12, 15059/12, *Ali Gürbüz c. Turchia*, par. 67); sul punto, cfr. J. BORG-BARTHET, *The Brussels Ia Regulation as an Instrument for the Undermining of Press Freedoms and the Rule of Law: An Urgent Call for Reform*, in *Centre for Private International Law Working Paper Series*, 2020, n. 7, p. 19.

⁶⁵ Cfr. la nota 52.

⁶⁶ In dottrina sono state conseguentemente formulate alcune proposte volte a sostituire, o quantomeno integrare, il criterio dell'accessibilità del sito Internet con ulteriori elementi, tesi ad assicurare l'esistenza di un'effettiva connessione tra la fattispecie e il foro competente; in particolare, si è proposto di richiedere, anche per la materia della diffamazione, un qualche tipo di “direzionamento” dell'attività online – in questo caso la pubblicazione di un contenuto ritenuto lesivo – verso lo Stato membro del foro; cfr., in particolare, M. REYMOND, *Jurisdiction in Case of Personality Torts Committed over the Internet: A Proposal for a Targeting Test*, in *Yearbook of Private International Law*, 2012/2013, p. 205 ss.; T. LUTZI, *op. cit.*, pp. 703-705.

risarcitoria, è comunque libera di agire nei diversi Stati membri in cui il contenuto è accessibile per le singole porzioni di danno che si siano lì verificate⁶⁷.

Una simile conclusione stupisce non solo perché incentiva pratiche abusive di *forum shopping* che appaiono (ancora più) problematiche se considerate in funzione delle esigenze di protezione delle libertà di espressione e informazione, ma anche perché la pronuncia in esame è stata resa con riferimento a una controversia in cui l'attore, una società con sede in Repubblica Ceca, aveva citato il convenuto (domiciliato in Ungheria) presso i giudici francesi non tanto in virtù del volume di utenti in tale Paese, quanto per beneficiare delle norme processuali che, in tale ordinamento, consentono di condannare la parte convenuta al pagamento di una penale in caso di ritardo nell'adempimento dei provvedimenti inibitori⁶⁸.

È da escludere, inoltre, che le norme in materia di litispendenza e connessione possano fornire una risposta – almeno parziale – alla parcellizzazione abusiva delle azioni risarcitorie consentita dal trattamento a mosaico, favorendo la concentrazione delle domande presso le autorità dotate di cognizione “piena”⁶⁹. In effetti, nella sentenza *Gtflix* la Corte di giustizia ha ammesso la possibilità per l'attore di agire presso le autorità di Paesi diversi per chiedere, rispettivamente, provvedimenti di rimozione o rettifica e risarcimenti parziali proprio sul presupposto dell'inesistenza di un “legame di dipendenza necessario” tra tali domande⁷⁰, gettando peraltro dubbi sulla possibilità che in simili casi si possa utilmente ricorrere all'istituto della connessione⁷¹. Inoltre, fatto salvo quanto

⁶⁷ Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 21 dicembre 2021, *Gtflix Tv c. DR*, causa C-251/20, par. 43.

⁶⁸ *Ibid.*, par. 13, su cui cfr. F. MARONGIU BUONAIUTI, *Jurisdiction Concerning Actions by a Legal Person for Disparaging Statements on the Internet: The Persistence of the Mosaic Approach*, in *European Papers*, 2022, n. 1, p. 356, che rileva come i provvedimenti come quelli richiesti al giudice francese nella causa in commento circolino nell'Unione ai sensi dell'art. 55 del regolamento Bruxelles I-bis. In argomento, cfr. G. PAYAN, *Article 55 Brussels Ibis Regulation, enforcement by penalty and the 'astreinte'*, in P. MANKOWSKI (ed.), *Research Handbook on the Brussels Ibis Regulation*, Cheltenham-Northampton, 2020, p. 329 ss.

⁶⁹ Cfr. gli artt. 29 e 30 del regolamento Bruxelles I-bis. Il carattere “non sempre risolutivo” dei rimedi in esame rispetto alla frammentazione provocata dal trattamento a mosaico è evidenziato anche da F. MARONGIU BUONAIUTI, *La giurisdizione nelle controversie*, cit., p. 96; cfr. anche T. LUTZI, *op. cit.*, pp. 694-695.

⁷⁰ Corte di giustizia, Grande Sezione, *Gtflix Tv*, cit., par. 34 ss., in cui la Corte peraltro specifica che, seppur basate sui medesimi fatti, la domanda di rettifica o rimozione del contenuto e quelle risarcitorie differiscono, tra le altre cose, per oggetto e fondamento, non sussistendo alcuna necessità che siano esaminate congiuntamente da un solo giudice (par. 36). Per una critica a tali conclusioni, cfr. F. MARONGIU BUONAIUTI, *Jurisdiction Concerning Actions by a Legal Person*, cit., p. 352 ss., che rileva, tra le altre cose, il carattere assolutamente ancillare che, nel caso di specie, la domanda risarcitoria rivestiva rispetto alle domande di rimozione e rettifica dei contenuti asseritamente lesivi, giacché i danni richiesti assommavano a 1 euro.

⁷¹ Tali dubbi sembrano peraltro rafforzarsi alla luce delle conclusioni dell'Avvocato generale M. DARMON, presentate il 14 luglio 1994, nella causa C-68/93, *Fiona Shevill e altri c. Presse Alliance SA*, par. 72 e 98, in cui afferma, rispettivamente, che il trattamento a mosaico aumenta il rischio che si giunga a un contrasto – ma non a un'inconciliabilità – di decisioni e che i giudici dei diversi *loci damni* non hanno alcuna competenza concorrente. La difficoltà di conciliare simili affermazioni con l'operatività non solo delle norme in materia di litispendenza ma anche di quelle in materia di connessione sono rilevate da E. MÁRTON, *Violations of Personality Rights through the Internet: Jurisdictional Issues under European Law*, Baden-Baden, 2016, p. 190 ss., che tuttavia evidenzia come l'ampia nozione di “cause connesse” di cui all'art. 30 par. 3 del regolamento Bruxelles I-bis sia idonea a ricomprendere anche le diverse azioni risarcitorie avviate

adesso previsto in materia di proroga della giurisdizione dall'art. 31 par. 2, tali norme si basano sul criterio della prevenzione e si prestano pertanto alla perpetuazione di tattiche abusive da parte dell'attore⁷², come evidenziato dalla stessa Corte di giustizia⁷³.

Allo stato attuale, dunque, la disciplina della competenza giurisdizionale delineata dal regolamento Bruxelles I-bis favorisce la proliferazione di azioni abusive volte a silenziare la partecipazione pubblica in Europa, anche alla luce delle difficoltà che possono sorgere nel tentare di coordinare lo stillicidio di azioni giudiziarie attraverso i meccanismi della litispendenza e della connessione predisposti dallo strumento. Un simile scenario getta delle ombre sulle prospettive di tutela delle libertà di espressione e informazione nell'Unione, specie in virtù dell'effetto dissuasivo che la sola minaccia di essere convenuti in uno o più procedimenti per diffamazione genera rispetto al loro esercizio. Tale rischio appare peraltro più concreto a seguito delle precisazioni fornite dalla Corte di giustizia in materia di diffamazione a mezzo Internet, sebbene nelle conclusioni rese a margine della sentenza *eDate* si fosse enfatizzata l'esigenza di offrire certezza giuridica ai professionisti dei media mediante la previsione di titoli di giurisdizione prevedibili, così da non dissuaderli dal proseguire la loro attività di informazione⁷⁴.

sulla base di un approccio a mosaico. Cfr. anche F. MARONGIU BUONAIUTI, *Jurisdiction Concerning Actions by a Legal Person*, cit., pp. 355-356, che in proposito sottolinea che la diversa ampiezza della cognizione delle autorità dei diversi *loci damni* non solo non consente la riunione delle molteplici domande risarcitorie ai sensi della norma in materia di litispendenza, ma finisce col disinnescare il completo funzionamento del meccanismo della connessione, giacché preclude al giudice successivamente adito che decida di sospendere il procedimento dinanzi avviato davanti (art. 30 par. 1) di dichiarare la propria incompetenza in favore del giudice preveniente ai sensi dell'art. 30 par. 2; nello stesso senso, cfr. T. LUTZI, *op. cit.*, p. 695.

⁷² Il dato è enfatizzato da F. MOSCONI, C. CAMPIGLIO, *Diritto internazionale privato e processuale. Volume I. Parte generale e obbligazioni*, 10^a ed., Torino, 2022, pp. 152-153. Nel contesto delle azioni per diffamazione, una simile tattica potrebbe ad esempio spingere la parte attrice che intenda silenziare l'attività informativa di un giornalista ad agire prima in giudizio presso uno o più giudici competenti in base al criterio del luogo del danno e solo successivamente presso uno delle autorità a cognizione piena, al fine di chiedere provvedimenti inibitori, quali la rimozione o la rettifica.

⁷³ Corte di giustizia, sentenza del 9 dicembre 2013, *Erich Gasser GmbH c. MISAT Srl*, causa C-116/02, relativa al rapporto tra le norme della convenzione di Bruxelles del 1968 sulla proroga della giurisdizione e la regola della prevenzione prevista in materia di litispendenza, in cui la Corte aveva affermato che quest'ultima non smette di operare neppure quando il giudice adito per secondo sia competente in virtù di un accordo di scelta del foro precedentemente concluso tra le parti, sebbene in una precedente occasione i medesimi giudici avessero precisato che tale regola fosse destinata a venir meno quando il giudice successivo fosse titolare di una competenza esclusiva, "in particolare" in virtù dell'art. 16 della convenzione, corrispondente all'attuale art. 24 del regolamento Bruxelles I-bis (Corte di giustizia, Sesta Sezione, sentenza del 27 giugno 1991, *Overseas Union Insurance Limited e altri c. New Hampshire Insurance Company*, causa C-351/89, par. 20). La pronuncia *Gasser* è stata ampiamente criticata in dottrina e le perplessità da essa suscitate hanno contribuito all'introduzione, al già richiamato art. 30 par. 2 del regolamento, di un'esplicita eccezione alla regola della prevenzione temporale per le ipotesi di proroga della giurisdizione. In argomento, anche per gli opportuni riferimenti, cfr. per tutti F.C. VILLATA, *L'attuazione degli accordi di scelta del foro nel regolamento Bruxelles I*, Padova, 2012, spec. p. 123 ss.

⁷⁴ Conclusioni dell'Avvocato generale P. CRUZ VILLALÓN, sentenza del 29 marzo 2011, *eDate Advertising GmbH e a. c. X e Société MGN LIMITED*, causa C-509/09, par. 46.

3. Tutela della partecipazione pubblica e conflitti di leggi in materia di diffamazione

La moltiplicazione dei fori disponibili nelle azioni per diffamazione consentita dal regolamento Bruxelles I-*bis* è ulteriormente aggravata dal regime che il diritto internazionale privato dell'Unione delinea rispetto alla legge applicabile. Come è noto, l'individuazione della legge applicabile alle obbligazioni extracontrattuali è disciplinata dal già richiamato regolamento Roma II⁷⁵, che adotta quale criterio generale quello della *lex loci damni*, temperato dalla presenza di due clausole di eccezione in favore, rispettivamente, della legge del Paese in cui le parti abbiano entrambe la propria residenza abituale e di quella del Paese che presenti il collegamento manifestamente più stretto con la controversia⁷⁶. Sebbene il regolamento preveda delle norme più specifiche per determinate categorie di illecito, l'art. 1 par. 2 lett. g dispone l'esclusione delle obbligazioni nascenti da violazioni della privacy e dei diritti della personalità, compresa la diffamazione, dall'ambito applicativo dello strumento⁷⁷. Tale norma è il prodotto di un complesso procedimento legislativo che riflette la riluttanza dei Paesi membri a rinunciare a disciplinare autonomamente tale settore, specie alla luce del diverso bilanciamento degli interessi in gioco operato dai diversi ordinamenti⁷⁸. In particolare, i lavori preparatori del regolamento Roma II dimostrano come l'assenza di una norma speciale in questo settore sia in gran parte da imputare all'opposizione dei rappresentanti dei media, preoccupati delle ricadute che una simile norma – ove non opportunamente individuata – avrebbe potuto avere sulla libertà di espressione e informazione⁷⁹.

Pur vero ciò, anche l'impostazione infine accolta dallo strumento appare poco convincente, specie ove si considerino le richiamate esigenze di tutela delle libertà di espressione e informazione rispetto ai procedimenti giudiziari abusivi, che invece imporrebbero l'adozione di norme di conflitto uniformi e individuate in ragione degli obblighi di protezione della partecipazione pubblica che si impongono in uno Stato democratico⁸⁰. In primo luogo, l'assenza di soluzioni uniformi opera congiuntamente a quanto previsto in punto di giurisdizione dalla giurisprudenza *eDate*, esponendo il convenuto alla moltiplicazione delle leggi potenzialmente applicabili alla controversia,

⁷⁵ Cfr. la nota 36.

⁷⁶ Art. 4 del regolamento Roma II.

⁷⁷ Sulla norma in commento, cfr. P. MANKOWSKI, *Article 1*, in U. MAGNUS, P. MANKOWSKI (eds.), *Rome II Regulation*, Köln, 2019, pp. 60-129, in particolare pp. 115-124.

⁷⁸ In argomento, cfr. C. CAMPIGLIO, *La legge applicabile alle obbligazioni extracontrattuali (con particolare riguardo alla violazione della privacy)*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2015, n. 4, pp. 859-862. Si tenga peraltro conto che della materia in esame non sono chiari neppure i confini, stante la diversa ampiezza delle nozioni adottate in proposito dai diversi Paesi. Sul punto, cfr. O. FERACI, *La legge applicabile alla tutela dei diritti della personalità nella prospettiva comunitaria*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2009, n. 4, pp. 1020-1025.

⁷⁹ In proposito, cfr. la relazione esplicativa di accompagnamento alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, *sulla legge applicabile alle obbligazioni extracontrattuali (Roma II)*, COM(2003) 427 def., del 22 luglio 2003, pp. 18-20; sul punto, cfr. J.J. FAWCETT, M. NÍ SHÚILLEABHÁIN, S. SHAH, *op. cit.*, p. 560.

⁸⁰ In questo senso, cfr. J.J. KUIPERS, *Towards a European Approach in the Cross-Border Infringement of Personality Rights*, in *German Law Journal*, 2011, n. 8, pp. 1681-1682.

con un evidente effetto dissuasivo in termini di esercizio delle libertà fondamentali⁸¹. Inoltre, la mancanza di soluzioni uniformi pone un ulteriore incentivo al *forum shopping*, giacché le norme di conflitto applicabili in ciascuno Stato membro rappresentano un ulteriore elemento di cui l'attore potrà tenere conto nell'orientare la propria strategia, con conseguente aggravamento del rischio per la partecipazione pubblica in Europa⁸².

Proprio in virtù delle criticità appena richiamate, nel corso degli anni si sono susseguite numerose proposte volte a introdurre una norma di conflitto uniforme per i casi di diffamazione, le quali riflettono il diverso atteggiamento delle istituzioni europee rispetto al modo di operare il bilanciamento dei contrapposti interessi in rilievo. Alle soluzioni suggerite nelle fasi genetiche del regolamento Roma II si sommano, infatti, quelle avanzate successivamente alla sua adozione, anche grazie all'impulso dei lavori promossi in virtù della clausola di revisione prevista all'art. 30 par. 2 del regolamento – che commissionava uno studio della disciplina della legge applicabile alle obbligazioni extracontrattuali derivanti da violazioni dei diritti della personalità che tenesse conto delle pertinenti norme europee in materia di protezione dei media e tutela della privacy⁸³ –, a seguito dei quali il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione recante delle proposte di emendamenti al regolamento⁸⁴.

I criteri di collegamento sin qui proposti spaziano da quelli più favorevoli all'attore, in particolare quello della residenza abituale della vittima⁸⁵ o quello della *lex loci damni*⁸⁶, a quelli maggiormente orientati a offrire tutela alla libertà di espressione e informazione, perché consentono di giungere all'applicazione della *lex fori* ogni volta in cui la legge individuata dal criterio generale conduca a risultati incompatibili con i principi del foro in materia di libertà di espressione e informazione⁸⁷, o perché immaginano – più o meno

⁸¹ J.J. FAWCETT, M. NÍ SHÚILLEABHÁIN, S. SHAH, *op. cit.*, p. 507.

⁸² E. PRÉVOST, *op. cit.*, pp. 33-34.

⁸³ Cfr. Commissione, *Comparative study on the situation in the 27 Member States as regards the law applicable to non-contractual obligations arising out of violations of privacy and rights relating to personality*, febbraio 2009 (c.d. Mainstrat Study). Cfr. anche Parlamento europeo, *Working document on the amendment of Regulation (EC) No 864/2007 on the law applicable to non-contractual obligations (Roma II)*, Rapporteur D. Wallis, del 23 giugno 2010.

⁸⁴ Risoluzione del Parlamento europeo, *recante raccomandazioni alla Commissione concernenti la modifica del regolamento (CE) n. 864/2007 sulla legge applicabile alle obbligazioni extracontrattuali (Roma II)*, del 10 maggio 2012, in GUUE C 261 del 10 settembre 2013.

⁸⁵ *Consultation on a Preliminary Draft Proposal for a Council Regulation on the Law Applicable to Non-Contractual Obligations*, del 3 maggio 2002, art. 7, riferita da J.J. KUIPERS, *op. cit.*, p. 1692; cfr. anche F.M. MEIER, *Unification of choicé-of-law rules for defamation claims*, in *Journal of Private International Law*, 2016, n. 3, p. 496. La medesima soluzione era stata precedentemente avanzata dal GROUPE EUROPÉEN DE DROIT INTERNATIONAL PRIVÉ (GEDIP) nella sua proposta per una convenzione sulla legge applicabile alle obbligazioni non contrattuali del 1998 (il cui testo è reperibile online all'indirizzo <https://gedip-egpil.eu/en/documents/>), il cui art. 4 proponeva di far coincidere il luogo del danno derivante da una violazione dei diritti della personalità con quello della residenza abituale della vittima.

⁸⁶ Il luogo in cui il danno si materializza potrebbe risultare, infatti, poco prevedibile per i giornalisti, nei casi in cui, pur operando entro i limiti della legge del Paese in cui sono stabiliti ed esercitano la propria professione, la loro condotta violi le norme dell'ordinamento straniero in cui, ad esempio, la persona cui la pubblicazione si riferisce abbia la propria residenza o comunque il centro dei propri interessi. Sul punto, cfr. Parlamento europeo, *Working document on the amendment of Regulation (EC) No 864/2007*, cit., p. 8.

⁸⁷ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, *sulla legge applicabile alle obbligazioni extracontrattuali (Roma II)*, cit., art. 6 par. 1. L'art. 6 par. 2 proponeva che la legge applicabile al diritto di

direttamente – l'applicazione della legge del luogo in cui l'editore esercita il proprio controllo⁸⁸, se non addirittura quella della residenza abituale del convenuto⁸⁹.

L'eccessivo sbilanciamento in favore dell'una o dell'altra parte della controversia è ritenuto il principale motivo dell'insuccesso delle richiamate proposte; è infatti possibile distinguere la posizione di quanti non ritengono pensabile – allo stato attuale – giungere all'unificazione delle norme di conflitto in materia di diffamazione⁹⁰ da quella di chi ritiene opportuna l'adozione di una soluzione comune, seppur ispirata a criteri di collegamento più neutrali di quelli sin qui suggeriti⁹¹. Tali impostazioni non sembrano, tuttavia, tener sufficientemente conto della rilevata tendenza all'utilizzo di pratiche abusive di *forum* e *law shopping* all'esclusivo fine di silenziare la partecipazione pubblica, la quale impone l'adozione di soluzioni in grado di rispondere adeguatamente a simili preoccupazioni.

Del resto, un'eventuale norma di conflitto per i casi di diffamazione dovrebbe in primo luogo soddisfare il requisito della certezza del diritto e l'esigenza di assicurare la buona amministrazione della giustizia che ispirano l'intero regolamento, e che tollerano, in certa misura, l'inserimento degli elementi di flessibilità necessari ad assicurare che il giudice adito possa trattare i singoli casi in maniera adeguata⁹². Pertanto, una norma volta a ridurre il numero delle leggi rese applicabili dal ricorso abusivo all'approccio a mosaico che il regolamento Bruxelles I-bis consente in materia di competenza giurisdizionale sembra rispondere opportunamente a simili esigenze, senza creare uno sbilanciamento ingiustificato in favore della parte convenuta⁹³. Infatti, sebbene il regime instaurato dal

rettifica e alle misure a esso equivalenti fosse quella della residenza abituale dell'editore o dell'organo di radiodiffusione.

⁸⁸ Posizione del Parlamento europeo, *in vista dell'adozione del regolamento (CE) n. .../2005 del Parlamento europeo e del Consiglio sulla legge applicabile alle obbligazioni extracontrattuali* ("Roma II"), P6_TA(2007)0006, definita in prima lettura il 6 luglio 2005, GU C 157E del 6 luglio 2006, pp. 370-382, art. 5, che mirava a introdurre una norma *ad hoc* per questo genere di violazioni, in base alla quale si sarebbe dovuta applicare la legge del Paese in cui si verificano o sono suscettibili di verificarsi gli elementi più significativi della perdita o del danno, il quale è da ravvisarsi, anche nel caso di diffamazione online, in quello verso il quale la pubblicazione o la trasmissione sono principalmente indirizzate, da determinarsi in base alla lingua utilizzata, alle vendite o ai dati di ascolto in un determinato paese. Nel caso in cui tale ultimo luogo non sia evidente, la proposta parlamentare prevedeva infine l'applicazione della legge del luogo in cui è esercitato il controllo editoriale. Nel senso che tale ultimo luogo corrisponderebbe a quello già individuato sulla base del criterio principale adoperato dalla norma, la quale, pur rinviando alla *lex loci damni*, favorirebbe in ogni caso l'applicazione della legge del luogo in cui è esercitato il controllo editoriale, cfr. F.M. MEIER, *op. cit.*, p. 498. Sulla proposta in esame, cfr. K. SIEHR, *Violations of Privacy and Rights relating to the Personality*, in A. MALATESTA (ed.), *The Unification of Choice of Law Rules on Torts and Other Non-Contractual Obligations in Europe*, Padova, 2006, p. 159 ss.

⁸⁹ Risoluzione del Parlamento europeo, *recante raccomandazioni concernenti la modifica del regolamento (CE) n. 864/2007*, cit., art. 5-bis par. 2, che intendeva rendere disponibile tale criterio di collegamento in via residuale, nel caso in cui il convenuto non potesse ragionevolmente prevedere che le conseguenze sostanziali della propria condotta si sarebbero prodotte nel Paese individuato ai sensi del par. 1 della medesima norma.

⁹⁰ In proposito, si osservi che gli stessi rappresentanti dei media hanno in talune occasioni dimostrato una certa riluttanza rispetto alla possibile introduzione di una norma uniforme per i conflitti di leggi in materia di diffamazione; sul punto, cfr. il Mainstrat Study, cit., p. 116.

⁹¹ F.M. MEIER, *op. cit.*, p. 506.

⁹² Cfr. considerando 14 del regolamento Roma II.

⁹³ F.M. MEIER, *op. cit.*, p. 506.

regolamento Roma II ammetta l'applicazione di leggi diverse nell'ambito della medesima controversia, una simile soluzione appare poco desiderabile nel tipo di contenzioso in esame, specie in ragione del potenziale effetto dissuasivo che tale (ulteriore) moltiplicazione potrebbe generare rispetto all'esercizio delle libertà di espressione e informazione⁹⁴. In questa prospettiva, una norma di conflitto fondata su un criterio in grado di disinnescare il trattamento a mosaico, perché volto a individuare sempre la legge di un unico ordinamento, sembrerebbe soddisfare adeguatamente le esigenze di tutela del convenuto, anche quando il criterio selezionato dovesse apparire – *ictu oculi* – più sbilanciato in favore della parte attrice⁹⁵. Peraltro, sotto questo profilo, il criterio della *lex loci delicti commissi*, che privilegia l'ordinamento da cui origina l'asserita violazione piuttosto che quello verso cui quest'ultima sarebbe stata diretta⁹⁶, sembra rispondere opportunamente non solo alle esigenze di tutela delle libertà di espressione e informazione, ma anche a quelle di prevedibilità e buona amministrazione della giustizia, specie ove accompagnato da opportune garanzie per la parte attrice⁹⁷. In ogni caso, un intervento sul piano della legge applicabile dovrebbe essere affiancato da una contestuale revisione del principio del trattamento a mosaico, così da inibire l'abuso, da parte dell'attore, di pratiche di *forum e law shopping*⁹⁸.

⁹⁴ In particolare, ove la norma di conflitto uniforme adoperasse quale criterio quello della *lex loci damni*, e questo fosse inteso come qualsiasi luogo in cui il contenuto è stato accessibile e la vittima possa rivendicare di aver subito un danno, il convenuto sarebbe soggetto all'applicazione di un numero imprecisato di leggi anche nell'ipotesi in cui l'attore avesse promosso un'unica azione presso un foro dotato di cognizione piena, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia. In argomento, cfr. J.J. KUIPERS, *op. cit.*, pp. 1698-1671, che rileva come altrettanto problematico, in termini di prevedibilità, sia l'utilizzo del criterio legeforistico.

⁹⁵ Si pensi, ad esempio, all'ipotesi in cui la norma di conflitto uniforme sia fondata sul centro d'interessi del diffamato. In una simile circostanza, la parte convenuta sarà quantomeno soggetta all'applicazione della medesima legge, anche nell'ipotesi in cui la parte attrice, sfruttando il principio dell'effetto a mosaico, dovesse presentare un'azione in ogni Stato membro in cui il contenuto è stato accessibile via Internet.

⁹⁶ Sul punto, cfr. O. FERACI, *La legge applicabile alla tutela dei diritti della personalità*, cit., pp. 1066-1068, la quale evidenzia come una simile soluzione dovrebbe essere valorizzata proprio con riferimento alle violazioni dei diritti della personalità attraverso Internet.

⁹⁷ Questa soluzione traspare, ad esempio, dalle *Lisbon Guidelines* stilate dall'ILA, il cui art. 7 immagina un sistema che privilegia l'applicazione della legge del luogo “where the act directly causing the harm occurred”, indipendentemente da dove si siano verificate le conseguenze dannose, e che tuttavia prevede la facoltà in capo all'attore di optare per la legge dello Stato in cui si trova il centro dei suoi interessi se l'atto in questione era principalmente diretto verso tale luogo. In proposito, cfr. anche la risoluzione dell'INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL (IDI), *Internet and the Infringement of Privacy: Issues of Jurisdiction, Applicable Law and Enforcement of Foreign Judgments*, Rapporteurs E. Jayme et S. Symeonides, del 31 agosto 2019, che immagina un sistema volto a favorire la coincidenza tra *forum e ius* e che pertanto assicura l'applicazione della *lex loci delicti commissi* ogni volta in cui l'attore si sia rivolto alle autorità giurisdizionali dello Stato “in which the critical conduct of the person claimed to be liable occurred” (art. 7 n. 1). Diversamente dalle citate *Lisbon Guidelines*, infatti, la risoluzione IDI contempla un correttivo volto a inibire l'applicazione della *lex fori* in favore di quella del Paese con cui la controversia presenta “the closest and most significant connection” soltanto quando la competenza giurisdizionale sia radicata presso i giudici dello Stato in cui si trovano il domicilio o la residenza abituale del convenuto (art. 7 n. 2) o quando essa sia stata conferita, attraverso un accordo di scelta del foro, a un giudice che sarebbe stato altrimenti privo di competenza in base ai titoli di giurisdizione previsti dalla risoluzione (art. 7 n. 5). Con riferimento alla risoluzione IDI in commento, cfr. S.C. SYMEONIDES, *Cross-Border Infringement of Personality Rights via the Internet. A Resolution of the Institute of International Law*, Leiden, 2021.

⁹⁸ In questo senso, cfr. B. HESS, J. VON HEIN, C.M. MARIOTTINI, *op. cit.*, par. 93.

Inoltre, l'eventuale apertura del regolamento Roma II alle ipotesi di diffamazione dovrebbe tener conto del carattere universale dello strumento, le cui norme di conflitto sono idonee a richiamare anche la legge di uno Stato terzo (art. 3). In questo senso, si tratta di vedere se i meccanismi tradizionalmente posti a tutela della coerenza interna degli ordinamenti dei Paesi membri, in particolare l'ordine pubblico, siano in grado di schermare la partecipazione pubblica europea dal rischio che l'applicazione di norme straniere possa risultare incompatibile con i principi del foro in materia di libertà di espressione e informazione, o se sia piuttosto opportuno "rafforzare" gli strumenti già esistenti mediante l'inserimento di previsioni ulteriori, attagliate sulle specifiche esigenze di cui si sta discorrendo⁹⁹. L'inserimento di simili correttivi non pare tuttavia necessario, giacché la tutela dei diritti fondamentali, quali le libertà di espressione e informazione, è un elemento che scandisce già il funzionamento dell'ordine pubblico¹⁰⁰, senza che si rendano necessarie ulteriori e più esplicite precisazioni in tal senso¹⁰¹.

In effetti, la diffusione delle SLAPP in Europa ha dato nuovo impulso al dibattito sulla possibile introduzione di norme volte a contrastare il fenomeno in esame anche attraverso un intervento sul piano dei conflitti di leggi¹⁰² e, del resto, alcune delle proposte avanzate in passato dalla dottrina preconizzavano il ricorso a criteri di collegamento che risolvessero il bilanciamento tra i contrapposti diritti in rilievo attraverso il riferimento ai valori democratici del Paese maggiormente collegato alla controversia¹⁰³.

Sebbene il ricorso a norme di conflitto protettive degli interessi di una delle parti e materialmente orientate al raggiungimento di determinati obiettivi di carattere materiale sia un'opportunità discussa anche in altri settori del diritto dell'Unione¹⁰⁴, l'introduzione

⁹⁹ Quest'ultima soluzione trapela dalla risoluzione del Parlamento europeo, *recante raccomandazioni concernenti la modifica del regolamento (CE) n. 864/2007*, cit., il cui considerando n. 32-bis intendeva precisare che, ove il regolamento Roma II avesse condotto all'applicazione di una legge in grado di "limitare significativamente l'ambito di applicazione" delle norme costituzionali del foro in materia di libertà di stampa e di libertà di espressione nei mezzi di informazione, allora tale legge sarebbe stata contraria all'ordine pubblico del foro e avrebbe lasciato il posto all'applicazione delle suddette norme costituzionali. Sebbene tale proposta fosse dichiaratamente ispirata all'esigenza di tutelare la libertà di informazione dei media, la completa obliterazione del diritto alla vita privata e familiare dell'attore dalle valutazioni che il giudice avrebbe dovuto operare al fine di valutare la compatibilità della legge straniera richiamata delle norme di conflitto con i principi del foro è stata considerata eccessivamente sbilanciata in favore delle istanze del convenuto. Sul punto, cfr. J.J. FAWCETT, M. NÍ SHÚILLEABHÁIN, S. SHAH, *op. cit.*, p. 563.

¹⁰⁰ Sul punto si tornerà *infra* al par. 4.

¹⁰¹ P.A. NIELSEN, *Choice of Law for Defamation*, cit. p. 38.

¹⁰² In particolare, cfr. E. LEIN, S. MIGLIORINI, C. BONZÉ, S. O'KEEFFE, *Study on the Rome II Regulation (EC) 864/2007 on the law applicable to non-contractual obligation*, European Union, 2021, pp. 97-99.

¹⁰³ Cfr. J.J. KUIPERS, *op. cit.*, pp. 1701-1705, che ritiene opportuna l'adozione di una norma di conflitto neutrale, che non effettui alcun bilanciamento tra le posizioni delle parti processuali favorendo gli interessi dell'una o dell'altra, ma che rimetta tale valutazione alla legge della società democratica maggiormente "affected". Tale proposta ricorre, nella sostanza, al criterio del luogo che presenta il collegamento manifestamente più stretto che, come rilevato dallo stesso autore, potrebbe sollevare problemi sotto il profilo della prevedibilità del diritto applicabile.

¹⁰⁴ Cfr., in particolare, il progetto di relazione del Parlamento europeo, *recante raccomandazioni alla Commissione concernenti la dovuta diligenza e la responsabilità delle imprese*, dell'11 settembre 2020, (2020/2129(INL)), che suggeriva di affiancare alle norme materiali in materia di *corporate due diligence* una riforma degli esistenti strumenti di diritto internazionale privato volta a introdurre, tra le altre cose, una

di una norma sul modello dell'art. 7 del regolamento Roma II in materia di danni ambientali, che consenta la scelta tra più leggi ma che sia "rovesciata" in favore del convenuto, porrebbe, in primo luogo, il problema dell'individuazione dei criteri più idonei a circoscriverne l'ambito applicativo ai soli casi in cui venga in rilievo una minaccia per la partecipazione pubblica e quello della loro concreta ricognizione nel corso del procedimento¹⁰⁵. Inoltre, come si avrà modo di precisare nei paragrafi successivi del presente lavoro¹⁰⁶, alcune recenti opportunità di intervento in questa materia non sembrano essere state colte, anche se una simile circostanza potrebbe lasciar intravedere l'intenzione dell'Unione di intervenire sul punto attraverso una riforma più organica, che tenga conto delle specifiche minacce derivanti dalla promozione di un'azione volta a bloccare la partecipazione pubblica.

4. Il regime di circolazione delle decisioni nella prospettiva della tutela della partecipazione pubblica

Gli obblighi di tutela delle libertà di espressione e informazione si riflettono, infine, sulla circolazione delle decisioni, giacché anche il riconoscimento e l'esecuzione di una sentenza straniera in materia di diffamazione possono tradursi in una violazione dei diritti sanciti dall'art. 10 CEDU e dall'art. 11 della Carta, quantomeno quando non sia stato possibile, per la parte interessata, far valere la lesione dei propri diritti dinanzi alle autorità dell'ordinamento d'origine¹⁰⁷. Per quanto attiene alla circolazione delle decisioni, il regime istituito dal regolamento Bruxelles I-bis si fonda sul principio del mutuo riconoscimento motivato dalla reciproca fiducia che ispira i rapporti tra le corti all'interno dello spazio giudiziario europeo¹⁰⁸. Pertanto, il regolamento prevede, entro tale spazio, la libera circolazione delle decisioni emesse dai giudici degli Stati membri, e dunque anche di quelle relative a procedimenti per diffamazione avviati sulla base degli ampi titoli di giurisdizione previsti dal regolamento stesso e decisi in base al diritto individuato dalle norme di conflitto nazionali. Il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni provenienti da Paesi terzi sono invece soggetti ai diversi regimi previsti dai singoli Stati membri¹⁰⁹,

norma di conflitto per le vittime delle violazioni rientranti nell'ambito applicativo dell'adottanda direttiva, in base alla quale avrebbero potuto scegliere se applicare la legge del luogo del danno o quella del luogo dell'evento causale.

¹⁰⁵ Cfr. E. ÁLVAREZ-ARMAS, *Rome II in the Face of Human-Rights Challenges: The Law Applicable to SLAPPs and to Human-Rights-Related Torts*, in *Cahiers du CeDIE Working Papers*, 2021, n. 1, pp. 7-9.

¹⁰⁶ Cfr. *infra*, par. 6.

¹⁰⁷ Corte europea dei diritti dell'uomo, Prima Sezione, decisione del 15 gennaio 2004, ricorso n. 48198/99, *Lindberg c. Svezia*. Sul punto, cfr. J.J. FAWCETT, M. NÍ SHÚILLEABHÁIN, S. SHAH, *op. cit.*, pp. 563-569; cfr. anche L.R. KIESTRÁ, *op. cit.*, pp. 277-278, secondo il quale, in base alla pronuncia in esame, è da escludersi che i diritti di natura "sostanziale" sanciti dalla CEDU possano essere direttamente invocati per escludere il riconoscimento o l'esecuzione di una decisione adottata dalle autorità di un altro Stato contraente, mentre ciò sarebbe possibile quando la lesione di diritti processuali nello Stato d'origine abbia dato luogo a una lesione di interessi sostanziali e non sia possibile ottenere un rimedio in tale Stato.

¹⁰⁸ Considerando 26 del regolamento Bruxelles I-bis.

¹⁰⁹ Considerando 27 del regolamento Bruxelles I-bis.

rispetto ai quali si propongono peraltro di intervenire le specifiche disposizioni in corso di adozione a livello dell'Unione europea con riferimento alle azioni tese a dissuadere la partecipazione pubblica¹¹⁰.

Per la verità, il fatto che la circolazione delle decisioni relative a violazioni dei diritti della personalità fosse percepita come sensibile è un dato che traspare sin dai lavori preparatori dello strumento¹¹¹. In effetti, la proposta della Commissione prevedeva un regime separato per i provvedimenti in materia di diffamazione, che – su particolare sollecitazione dei rappresentanti dei medi e in virtù del loro impatto sulle libertà di espressione e informazione – sarebbero dovuti rimanere soggetti al procedimento di *exequatur*¹¹². Simili ritrosie sono del resto ravvisabili anche nell'ambito di altri strumenti, adottati sul piano internazionale al fine di disciplinare la circolazione transnazionale delle decisioni. In particolare, la Convenzione dell'Aja del 2019 sul riconoscimento e l'esecuzione delle sentenze straniere esclude espressamente dal proprio ambito applicativo la diffamazione e la tutela della vita privata¹¹³.

Quale contrappeso alla eliminazione di ogni procedura per il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni, l'art. 45 par. 1 del regolamento Bruxelles I-*bis* pone alcune cause ostative alla circolazione delle sentenze straniere, le quali, in virtù della reciproca fiducia che informa i rapporti tra le autorità giudiziarie dei diversi Stati membri, operano tuttavia in via soltanto eccezionale. In particolare, in base alla norma appena richiamata, il riconoscimento di una decisione può essere negato soltanto se manifestamente contrario all'ordine pubblico – sostanziale o processuale¹¹⁴ – del foro (lett. *a*), se la pronuncia è stata pronunciata in mancanza delle opportune notifiche al convenuto contumace (lett. *b*), oppure se è incompatibile con un'altra sentenza resa nello Stato membro richiesto (lett. *c*) o in un diverso Paese, anche terzo (lett. *d*). Elementi attinenti alla competenza giurisdizionale del giudice che ha pronunciato la sentenza possono essere presi in considerazione soltanto quando a rilevare siano le norme protettive delle c.d. “parti deboli” o quelle in materia di competenze esclusive (lett. *e*); fatta eccezione per tali ultime

¹¹⁰ Tali disposizioni saranno analizzate *funditus* al par. 6 del presente lavoro.

¹¹¹ In argomento, cfr. M. FRIGO, *Recognition and Enforcement of Judgments on Matters Relating to Personality Rights and the Recast Proposal of the Brussels I Regulation*, in F. POCAR, I. VIARENGO, F.C. VILLATA (eds.), *Recasting Brussels I*, Padova, 2012, pp. 341-342.

¹¹² J.J. FAWCETT, M. NÍ SHÚILLEABHÁIN, S. SHAH, *op. cit.*, pp. 570-571.

¹¹³ Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Judgments in Civil or Commercial Matters, 2 luglio 2019, in <https://www.hcch.net/>, art. 2 lett. *k* e lett. *l*, che escludono dall'ambito applicativo dello strumento, rispettivamente, la diffamazione e le questioni in materia di privacy, a motivo delle implicazioni di ordine costituzionale e del delicato bilanciamento tra le libertà di espressione e informazione e il diritto alla vita privata che esse comportano, e su cui cfr. F. GARCIMARTÍN, G. SAUMIE, *Explanatory Report on the Convention of 2 July 2019 on the Recognition and Enforcement of Foreign Judgments in Civil or Commercial Matters (HCCH 2019 Judgments Convention)*, The Hague, 2020, pp. 62-63; cfr. anche C.M. MARIOTTINI, *The Exclusion of Defamation and Privacy from the Scope of the Hague Draft Convention on Judgments*, in *Yearbook of Private International Law*, 2017/2018, p. 477 ss.

¹¹⁴ Il fatto che i diritti processuali delle parti siano suscettibili di valutazione nell'ambito del c.d. ordine pubblico processuale è affermato, in particolare, in Corte di giustizia, sentenza del 28 marzo 2000, *Krombach*, causa C-7/98, par. 44, e in Corte di giustizia, Prima Sezione, sentenza del 2 aprile 2009, *Gambazzi*, C-394/07, parr. 28-29, sulle quali cfr. P. MANKOWSKI, *Article 45*, in U. MAGNUS, P. MANKOWSKI (eds.), *Brussels Ibis Regulation*, Köln, 2022, pp. 864-867.

ipotesi, infatti, la norma esclude esplicitamente le questioni relative alla competenza dei giudici degli Stati membri dalle valutazioni che possono essere operate nell'ambito dell'ordine pubblico (par. 3).

Sebbene la tutela delle libertà di espressione e informazione rientrano, in virtù del loro valore "costituzionale", nella nozione di ordine pubblico delineata nell'ambito del regolamento Bruxelles I-bis¹¹⁵, il quadro esistente non consente in alcun modo di ricondurre a uno specifico motivo di diniego del riconoscimento le summenzionate tensioni tra il regime della competenza giurisdizionale che il regolamento e la giurisprudenza della Corte di giustizia pongono in materia di diffamazione e l'esercizio delle libertà di espressione e informazione. Simili tensioni potranno al più acquisire rilievo ai sensi dell'art. 45 par. 1 lett. c nel caso in cui la moltiplicazione dei fori a disposizione del diffamato, favorita dalla giurisprudenza *Shevill*, dia luogo a una pluralità di pronunce incompatibili tra loro.

In base al regime delineato dal regolamento Bruxelles I-bis, la circolazione delle decisioni emesse all'esito delle c.d. azioni bavaglio è invece certamente suscettibile di essere inibita quando esse prevedano la condanna del convenuto al pagamento di danni punitivi, quantomeno quando questi ultimi abbiano "natura eccessiva"¹¹⁶, dovendosi ormai escludere l'esistenza un'assoluta incompatibilità tra l'istituto dei c.d. *punitive damages* e le soluzioni generalmente accolte dagli ordinamenti degli Stati membri in materia di quantificazione del danno¹¹⁷. Una simile soluzione sembra peraltro imposta dall'adottanda direttiva in materia di SLAPP, la quale, come si avrà modo di precisare immediatamente, considera il valore sproporzionato della causa uno degli elementi che contraddistinguono i procedimenti abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica¹¹⁸.

In ogni caso, la questione della contrarietà all'ordine pubblico delle sentenze che prevedono la condanna al pagamento di una sanzione pecuniaria nei confronti di persone attive nella partecipazione pubblica sembra essere più sfumata, e sollecita una più attenta valutazione della questione quando vi siano in gioco diritti fondamentali come quelli in commento. Altri fattori, quali le risorse economiche della persona condannata o il mero effetto deterrente che una simile pronuncia produce rispetto all'esercizio delle libertà di

¹¹⁵ P.A. NIELSEN, *Libel Tourism*, cit., pp. 286-287. Sulla identificazione dei principi dell'ordine pubblico internazionale con i valori costituzionali dello Stato del foro, cfr. F. SALERNO, *La costituzionalizzazione dell'ordine pubblico internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2018, n. 2, p. 259 ss.

¹¹⁶ In questo senso, cfr. il considerando 32 del regolamento Roma II, che sancisce la contrarietà all'ordine pubblico del foro delle condanne al pagamento di danni non risarcitori "aventi carattere esemplare o punitivo di natura eccessiva, (...) tenuto conto delle circostanze del caso di specie e dell'ordinamento giuridico dello Stato membro del giudice adito".

¹¹⁷ Per quanto concerne l'ordinamento italiano, cfr. in particolare Corte di Cassazione, Sezioni Unite, sentenza del 5 luglio 2017, n. 16601, par. 5.3, in cui si è affermata la natura "polifunzionale" della responsabilità civile, che consente al risarcimento di assumere una funzione sanzionatoria e di deterrenza quando ciò sia espressamente previsto da una previsione legislativa e purché la somma sia liquidata sulla base di criteri prevedibili. In argomento, cfr. per tutti G. BIAGIONI, *Recognition of Punitive Damages in Italy*, in S. BARIATTI, L. FUMAGALLI, Z. CRESPI REGHIZZI (eds.), *Punitive Damages and Private International Law: State of the Art and Future Developments*, Milano, 2019, p. 227.

¹¹⁸ Cfr. *infra* al par. 5 del presente lavoro.

espressione e informazione, potrebbero infatti rendere opportuno un più preciso bilanciamento degli interessi in gioco. Simili interrogativi sembrano peraltro destinati a ricevere una risposta alla luce della richiesta di rinvio pregiudiziale con cui la Cour de Cassation francese ha chiesto, tra le altre cose, di chiarire la portata del limite dell'ordine pubblico quando simili sanzioni siano indirizzate ai media¹¹⁹.

Pare invece meno agevole ricondurre al motivo di diniego in esame il carattere manifestamente infondato o abusivo del procedimento che ha dato luogo alla sentenza di cui si richiede il riconoscimento. Infatti, sebbene il comportamento fraudolento delle parti possa essere valutato attraverso il prisma dell'ordine pubblico dello Stato richiesto del riconoscimento¹²⁰, in particolare quando questo abbia dato luogo a una violazione manifesta di un diritto riconosciuto come fondamentale dall'ordinamento¹²¹, occorre coordinare una simile possibilità col divieto di riesaminare nel merito la decisione emessa dal giudice *a quo* sancito dall'art. 52 del regolamento Bruxelles I-*bis*¹²², che incide sul novero delle valutazioni consentite al fine di affermare la natura abusivamente strategica del procedimento originario¹²³. Pertanto, in mancanza di precise previsioni normative

¹¹⁹ Cfr. Cour de Cassation, domanda di pronuncia pregiudiziale proposta l'11 ottobre 2022, *Real Madrid Club de Fútbol, AE / EE, Société Éditrice du Monde SA*, causa C-632/22, con cui si chiede, in primo luogo, se gli artt. 34 e 36 del regolamento Bruxelles I (che corrispondono agli attuali artt. 45 e 52 del regolamento Bruxelles I-*bis*) e l'art. 11 della Carta "debbono essere interpretati nel senso che una condanna per una lesione della reputazione di un club sportivo, arrecata mediante un'informazione pubblicata in un quotidiano, sia idonea a violare manifestamente la libertà di espressione e a costituire quindi un motivo di diniego di riconoscimento e di esecuzione". In caso di risposta affermativa, si chiede poi di precisare se il riconoscimento possa essere negato soltanto quando la sanzione abbia carattere evidentemente punitivo o se possano essere presi in considerazione altri elementi, ad esempio il solo effetto intimidatorio di una simile condanna, indipendentemente dell'effettivo impatto della stessa sulle risorse economiche dei media, e ancora se la posizione dei singoli giornalisti, oltre che quella della società editrice, possa essere presa in considerazione.

¹²⁰ Cfr. P. SCHLOSSER, *Relazione sulla convenzione di adesione del Regno di Danimarca, dell'Irlanda e del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord alla convenzione concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, nonché al protocollo relativo alla sua interpretazione da parte della Corte di giustizia*, in GUCE C 59 del 5 marzo 1979, pp. 71-151, par. 192. In argomento, cfr. anche S.M. CARBONE, C.E. TUO, *Il nuovo spazio giudiziario europeo in materia civile e commerciale. Il regolamento UE n. 1215/2012*, Torino, 2016, p. 374, che riconducono lo "svolgimento fraudolento del processo" nell'alveo dell'ordine pubblico processuale; cfr. anche P. MANKOWSKI, *Article 45*, cit., pp. 862-863, che invece sembra considerare la frode processuale un attributo dell'ordine pubblico sostanziale.

¹²¹ Corte di giustizia, *Krombach*, cit., par. 37, ove si afferma espressamente che "(p)er rispettare il divieto della revisione nel merito della decisione straniera, la lesione dovrebbe costituire una violazione manifesta di una regola di diritto considerata essenziale nell'ordinamento giuridico dello Stato richiesto o di un diritto riconosciuto come fondamentale nello stesso ordinamento giuridico".

¹²² P. MANKOWSKI, *Article 45*, cit., p. 863.

¹²³ In proposito, cfr. anche *infra* al par. 6, spec. la nota 167. Nel valutare la compatibilità dell'atteggiamento, anche processuale, delle parti con l'ordine pubblico, lo scrutinio del giudice del riconoscimento non deve tradursi in un riesame del merito della controversia, in virtù del divieto posto dall'art. 52 del regolamento Bruxelles I-*bis*. In proposito, cfr. F. SALERNO, *Giurisdizione ed efficacia delle decisioni straniere nel regolamento (UE) n. 1215/2012 (rifusione): evoluzione e continuità del "sistema Bruxelles-I" nel quadro della cooperazione giudiziaria europea in materia civile*, Padova, 2015, pp. 350-351. Si osservi, in ogni caso, che la Corte europea sembra escludere che il principio del mutuo riconoscimento delle decisioni in materia civile e commerciale comporti la radicale impossibilità, per il giudice *ad quem*, di operare un qualche controllo sulla sentenza emessa nello Stato membro di origine, quantomeno quando vi sia stata una manifesta carenza sotto il profilo della tutela dei diritti fondamentali (Corte europea dei diritti dell'uomo,

volte a identificare e vietare espressamente l'esercizio abusivo dei diritti conferiti in un dato ordinamento¹²⁴, gli unici rimedi realmente a disposizione del convenuto sono quelli previsti nello Stato membro in cui è stata emanata la decisione¹²⁵. Anche in questo caso, utili indicazioni potrebbero giungere dalla sentenza che sarà emessa rispetto alla domanda di rinvio pregiudiziale più sopra menzionata, che chiede di valutare se un eventuale diniego del riconoscimento della sentenza di condanna al pagamento di una sanzione pecuniaria per contrarietà all'ordine pubblico sia compatibile con il divieto di riesame nel merito imposto dal regolamento¹²⁶.

In conclusione, sebbene i principi alla base del sistema delineato dal regolamento Bruxelles I-bis – in particolare quello che vieta di riesaminare nel merito il contenuto della decisione straniera e quello che consente di invocare l'ordine pubblico solo in presenza di lesioni manifeste di principi fondamentali per l'ordinamento richiesto del riconoscimento – siano evidentemente volti a favorire la circolazione delle decisioni nello spazio giudiziario europeo, essi lasciano dei margini alla possibilità che i giudici nazionali decidano di esimersi da una valutazione di conformità della decisione straniera rispetto alle libertà di espressione e informazione¹²⁷. La circostanza in esame rende dunque ancora più opportuna l'introduzione di norme materiali e processuali armonizzate, da affiancare agli esistenti strumenti di diritto internazionale privato.

Grande Camera, sentenza del 23 maggio 2016, ricorso n. 17502/07, *Avotiņš c. Lettonia*, par. 116, su cui cfr. G. BIAGIONI, *Avotiņš v. Latvia. The Uneasy Balance between Mutual Recognition of Judgments and Protection of Fundamental Rights*, in *European Papers*, 2016, n. 2, p. 592).

¹²⁴ Cfr. E. PRÉVOST, *op. cit.*, pp. 31-32, che evidenzia come, sebbene l'esercizio abusivo dei diritti previsti dalla CEDU possa dar luogo, anche nell'ambito del Consiglio d'Europa, a una violazione dell'ordine pubblico direttamente invocabile per contrarietà ai diritti fondamentali in essa sanciti, la mancanza di espressi divieti normativi e la riluttanza delle autorità degli Stati Parti a invocare un simile motivo di diniego rischia di aggravare gli effetti del *forum shopping* sulla libertà di espressione. A tale riguardo, si osservi che il divieto di abuso del diritto è sancito dall'art. 17 CEDU e dall'art. 54 della Carta, ed è altresì un principio generale dell'ordinamento dell'Unione che "i soggetti dell'ordinamento sono tenuti a rispettare" (Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 6 febbraio 2018, *Altun e altri*, causa C-359/16, par. 49). Tuttavia, nei diversi Stati membri non vi è uniformità circa i criteri che possono condurre all'accertamento di un abuso da parte delle parti processuali, e l'analisi della prassi applicativa delle autorità nazionali rivela come un simile esito abbia generalmente carattere eccezionale. Sul punto, anche per gli opportuni riferimenti giurisprudenziali, cfr. Commission Staff Working Document, *Analytical supporting document accompanying a Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on protecting persons who engage in public participation from manifestly unfounded or abusive court proceedings ("Strategic lawsuits against public participation")* and a *Commission Recommendation on protecting journalists and human rights defenders who engage in public participation from manifestly unfounded or abusive court proceedings ("Strategic lawsuits against public participation")*, del 27 aprile 2022, SWD(2022) 117 final, pp. 50-61.

¹²⁵ P. MANKOWSKI, *Article 52*, in U. MAGNUS, P. MANKOWSKI (eds.), *Brussels Ibis Regulation*, cit., p. 937.

¹²⁶ Cfr. la nota 119.

¹²⁷ J.J. FAWCETT, M. NÍ SHÚILLEABHÁIN, S. SHAH, *op. cit.*, pp. 571-572.

5. La tutela delle libertà di espressione e informazione nella proposta di direttiva c.d. “anti-SLAPP”: la prospettiva dell’armonizzazione materiale e processuale ...

Come si è già avuto modo di riferire, il tema della tutela delle libertà in commento è stato recentemente posto al centro dell’agenda dell’Unione, specie nell’ambito del suo piano d’azione per la democrazia europea, una parte significativa del quale è rivolta proprio a rafforzare la protezione dei mezzi di informazione e del pluralismo dei media, in particolare attraverso l’adozione di misure volte a contrastare il fenomeno delle azioni bavaglio¹²⁸. Sulla scorta di tale impulso, il 27 aprile 2022 la Commissione ha presentato una proposta di direttiva sulla protezione delle persone attive nella partecipazione pubblica da procedimenti giudiziari manifestamente infondati e abusivi¹²⁹; il 15 giugno 2023 il Consiglio ha diffuso il proprio orientamento generale relativo alla proposta¹³⁰, mentre il Parlamento europeo ha approvato i propri emendamenti al testo il successivo 23 luglio¹³¹. Lo scorso 30 novembre i rappresentanti del Consiglio e del Parlamento hanno infine raggiunto l’accordo politico sul testo della direttiva che, a seguito dell’approvazione da parte del Coreper¹³², potrà essere formalmente adottato¹³³.

Il rafforzamento della tutela dei diritti fondamentali alla base della partecipazione pubblica¹³⁴ è dunque al centro dell’intervento dell’Unione in questa materia, il quale, avendo come obiettivo l’adozione di misure di carattere processuale, dovrà altresì tener conto del diritto a un ricorso effettivo di entrambe le parti processuali¹³⁵. Del resto, la necessità di rispettare i diritti fondamentali è espressamente richiamata sin dall’art. 67 TFUE, che del Trattato apre il titolo V, dedicato alla creazione di uno spazio di libertà,

¹²⁸ Comunicazione della Commissione, *Piano d’azione per la democrazia europea*, cit., pp. 12-19.

¹²⁹ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, *sulla protezione delle persone attive nella partecipazione pubblica da procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi (“azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica”)*, del 27 aprile 2022, COM(2022) 177 final; cfr. anche la raccomandazione (UE) 2022/758, *sulla protezione dei giornalisti e dei difensori dei diritti umani attivi nella partecipazione pubblica da procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi (“azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica”)*, del 27 aprile 2022, in GUUE n. L 138 del 17 maggio 2022.

¹³⁰ Orientamento generale del Consiglio, *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 (“azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica”)*, adottato il 9 giugno 2023 e reperibile nel fascicolo interistituzionale 2022/0117(COD).

¹³¹ Emendamenti del Parlamento europeo, *alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla protezione delle persone attive nella partecipazione pubblica da procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi (“azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica”)*, dell’11 luglio 2023, (COM(2022)0177 – C9-0161/2022 – 2022/0117(COD)).

¹³² Cfr. la lettera del 20 dicembre 2023, reperibile nel fascicolo interistituzionale 2022/0117(COD).

¹³³ Accordo politico sul testo della direttiva, del 30 novembre 2023, reperibile nel fascicolo interistituzionale 2022/0117(COD).

¹³⁴ Sebbene la definizione di “partecipazione pubblica” inclusa all’art. 3 n. 1 della proposta della Commissione comprendesse opportunamente non solo le dichiarazioni rese e le attività svolte nell’esercizio delle libertà di espressione e informazione, ma anche quelle rientranti nell’esercizio della libertà di associazione, un esplicito riferimento a quest’ultima e alla norma della Carta relativa alla sua protezione sono state inserite espressamente soltanto in uno dei considerando dell’accordo politico sul testo, in particolare grazie all’intervento del Parlamento europeo.

¹³⁵ Cfr. considerando 1-3, nonché considerando 36a dell’accordo politico sul testo della direttiva.

sicurezza e giustizia. Come è noto, la competenza dell'Unione in materia di cooperazione giudiziaria "nelle materie civili con implicazioni transnazionali" si fonda sull'art. 81 TFUE, il cui par. 1 precisa che essa "può includere l'adozione di misure intese a ravvicinare le disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri"¹³⁶; il successivo par. 2 elenca poi più nel dettaglio le misure che l'Unione può adottare nell'ambito di tale cooperazione, con la precisazione che esse possono essere adottate "in particolare se necessario al buon funzionamento del mercato interno". Dunque, per quanto concerne l'azione dell'Unione in materia di diritto internazionale privato, la norma in esame pone la tutela dei diritti fondamentali sul medesimo piano delle finalità di tipo economico, imponendo un bilanciamento tra tali due diversi ordini di obiettivi che dovrà essere operato, in primo luogo, dal legislatore europeo¹³⁷.

In particolare, l'iniziativa in esame si fonda sull'art. 81 par. 2 lett. f TFUE, che conferisce al Parlamento europeo e al Consiglio il potere di adottare le misure volte a eliminare gli ostacoli al corretto svolgimento dei procedimenti civili, "se necessario promuovendo la compatibilità delle norme di procedura civile applicabili negli Stati membri". Opportunamente, l'adottando strumento intende fornire una risposta al fenomeno delle azioni bavaglio attraverso un intervento volto, per un lato, a operare un'armonizzazione minima delle legislazioni degli Stati membri con riferimento ad alcuni profili materiali e processuali, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità che informano l'azione dell'Unione nel settore della cooperazione giudiziaria civile¹³⁸, e, per un altro, a introdurre delle norme di diritto internazionale privato e processuale che forniscano delle soluzioni specifiche al problema in esame. Tale soluzione sembra, del resto, la più adeguata ad assicurare il concreto raggiungimento dei richiamati obiettivi di tutela¹³⁹, specie in virtù dell'accresciuta consapevolezza da parte degli Stati membri circa i rischi connessi alla proliferazione delle SLAPP in Europa¹⁴⁰.

Sebbene il procedimento di adozione dello strumento non si sia ancora formalmente concluso, è possibile operare alcune valutazioni circa l'impatto che il suo avanzamento

¹³⁶ In proposito, cfr. P. FRANZINA, *L'inserimento di norme materiali in misure legislative dell'Unione nel campo del diritto internazionale privato*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2018, n. 2, p. 562, il quale rileva che "il richiamo al ravvicinamento delle legislazioni non vale ad estendere il perimetro delle competenze dell'Unione, ma semplicemente ad ampliare, in funzione degli obiettivi elencati, lo strumentario di cui l'Unione può servirsi".

¹³⁷ P. IVALDI, C.E. TUO, *op. cit.*, pp. 10-11; cfr. anche S. BARIATTI, *Prime considerazioni sugli effetti dei principi generali e delle norme materiali del Trattato CE sul diritto internazionale privato comunitario*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2003, n. 4, pp. 681-682, che evidenzia come la necessità di verificare la conformità delle norme di diritto internazionale privato uniforme rispetto ai principi generali dell'Unione non venga meno quando tali norme siano contenute in strumenti di armonizzazione.

¹³⁸ Considerando 39a dell'accordo politico sul testo della direttiva.

¹³⁹ P. FRANZINA, *Sinergie fra cooperazione giudiziaria e armonizzazione materiale e processuale in Europa: il caso delle azioni bavaglio*, in A. ANNONI, S. FORLATI, P. FRANZINA (a cura di), *Il diritto internazionale come sistema di valori. Scritti in onore di Francesco Salerno*, Napoli, 2021, pp. 811-812; cfr. anche T. DOMEJ, *The proposed EU anti-SLAPP directive: a square peg in a round hole*, in *Zeitschrift für Europäisches Privatrecht*, 2022, n. 4, p. 763.

¹⁴⁰ Cfr. la relazione esplicativa alla proposta di direttiva, *sulla protezione delle persone attive nella partecipazione pubblica*, cit., p. 9.

sta producendo in termini di valorizzazione o di depotenziamento delle misure previste nell'originaria proposta della Commissione, che pure aveva sollevato non poche perplessità tra i primi commentatori¹⁴¹.

In primo luogo, è possibile osservare come la prospettiva della tutela dei diritti e delle libertà fondamentali sia particolarmente valorizzata già sul piano definitorio. L'accordo politico sul testo individua, ad esempio, la nozione di "questioni di interesse pubblico" in modo da ricomprendere, tra le altre, le questioni relative al godimento dei diritti fondamentali¹⁴², nonché alla protezione dei valori su cui pone le proprie basi l'Unione a norma dell'art. 2 TUE¹⁴³. Anche l'adozione di una nozione ampia di "partecipazione pubblica" – che ricomprende non solo le attività volte a informare o influire direttamente sull'opinione pubblica, ma anche le azioni preparatorie o di supporto a tali attività, ad esempio quelle dell'Internet provider o della casa editrice che hanno pubblicato e diffuso il contenuto qualificabile come "atto di partecipazione pubblica" – è intesa ad ampliare il novero dei soggetti che potranno beneficiare delle garanzie recate dalla direttiva¹⁴⁴. Rispondono alla logica di assicurare la tutela effettiva delle libertà in commento anche l'inclusione, nell'ambito applicativo dello strumento, delle questioni che potrebbero divenire di interesse pubblico in futuro¹⁴⁵, nonché l'ulteriore precisazione che ogni modifica della domanda processuale operata dal ricorrente successivamente alla presentazione della stessa – ivi compreso il suo ritiro – non pregiudica il diritto del ricorrente di richiedere l'adozione delle misure di cui al capo IV dello strumento (art. 6), sulle quali si tornerà nel corso del presente paragrafo.

Sembrano ormai superate anche le preoccupazioni che erano emerse rispetto alla determinazione della nozione di "implicazioni transfrontaliere", che definisce l'ambito applicativo dello strumento individuando le fattispecie che potranno essere ammesse a beneficiare delle garanzie in esso contenute. Infatti, sebbene la proposta della Commissione cercasse di superare alcune delle incoerenze che, sotto questo profilo, erano già state evidenziate rispetto ad altri strumenti recanti norme procedurali comuni o

¹⁴¹ T. DOMEJ, *op. cit.*, pp. 778-781; B. HESS, *Strategic Litigation: A New Phenomenon in Dispute Resolution?*, in *MPILux Research Paper Series*, 2022, n. 3, p. 25; K. KOHLER, *Private International Law Aspects of the European Commission's Proposal for a Directive on SLAPPs* ("Strategic Lawsuits against Public Participation"), in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2022, n. 4, pp. 826-827; M. PASQUA, *The Proposed EU Directive on SLAPPs: A (First) Tool for Preserving, Strengthening and Advancing Democracy*, in *Athena*, 2023, n. 3.2, p. 209 ss.

¹⁴² Art. 3 n. 2 lett. a dell'accordo politico sul testo della direttiva.

¹⁴³ Art. 3 n. 2 lett. e dell'accordo politico sul testo della direttiva.

¹⁴⁴ Considerando 13 dell'accordo politico sul testo della direttiva.

¹⁴⁵ Considerando 16 dell'accordo politico sul testo della direttiva, secondo cui "(f)uture public interest refers to the fact that a matter might not yet be of public interest, but could become so, once the public becomes aware of it, for example by means of a publication".

armonizzate¹⁴⁶, le posizioni espresse nell’orientamento generale del Consiglio erano state accolte con preoccupazione¹⁴⁷.

In particolare, in base all’art. 4 della proposta della Commissione, tali implicazioni sarebbero dovute sussistere non solo quando almeno una delle parti fosse domiciliata in un Paese membro diverso da quello del giudice adito, ma anche quando, pur essendo entrambe domiciliate nello Stato del foro, l’atto di partecipazione pubblica oggetto del procedimento fosse rilevante per più di uno Stato membro o, ancora, quando l’attore avesse avviato contro il convenuto (o contro persone a esso associate) dei procedimenti giudiziari in Paesi membri diversi, circostanza, quest’ultima che appare concretamente attuabile alla luce delle rilevate difficoltà a conciliare l’approccio a mosaico sviluppato in *Shevill* ed *eDate* con la disciplina in materia di litispendenza e connessione prevista dal regolamento Bruxelles I-bis¹⁴⁸. L’orientamento generale del Consiglio proponeva, invece, di abbandonare ogni definizione di “implicazioni transfrontaliere”, conferendo così agli Stati membri la possibilità di adottare una nozione ristretta, così da limitare il numero delle fattispecie che potranno beneficiare delle garanzie previste dalla direttiva¹⁴⁹. In base all’accordo politico sul testo della direttiva, invece, la fattispecie non è considerata come avente delle implicazioni transfrontaliere quando le parti sono entrambe domiciliate nello Stato membro del foro e tutti gli altri elementi rilevanti della fattispecie sono parimenti localizzati in tale Paese; al fine di assicurare una maggior coerenza tra l’adottanda disciplina e gli esistenti strumenti di diritto internazionale privato uniforme, è altresì precisato che il domicilio è determinato in accordo con quanto previsto dal regolamento Bruxelles I-bis (art. 4 par. 2).

Infine, come si è avuto modo di anticipare, l’ambito applicativo dell’adottando strumento è destinato a comprendere soltanto i procedimenti che abbiano carattere

¹⁴⁶ In particolare, alcuni strumenti settoriali – recanti norme procedurali comuni, applicabili nell’ambito di controversie “transfrontaliere” – definiscono quest’ultime sulla base del solo presupposto che almeno una delle parti abbia il proprio domicilio o la propria residenza abituale in uno Stato membro diverso da quello del giudice adito, di fatto rinunciando a dare rilievo a elementi di estraneità ulteriori. In questo senso si vedano, ad esempio, l’art. 3 par. 1 del regolamento (CE) n. 1896/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, *che istituisce un procedimento europeo d’ingiunzione di pagamento*, del 12 dicembre 2006, in GUUE L 399 del 30 dicembre 2006, pp. 1-32, e l’art. 3 par. 1 del regolamento (CE) n. 861/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, *che istituisce un procedimento europeo per le controversie di modesta entità*, dell’11 luglio 2007, *ivi*, L 199 del 31 luglio 2007, pp. 1-22; sul punto cfr., anche per gli opportuni riferimenti, O. LOPES PEGNA, *La nozione di controversia «transfrontaliera» nel processo di armonizzazione delle norme di procedura civile degli Stati membri dell’Unione europea*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2018, n. 4, pp. 922 ss. Per un inquadramento generale del problema, cfr. M. TULIBACKA, *Europeanization of Civil Procedures: In Search of a Coherent Approach*, in *Common Market Law Review*, 2009, n. 5, pp. 1527-1565.

¹⁴⁷ European Federation of Journalists, *EU Council adopts watered-down position on anti-SLAPP directive*, 9 giugno 2023, in <https://europeanjournalists.org>.

¹⁴⁸ T. DOMEJ, *op. cit.*, pp. 762-763.

¹⁴⁹ In proposito cfr. F. FARRINGTON, J. BORG-BARTHET, *Slapps: inside Europe’s struggle to protect journalists from malicious lawsuits*, 28 novembre 2023, in <https://theconversation.com/slapps-inside-europes-struggle-to-protect-journalists-from-malicious-lawsuits-218632>, che rilevano come l’adozione di una definizione adeguata di “implicazioni transfrontaliere” si rende tanto più necessaria se si considera che soltanto nel 4% dei casi analizzati nel loro studio il convenuto era domiciliato in uno Stato membro diverso da quello del foro, mentre oltre l’85% di essi concerneva atti di partecipazione pubblica rilevanti per più di un Paese.

manifestamente infondato o abusivo. Tuttavia, la proposta definisce unicamente i procedimenti abusivi, mentre non reca alcuna definizione utile a identificare quelli manifestamente infondati, dovendosi peraltro rilevare come l'assenza di indicazioni su tale punto rischi di ripercuotersi anche sulla individuazione dei procedimenti del primo tipo, i quali, secondo la direttiva, si caratterizzano (anche) per il loro carattere infondato¹⁵⁰. Infatti, in base all'art. 3 n. 3 dello strumento, con l'espressione "procedimenti abusivi" si intendono quei procedimenti che non sono avviati allo scopo di esercitare un diritto, ma che intendono impedire o limitare la partecipazione pubblica, anche attraverso lo squilibrio di potere tra le parti processuali, e che perseguono domande in tutto o in parte infondate¹⁵¹. La norma individua poi, quali indicatori del carattere abusivo del procedimento, la natura sproporzionata, eccessiva o irragionevole della domanda o di parte della stessa, incluso il valore eccessivo della controversia (lett. *a*), l'esistenza di molteplici procedimenti avviati dall'attore o da suoi associati in relazione a questioni simili (lett. *b*) e l'utilizzo, da parte dell'attore o di suoi rappresentanti, di intimidazione, molestie o minacce, siano esse adoperate nel corso del procedimento o in un momento antecedente al suo avvio (lett. *c*); a tale proposito si osservi, peraltro, che il testo recante gli emendamenti parlamentari prevedeva, quale ulteriore indicatore dell'abusività della causa, l'utilizzo in malafede di tattiche procedurali, tra le quali anche la scelta opportunistica del foro; opportunamente, l'accordo politico sul testo della direttiva ha inserito nel testo della proposta anche quest'ultimo riferimento (lett. *ca*).

Per quanto concerne gli interventi di armonizzazione materiale e processuale, la direttiva intende recare delle misure "minime", che non pregiudicano la possibilità per gli Stati membri di introdurre o mantenere disposizioni di maggior favore per le persone attive nella partecipazione pubblica (art. 2a). Opportunamente, essa pone a beneficio del convenuto una serie di garanzie procedurali attivabili su istanza di parte o *ex officio* (art. 5 par. 3), ed enfatizza la necessità che i giudici nazionali si pronuncino su di esse celermente e tenendo conto delle circostanze del caso concreto, del diritto a un rimedio effettivo e del diritto all'equo processo (art. 5a). In effetti, rispetto alla proposta presentata dalla Commissione, il testo risultante dall'accordo politico tra Parlamento europeo e Consiglio concede maggior spazio al margine d'apprezzamento dei giudici degli Stati membri, cui è rimessa ogni valutazione in merito all'opportunità di concedere tali garanzie, in una logica che omette di operare un bilanciamento aprioristico tra i contrapposti interessi in gioco e che piuttosto lo affida agli Stati membri, sulla base di un approccio "caso per caso", che dovrebbe consentire di distinguere le fattispecie in cui la tutela delle libertà in commento è realmente messa in pericolo da quelle in cui i rischi per

¹⁵⁰ Il dato è evidenziato da K. KOHLER, *op. cit.*, p. 816.

¹⁵¹ A tale proposito, il considerando 20a dell'accordo politico sul testo della direttiva chiarisce che "even a minor violation of personality rights that could give rise to a modest claim for compensation under the applicable law can still be abusive, if a manifestly excessive amount or remedy is claimed. On the other hand, if the claimant in court proceedings pursues claims that are founded, such proceedings should not be regarded as abusive for the purposes of this Directive".

la partecipazione pubblica sono evocati in male fede, al solo fine di beneficiare delle misure protettive offerte dall'adottando strumento¹⁵².

In particolare, la direttiva prevede, in primo luogo, la possibilità per l'autorità adita di ammettere che associazioni non governative possano intervenire nel procedimento a sostegno del convenuto (art. 7), nonché di richiedere la costituzione di una cauzione a copertura delle spese processuali e, ove previsto dal diritto nazionale degli Stati membri, del risarcimento dei danni (art. 8)¹⁵³. Altre garanzie in favore della parte convenuta sono altresì previste al capo VI della proposta, che reca delle disposizioni finali volte, tra le altre cose, a porre degli obblighi di informazione e trasparenza in favore delle persone attive nella partecipazione pubblica e a sollecitare l'attuazione di altre misure volte a sostenere il convenuto, in particolare garantendogli l'accesso a forme di patrocinio a spese dello Stato (art. 19a).

Come in parte già anticipato, la proposta distingue poi tra i rimedi per i procedimenti giudiziari manifestamente infondati (capo III) e quelli "ulteriori", a carattere sanzionatorio, istituiti per contrastare i procedimenti abusivi (capo IV), i quali sono definiti dal richiamato art. 3 n. 3 della direttiva. In particolare, per quanto attiene ai rimedi del primo tipo, l'art. 9 della proposta conferisce alla persona convenuta la possibilità di avanzare una richiesta di rigetto anticipato del procedimento, la quale dovrà essere trattata con procedura accelerata e con inversione dell'onere probatorio, giacché spetterà all'attore dimostrare la non manifesta infondatezza della propria domanda. Per quanto concerne invece i rimedi di cui al capo IV, essi consistono nella possibilità per il convenuto di ottenere la condanna dell'attore al pagamento delle spese previste dal diritto nazionale, a meno che tali spese non siano eccessive (art. 14) e delle altre sanzioni volte a dissuadere la promozione di procedimenti abusivi, compresa la condanna al risarcimento dei danni o la pubblicazione della sentenza, ove previsto dal diritto nazionale (art. 16)¹⁵⁴.

La lettura combinata di queste misure solleva alcune perplessità, in particolare con riferimento alle norme di cui al capo III. Innanzitutto, la distinzione tra i rimedi che si riferiscono ai procedimenti giudiziari manifestamente infondati e quelli che concernono i procedimenti abusivi induce a escludere la possibilità di ottenere il rigetto anticipato della causa quando quest'ultima, pur integrando i requisiti di cui all'art. 3 n. 3 della proposta, non appaia manifestamente infondata, mentre tale possibilità sussiste quando il

¹⁵² Considerando 4a dell'accordo politico sul testo della direttiva.

¹⁵³ Anche rispetto alle misure appena richiamate, l'orientamento generale del Consiglio depotenziava la proposta della Commissione, perché intendeva limitare ancora una volta l'intervento armonizzatore del legislatore UE consentendo l'intervento dei terzi e la costituzione della cauzione a copertura delle spese relative al procedimento e al risarcimento dei danni solo ove ciò fosse previsto dal diritto nazionale.

¹⁵⁴ È peraltro precisato che l'importo delle sanzioni di cui all'art. 16 andrà fissato, in base a un approccio "caso per caso", alla luce della gravità dell'abuso e delle sue effettive ricadute sulla partecipazione pubblica (considerando 32). Si osservi, peraltro, che l'accordo politico sul testo della direttiva ha eliminato l'art. 15 della proposta, che prevedeva, in un'autonoma norma, il diritto della vittima di una SLAPP a ottenere il risarcimento integrale del danno, che ora sussiste solo ove previsto dagli ordinamenti nazionali degli Stati membri.

procedimento, sebbene manifestamente infondato, non possa essere qualificato come abusivo alla luce dei parametri recati dallo strumento¹⁵⁵.

Inoltre, l'art. 12 della proposta di direttiva pone a carico del ricorrente l'onere di provare che la causa sia ben fondata (par. 1) e prevede che, nel caso in cui il convenuto avanzi una richiesta *ex art. 9*, spetti all'attore "suffragare la domanda" così da permettere al giudice di valutare che essa non sia manifestamente infondata (par. 2). Sebbene la norma in esame sembri sollevare il convenuto da qualsiasi onere probatorio, non è chiaro in che misura la garanzia in esame sarà utile a dare concreta soddisfazione alla richiesta di rigetto anticipato avanzata dal convenuto¹⁵⁶, specie ove si consideri che, su sollecitazione del Consiglio, il testo risultante dall'accordo politico elimina l'art. 10 dell'originaria proposta della Commissione, che mirava a introdurre la sospensione del procedimento principale fino alla pronuncia definitiva del giudice sulla richiesta di rigetto anticipato. Anche quest'ultima modifica del testo inizialmente proposto è in ogni caso volta a evitare un eccessivo allungamento dei tempi processuali, nonché il rischio che le domande di rigetto anticipato vengano sollevate, a loro volta, con intento abusivo, al solo fine di "congelare" la domanda principale dell'attore¹⁵⁷.

6. ... e la prospettiva del diritto internazionale privato

Per quanto attiene alla prospettiva internazionalprivatistica, il capo V dell'adottanda direttiva reca delle norme *ad hoc* volte a considerare la dimensione "esterna" dei procedimenti in materia di diffamazione, la quale normalmente esorbita dall'ambito applicativo degli esistenti strumenti di diritto internazionale privato e processuale uniforme, in particolare del regolamento Bruxelles I-bis. Salvo alcune eccezioni¹⁵⁸, infatti, lo strumento da ultimo richiamato regola unicamente la competenza giurisdizionale nei confronti dei convenuti domiciliati nell'Unione europea e la circolazione nello spazio giudiziario europeo delle decisioni emesse dai giudici degli Stati membri, rimettendo alle norme nazionali dei singoli Stati membri la disciplina della competenza giurisdizionale rispetto a convenuti domiciliati in Paesi terzi e quella del riconoscimento e dell'esecuzione delle decisioni extraeuropee. Pur vero ciò, la

¹⁵⁵ Sul punto, cfr. K. KOHLER, *op. cit.*, pp. 816-817, che in proposito osserva che sarebbe stato più coerente con gli obiettivi perseguiti dallo strumento considerare la manifesta infondatezza del procedimento quale ulteriore indicatore dell'abusività dello stesso; cfr. anche T. DOMEJ, *op. cit.*, pp. 764-765.

¹⁵⁶ In particolare, secondo alcuni primi commentatori, il rischio è che la soglia della manifesta infondatezza posta dalla direttiva non consentirà, nella maggior parte dei casi, di giungere a una pronuncia di rigetto anticipato; in particolare, cfr. F. FARRINGTON, J. BORG-BARTHET, *Slapps: inside Europe's struggle to protect journalists*, cit. Per contro, altri autori sottolineano i potenziali rischi in termini di tutela del diritto all'equo processo dell'attore, giacché la norma in esame creerebbe un meccanismo che intende anticipare a una fase iniziale del procedimento degli accertamenti che normalmente attengono al merito della controversia; in questo senso, cfr. T. DOMEJ, *op. cit.*, pp. 768.

¹⁵⁷ Sul punto, cfr. T. DOMEJ, *op. cit.*, p. 766.

¹⁵⁸ Trovano applicazione, indipendentemente dal luogo di domicilio del convenuto, il foro in materia di contratti conclusi dai consumatori (art. 18 par. 1) e quello a favore del lavoratore subordinato (art. 20 par. 2), oltre ai fori esclusivi (art. 24) e alla proroga di giurisdizione in favore di giudici europei (art. 25).

competenza dell'Unione a intervenire in materia di diritto internazionale privato anche nelle relazioni esterne è un dato che pare doversi affermare alla luce della parallela competenza sul piano interno¹⁵⁹, come precisato dalla Corte di giustizia¹⁶⁰. Tale competenza deve tuttavia coordinarsi con l'azione dell'Unione a livello internazionale, in virtù delle ricadute che simili interventi unilaterali potrebbero avere sulle convenzioni internazionali di cui questa o gli Stati membri siano parti¹⁶¹.

La direttiva in corso di adozione intende “integrare” il quadro esistente introducendo due disposizioni volte a regolare i rapporti esterni dell'Unione *in subiecta materia* e recanti dei rimedi specifici per le ipotesi in cui la minaccia alla partecipazione pubblica negli Stati membri sia rappresentata dal successo di una SLAPP in un Paese terzo. Simili interventi, all'apparenza rivolti primariamente a contrastare il rischio di *libel tourism* verso il Regno Unito¹⁶², si propongono di rafforzare la protezione delle libertà di espressione e informazione attraverso l'adozione di un meccanismo di controllo, teso a valutare la compatibilità delle sentenze straniere con gli standard di protezione previsti dal diritto dell'Unione, e di un titolo di giurisdizione attivabile quando il ricorrente in un'azione bavaglio avviata in uno Stato terzo sia domiciliato fuori dallo spazio giudiziario europeo. La dimensione “interna” del fenomeno continuerà invece a essere regolata alla luce degli esistenti strumenti di diritto internazionale privato uniforme, così come interpretati dalla Corte di giustizia, come del resto implicitamente confermato dallo stesso accordo politico sul testo della direttiva, che pure auspica una futura revisione del regolamento Bruxelles I-bis e del regolamento Roma II alla luce delle specifiche caratteristiche delle azioni in commento¹⁶³. Pur vero ciò, lo strumento in corso di adozione non prevede – e del resto non avrebbe potuto farlo in modo adeguato – alcuna norma relativa al coordinamento delle misure in esso previste con gli esistenti strumenti di diritto internazionale privato uniforme. In mancanza di indicazioni più precise, il regime che la direttiva intende istituire potrebbe tuttavia dar luogo a differenti standard di tutela delle libertà di espressione e informazione nelle diverse prospettive, interna ed esterna.

Sotto il profilo della circolazione delle decisioni, l'art. 17 dell'adottanda direttiva impone agli Stati membri di rifiutare il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni emesse dalle autorità giudiziarie di Stati terzi all'esito di procedimenti avviati contro

¹⁵⁹ Corte di giustizia, sentenza del 31 marzo 1971, *Commissione c. Consiglio (AETS)*, causa 22/70, parr. 16-19; Corte di giustizia, parere 2/91, *relativo alla convenzione n. 170 dell'organizzazione internazionale del lavoro in materia di sicurezza durante l'impiego delle sostanze chimiche sul lavoro*, del 19 marzo 1993, par. 26; Corte di giustizia, parere 2/15, *relativo alla conclusione di un accordo di libero scambio tra l'Unione europea e la Repubblica di Singapore*, del 16 maggio 2017, par. 201.

¹⁶⁰ Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 1° marzo 2005, *Owusu*, causa C-281/02, par. 34; Parere 1/03 del 7 febbraio 2006, *Competenza della Comunità a concludere la nuova Convenzione di Lugano concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale*, par. 143, su cui cfr. F. POCAR (ed.), *The External Competence of the European Union and Private International Law*, Padova, 2007.

¹⁶¹ In argomento, per tutti, cfr. P. FRANZINA, *The Interplay of EU Legislation and International Developments in Private International Law*, in ID. (ed.), *The External Dimension of EU Private International Law after Opinion 1/13*, Cambridge, 2017, p. 183 ss.

¹⁶² T. DOMEJ, *op. cit.*, p. 774.

¹⁶³ Considerando 33b dell'accordo politico sul testo della direttiva.

persone attive nella partecipazione pubblica e domiciliate nell'Unione europea. Più precisamente, la norma in commento si riferisce a quei procedimenti che sarebbero considerati manifestamente infondati o abusivi in base al diritto nazionale del Paese membro nel quale il riconoscimento e l'esecuzione sono richiesti¹⁶⁴.

Tale misura è volta a evitare che il carattere ubiquitario delle attività online venga sfruttato al fine di eludere le garanzie previste dalla direttiva e avviare una SLAPP in uno o più Paesi terzi che offrono prospettive vantaggiose sotto il profilo della consistenza dei danni risarcibili o dei meccanismi processuali disponibili, così da dissuadere ulteriormente l'esercizio delle libertà di espressione e informazione nell'Unione europea¹⁶⁵.

Gli Stati membri sono peraltro liberi di decidere se considerare le sentenze in esame manifestamente contrarie all'ordine pubblico o se prevedere un autonomo motivo di diniego¹⁶⁶. Dunque, l'art. 17 introduce – quantomeno negli Stati membri che non prevedono già un simile requisito – un controllo sul merito della decisione straniera¹⁶⁷ che, come si è avuto modo di precisare, è per contro escluso rispetto alle sentenze emanate all'interno dell'Unione, in virtù della reciproca fiducia che informa i rapporti tra le autorità dei diversi Stati membri¹⁶⁸. Tale norma reca, infatti, un motivo di diniego uniforme da utilizzarsi nel vaglio delle decisioni emesse in Stati terzi, rispetto alle quali continueranno altresì a operare gli ulteriori filtri previsti dalle norme nazionali dei singoli Paesi membri. Pertanto, il fatto che una decisione extraeuropea sia considerata riconoscibile in uno Stato membro ai sensi dell'art. 17 della direttiva non comporta l'automatica possibilità per siffatto accertamento di circolare liberamente in tutto il territorio dell'Unione, giacché la pronuncia straniera potrebbe comunque porsi in contrasto con le norme sul riconoscimento in vigore negli altri Paesi membri, fermo restando, peraltro, l'orientamento secondo il quale i provvedimenti di *exequatur* emessi in uno Stato membro non hanno efficacia fuori dai confini dell'ordinamento nel quale sono stati adottati¹⁶⁹.

¹⁶⁴ Come è stato osservato, sotto questo profilo l'adottanda disciplina ricalca il "Securing the Protection of our Enduring and Established Constitutional Heritage Act" (c.d. "SPEECH Act") statunitense del 2010 (28 U.S.C. §4102), che ammette il riconoscimento delle sole decisioni straniere che siano state rese sulla base di una legge in grado di offrire un livello di tutela almeno pari a quello assicurato dal Primo Emendamento della Costituzione degli Stati Uniti; sul punto, cfr. K. KOHLER, *op. cit.*, pp. 817-818.

¹⁶⁵ Considerando 33 dell'accordo politico sul testo della direttiva.

¹⁶⁶ La proposta originaria della Commissione riconduceva invece le ipotesi in esame nell'ambito della manifesta contrarietà all'ordine pubblico.

¹⁶⁷ K. KOHLER, *op. cit.*, p. 818.

¹⁶⁸ In proposito, cfr. S.M. CARBONE, *What About the Recognition of Third States' Foreign Judgments*, in F. POCAR, I. VIARENGO, F.C. VILLATA (eds.), *op. cit.*, p. 307, che, nell'auspicare l'adozione di norme (quantomeno minime) uniformi sulla circolazione nell'Unione delle decisioni emesse da autorità di Stati terzi evidenzia come, anche in questo caso, le verifiche non debbano assommare a un completo riesame nel merito, specie quando un simile esame venga operato nell'ambito dell'ordine pubblico, il quale deve in ogni caso operare soltanto in circostanze di eccezionale gravità.

¹⁶⁹ Corte di giustizia, Sesta Sezione, sentenza del 20 gennaio 1994, *Owens Bank Ltd c. Fulvio Bracco e Bracco Industria Chimica SpA*, causa C-129/92, par. 37. Diversa è invece l'ipotesi in cui le autorità di uno Stato membro dichiarino la decisione emessa in un Paese terzo non riconoscibile per contrasto con il solo art. 17 della direttiva, rispetto alla quale pare lecito domandarsi se una simile affermazione di non

La proposta di direttiva intende inoltre fornire un “rimedio supplementare” contro le decisioni provenienti da Paesi terzi ottenute all’esito di procedimenti tesi a bloccare la partecipazione pubblica nell’Unione europea¹⁷⁰. L’art. 18 introduce, infatti, un *forum actoris* presso le corti dello Stato membro del domicilio della vittima di una SLAPP, in una prospettiva che – privilegiando le esigenze di tutela delle libertà di espressione e informazione sotto il profilo dell’accesso alla giustizia – riflette, invertendone i termini, quella assunta dalla Corte di giustizia in materia di diffamazione. In particolare, la norma consente all’attore di agire per chiedere il risarcimento dei danni e delle spese patiti a causa dell’azione bavaglio avviata in uno Stato terzo. In questo modo si intende realizzare la coincidenza tra *forum* e *ius*, così da assicurare l’applicazione delle norme che, negli Stati membri, danno attuazione alle disposizioni materiali della direttiva (in particolare a quelle concernenti il diritto al risarcimento e gli altri rimedi previsti in favore delle vittime di SLAPP), le quali – in virtù del loro contenuto orientato ad assicurare la tutela di diritti fondamentali sanciti dalla Carta e del loro impatto su questioni di interesse pubblico¹⁷¹ – sembrano doversi qualificare come “di applicazione necessaria”¹⁷².

Rispetto alla formulazione originariamente proposta dalla Commissione, l’attuale versione della norma prevede in primo luogo un titolo di giurisdizione per le domande legate a (“related to”) procedimenti avviati in Stati terzi, essendo stato eliminato il riferimento alle sentenze in tali Stati emesse. Il titolo di giurisdizione in esame sembrerebbe dunque inteso a offrire, quantomeno per quanto concerne questo specifico aspetto, una tutela non più confinata a una fase successiva all’emissione del provvedimento, ma volta a fornire una protezione *ex ante*, che consenta alla vittima di una simile azione strategica di ottenere il risarcimento dei danni e delle spese subiti nelle more del giudizio estero.

Il par. 2 della norma prevede peraltro che gli Stati membri possano limitare l’esercizio della giurisdizione qualora il procedimento teso a bloccare la partecipazione pubblica sia ancora pendente dinanzi alle autorità di un Paese terzo. Tale disposizione non è evidentemente volta a fornire riferimenti utili circa le modalità attraverso le quali i giudici degli Stati membri dovrebbero valutare l’opportunità di sospendere le azioni promosse a tutela delle libertà di espressione e informazione – oltre che dei diritti processuali – della parte attrice, rispetto alle quali acquisiranno rilievo gli artt. 33 e 34 del regolamento Bruxelles I-*bis*. Ribadendo la facoltà degli Stati membri di non esercitare la propria giurisdizione quando un procedimento sia ancora pendente in uno Stato terzo, la direttiva sembra suggerire l’opportunità di ricorrere al titolo di giurisdizione in esame soltanto quando una sentenza sia stata emessa, quale rimedio supplementare, appunto, rispetto a quello offerto sul piano dei motivi di diniego delle decisioni.

conformità col diritto dell’Unione possa produrre degli effetti anche negli altri Stati membri in cui dovesse essere ulteriormente richiesto l’*exequatur* della pronuncia straniera.

¹⁷⁰ Cfr. la relazione esplicativa alla proposta di direttiva, *sulla protezione delle persone attive nella partecipazione pubblica*, cit., p. 16.

¹⁷¹ Cfr. l’art. 9 par. 1 del regolamento Roma I.

¹⁷² In questo senso, cfr. K. KOHLER, *op. cit.*, p. 820.

Inoltre, l'accordo politico sul testo della direttiva ha previsto l'inserimento di un'ulteriore condizione, che limita la possibilità di ricorrere al *forum actoris* in esame alle sole ipotesi in cui l'attore nella SLAPP avviata nel Paese terzo sia domiciliato fuori dall'Unione, fatta salva l'applicazione delle convenzioni concluse tra gli Stati terzi e l'Unione (o singoli Stati membri) prima dell'entrata in vigore della direttiva¹⁷³. La proposta della Commissione ammetteva invece la possibilità di ricorrere al foro in esame anche quando la SLAPP nel Paese terzo fosse stata avviata da una persona domiciliata nell'Unione¹⁷⁴, di fatto intendendo conferire alla vittima di una SLAPP estera un titolo di giurisdizione ulteriore rispetto a quelli previsti dal regolamento Bruxelles I-bis.

Poiché, in base alla soluzione accolta nell'accordo politico sul testo della direttiva, il *forum actoris* potrà essere attivato soltanto quando la minaccia alla partecipazione pubblica europea promani da soggetti domiciliati fuori dall'Unione, la competenza giurisdizionale nelle ipotesi in cui si intenda reagire a un'azione bavaglio extraeuropea avviata da una persona domiciliata in uno Stato membro continuerà a essere regolata (unicamente) alla luce delle norme del regolamento Bruxelles I-bis; in particolare, la persona attiva nella partecipazione pubblica potrà agire presso il foro generale del domicilio del convenuto e presso quello dell'illecito, nella sua duplice veste di *locus actus* e *locus damni*, ma non presso quello del proprio centro d'interessi, che la giurisprudenza *eDate* concede alle sole vittime di diffamazione. Il domicilio o la residenza abituale della persona attiva nella partecipazione pubblica potrebbero, tuttavia, venire comunque in rilievo quali *loci damni*, giacché sembrerebbe logico far coincidere tali luoghi con quelli in cui essa vive o esercita la propria professione. In attesa dell'evocata riforma dello strumento in esame, l'intervento della Corte di giustizia potrebbe aiutare a comprendere come individuare il foro del danno nell'ambito dei procedimenti in discorso, o potrebbe introdurre un titolo di giurisdizione *ad hoc*, sulla scia di quello del centro d'interessi della vittima di diffamazione, così da uniformare la disciplina della competenza intraeuropea a quella che la proposta di direttiva reca con riferimento ai rapporti esterni.

Sotto questo profilo, apparivano decisamente più ambiziosi gli emendamenti approvati dal Parlamento europeo con riferimento alla proposta della Commissione, con i quali si intendevano introdurre, di fianco all'istituendo regime in materia di rapporti esterni, delle norme intese a disciplinare la dimensione interna e ad adattare le soluzioni previste in materia di diffamazione alle specifiche esigenze di tutela della partecipazione pubblica. In primo luogo, essi proponevano di limitare alle autorità del domicilio del convenuto la competenza giurisdizionale nelle azioni (in particolare per diffamazione) qualificabili come manifestamente infondate o abusive ai sensi della direttiva, così da impedire all'attore di sfruttare il principio del trattamento a mosaico per promuovere le proprie domande in molteplici fori diversi¹⁷⁵. Inoltre, gli emendamenti parlamentari

¹⁷³ Art. 19 dell'accordo politico sul testo della direttiva. In proposito, si osservi che la norma originariamente formulata dalla Commissione prevedeva un esclusivo riferimento alla Convenzione di Lugano del 2007, la quale è comunque menzionata, a titolo esemplificativo, al considerando 33a.

¹⁷⁴ T. DOMEJ, *op. cit.*, p. 774.

¹⁷⁵ Emendamenti del Parlamento europeo, *alla proposta di direttiva sulla protezione delle persone attive nella partecipazione pubblica*, cit., art. 18-bis e considerando 33-bis. Cfr anche l'art. 18-ter, che limitava a

intendevano introdurre una norma *ad hoc* in materia di conflitti di leggi, in virtù della quale nelle azioni relative a una pubblicazione come atto di partecipazione pubblica si sarebbe dovuto applicare il diritto del luogo verso cui tale pubblicazione era diretta o, nel caso in cui tale luogo non fosse identificabile, quello “del controllo editoriale o dell’attività editoriale pertinente rispetto all’atto di partecipazione pubblica”¹⁷⁶.

L’assenza nella proposta in esame di disposizioni dirette a limitare la portata applicativa dell’art. 7 n. 2 del regolamento Bruxelles I-*bis* alla luce delle specifiche esigenze di tutele delle libertà e dei diritti fondamentali minacciati dalla proliferazione delle SLAPP in Europa pare peraltro opportuna, specie ove si consideri che un intervento volto a sospendere l’applicazione del trattamento a mosaico nei soli casi identificabili come azioni manifestamente infondate o abusive finirebbe con l’anticipare a uno stadio preliminare del procedimento delle valutazioni sul merito della controversia, risultando di fatto poco praticabile¹⁷⁷. Inoltre, un aspetto così delicato della materia dovrebbe essere disciplinato nell’ambito di una più ampia revisione del regolamento e non all’interno di una direttiva, le cui norme devono essere attuate dalla legislazione nazionale dei singoli Stati membri¹⁷⁸.

Per quanto attiene alla questione della legge applicabile, ferma restando la necessità di una disciplina uniforme in materia di diffamazione che tenga conto delle specifiche esigenze di tutela delle libertà di espressione e informazione rispetto all’eventuale promozione di azioni bavaglio, l’introduzione di una norma di conflitto analoga a quella immaginata nell’ambito dei richiamati emendamenti parlamentari non sembra la soluzione da preferire. In primo luogo, l’adozione di una norma di conflitto specifica per gli atti di partecipazione pubblica risulterebbe incoerente con la perdurante esclusione della diffamazione dall’ambito applicativo del regolamento Roma II; inoltre, la sua previsione all’interno di una direttiva aprirebbe al concreto rischio di una sua non uniforme applicazione da parte degli Stati membri, specie in assenza di un’armonizzazione materiale minima tra le norme sulla diffamazione previste nei diversi ordinamenti nazionali, nonché in ragione del diverso atteggiamento con cui viene operato il bilanciamento tra la tutela della libertà di espressione e quella dei diritti della

un simile intervento l’incidenza sull’applicazione del regolamento Bruxelles I-*bis*. L’opportunità di limitare il ricorso all’approccio a mosaico nei casi di violazioni a mezzo Internet, in quanto incompatibile con le ragioni di prevedibilità della competenza giurisdizionale, è peraltro evocata anche dalle citate *Lisbon Guidelines* dell’ILA, su cui cfr. B. HESS, J. VON HEIN, C.M. MARIOTTINI, *op. cit.*, par. 93. In questo senso, cfr. anche J. BORG-BARTHET, *op. cit.*, p. 21. Un’indicazione di tenore analogo è ricavabile anche dalla già menzionata risoluzione dell’IDI, il cui art. 3 prevede che la persona che abbia subito un pregiudizio a seguito della pubblicazione online di un contenuto lesivo accessibile in più Stati può promuovere un’unica azione al fine di chiedere il risarcimento di tutti i danni, ovunque patiti.

¹⁷⁶ Emendamenti del Parlamento europeo, *alla proposta di direttiva sulla protezione delle persone attive nella partecipazione pubblica*, cit., art. 18-*quater* e considerando 33-*ter*. Anche rispetto ai profili relativi alla legge applicabile si precisava che, fatto salvo quanto previsto dall’art. 18-*quater*, la direttiva avrebbe lasciato impregiudicata l’applicazione del regolamento Roma II.

¹⁷⁷ K. KOHLER, *op. cit.*, p. 825.

¹⁷⁸ In proposito, cfr. B. HESS, D. ALTHOFF, T. BENS, N. ELSNER, I. JÄRVEKÜLG, *The Reform of the Brussels Ibis Regulation*, in *MPILux Research Paper Series*, 2022, n. 6, p. 21, che auspicano un intervento volto a separare le violazioni dei diritti della personalità dall’ambito applicativo dell’art. 7 n. 2, così da disciplinarle in una norma autonoma.

personalità¹⁷⁹. Gli sforzi del legislatore dell'Unione dovrebbero piuttosto essere indirizzati a introdurre una norma di conflitto *ad hoc* per i casi di diffamazione nell'ambito di una revisione del regolamento Roma II; infatti, sebbene le differenti impostazioni dei diversi ordinamenti interni rendano difficoltosa l'azione del legislatore europeo nella materia in esame¹⁸⁰, tale soluzione appare quella maggiormente in grado di assicurare la coerente tutela dei diversi interessi in gioco all'interno del territorio dell'Unione¹⁸¹. L'uscita del Regno Unito dall'Unione europea potrebbe peraltro agevolare il raggiungimento di un consenso rispetto alla definizione di una simile norma di conflitto¹⁸², rilevando a tal fine anche i profili di armonizzazione (seppur minima) che la direttiva intende recare

7. Considerazioni conclusive

Come si è avuto modo di osservare, ove valutato alla luce delle esigenze di tutela delle libertà di espressione e informazione, il regime complessivamente predisposto dalle norme dell'Unione in materia di diritto internazionale privato appare poco soddisfacente, se non addirittura contraddittorio rispetto all'esigenza di assicurare i valori democratici sui quali l'Unione europea stessa poggia le proprie fondamenta. Le soluzioni adottate sul piano della competenza giurisdizionale moltiplicano, infatti, i fori disponibili, rendendo possibile il ricorso a tattiche di *forum shopping* che sono ulteriormente sollecitate dalla mancanza di una norma di conflitto uniforme per la diffamazione. Inoltre, il principio del mutuo riconoscimento elimina pressoché ogni ostacolo alla libera circolazione tra gli Stati membri delle sentenze adottate nella materia in esame, ferme restando le precisazioni che saranno eventualmente fornite dalla Corte di giustizia in virtù del richiamato quesito propostole in via pregiudiziale al fine di chiarire la portata del limite dell'ordine pubblico

¹⁷⁹ In proposito, cfr. il Mainstrat Study, cit., p. 8, che evidenziava come l'adozione di una direttiva di armonizzazione minima, ispirata alla tutela ai diritti fondamentali e recante il luogo di stabilimento dell'editore quale criterio delimitativo del proprio ambito di applicazione, avrebbe rappresentato una soluzione ragionevole.

¹⁸⁰ Le diverse soluzioni adottate sul piano interno dai singoli Paesi rendono del resto difficoltoso anche l'approdo a norme di conflitto negoziate a livello internazionale, come sembra peraltro confermare la richiamata esclusione della diffamazione dalle materie comprese nell'ambito applicativo della Convenzione dell'Aja del 2019, sebbene alcuni progetti e studi formulati in tale direzione offrano preziosi spunti di riflessione anche per un'azione sul piano del diritto pattizio (cfr., in particolare, le già citate *Lisbon Guidelines* preparate dall'ILA e la risoluzione redatta dall'IDI). Nel senso che, nella materia in commento, l'intervento multilaterale sia da preferire al ricorso a soluzioni unilaterali, cfr. D.J.B. SVANTESSON, S.C. SYMEONIDES, *Cross-border internet defamation conflicts and what to do about them: Two proposals*, in *Journal of Private International Law*, 2023, n. 2, pp. 147-152 e 156-157.

¹⁸¹ A tale proposito, cfr. il Mainstrat Study, cit., p. 8, ove si rileva che, "the evident difficulty in reaching agreement on unified conflict rules does not mean that the best solution is to stay with the current situation. The survey results show clearly that the vast majority of professionals consider it necessary for the European Commission to do something on this issue. 85% of respondents are in favour of unified conflict-of-law rules for the whole European Union".

¹⁸² K. KOHLER, *op. cit.*, p. 826.

e del divieto di riesame nel merito alla luce della necessità di assicurare il pluralismo dei mezzi di informazione.

Tale regime, almeno per quanto attiene alla disciplina della competenza giurisdizionale, è stato ideato al fine di garantire adeguata protezione ai diritti della personalità, specie contro le violazioni perpetrate a mezzo Internet; tuttavia, la diffusione di procedimenti finalizzati non a perseguire effettive esigenze di tutela, bensì a sopprimere la partecipazione pubblica, impone di ripensare una simile impostazione. In particolare, il principio del trattamento mosaico, che sin da subito è stato criticato per il suo eccessivo sbilanciamento in favore della vittima di diffamazione, appare assolutamente incompatibile con l'esigenza di contrastare la promozione di simili azioni infondate e abusive, perché consente all'attore di promuovere azioni simultanee in vari Stati membri, virtualmente in tutti quelli in cui il contenuto ritenuto lesivo sia stato accessibile. Le precisazioni fornite dalla Corte rispetto al concreto funzionamento di un simile meccanismo – in particolare quelle relative all'incompetenza dei giudici dei diversi *loci damni* ad adottare provvedimenti di rimozione o rettifica – non sono peraltro destinate a ridurre il rischio di una simile moltiplicazione, giacché gli intenti abusivi perseguiti dall'attore lo indurranno ad agire al solo fine di dissuadere il convenuto dal proseguire la sua attività di informazione.

È in questo contesto che si pone l'imminente adozione della direttiva c.d. "anti-SLAPP", la quale intende recare un duplice ordine di interventi, sotto il profilo dell'armonizzazione materiale e processuale e sotto quello del diritto internazionale privato. Una simile impostazione conferma la necessità di affrontare il problema in esame attraverso un'azione trasversale, volta a introdurre delle garanzie spendibili, in primo luogo, nell'ambito del procedimento "manifestamente infondato" o "abusivo" avviato in uno Stato membro. Sebbene il procedimento legislativo non sia ancora concluso, l'*iter* verso l'adozione della direttiva mostra, come segnalato, alcuni profili di depotenziamento rispetto alla proposta originariamente formulata dalla Commissione.

Per quanto concerne la prospettiva dell'armonizzazione materiale e processuale, tali aggiustamenti, che certamente riflettono l'esigenza di assicurare un opportuno bilanciamento tra i contrapposti interessi delle parti, potrebbero limitare, in concreto, l'impatto della direttiva rispetto al raggiungimento degli obiettivi che essa persegue, specie per quanto riguarda la possibilità per il convenuto di ottenere il rigetto anticipato delle domande manifestamente infondate.

Con riferimento alla prospettiva internazionalprivatistica, invece, la direttiva sembra ormai destinata a considerare unicamente la dimensione esterna, non solo perché le norme in essa previste sono espressamente formulate quale rimedio alla promozione in uno Stato terzo di azioni bavaglio volte a silenziare la partecipazione pubblica europea, ma anche perché il *forum actoris* contemplato all'art. 18 dell'accordo politico sul testo della direttiva risulta ormai attivabile soltanto quando il convenuto – ovvero l'attore nella SLAPP extraeuropea – sia domiciliato fuori dall'Unione. In questo modo, sono escluse dall'ambito applicativo dell'adottanda norma le ipotesi – tutt'altro che remote, ove si consideri il carattere strategico, oltre che abusivo, del contenzioso in esame – in cui il

procedimento sia avviato in uno Stato terzo da una persona domiciliata in un Paese membro.

La proposta di direttiva omette dunque di considerare la prospettiva interna, che è così rimessa alla disciplina degli esistenti strumenti di diritto internazionale privato dell'Unione europea. Anche tutte le altre proposte sin qui avanzate nel corso del procedimento di adozione della direttiva – con le quali si intendevano introdurre alcuni possibili aggiustamenti del regime predisposto dai regolamenti Bruxelles I-*bis* e Roma II, così da renderli maggiormente compatibili con le esigenze di tutela della partecipazione pubblica – sono infatti andate deserte. Del resto, simili soluzioni – specie quella che intendeva ridurre al solo foro generale la competenza nelle cause in materia di diffamazione qualificabili come SLAPP, nonché quella che proponeva di introdurre una norma di conflitto *ad hoc*, limitata ai soli casi in esame – meritano di essere valutate in occasione di una complessiva e più ampia revisione dei richiamati strumenti, e non certo nell'ambito dell'adozione di una direttiva di armonizzazione minima recante elementi di diritto internazionale privato.

In effetti, la revisione dei due regolamenti, in una prospettiva che valorizzi le esigenze di protezione delle libertà di espressione e informazione rispetto alla promozione di procedimenti infondati o abusivi, appare la soluzione preferibile. In particolare, sotto il profilo della legge applicabile, l'eventuale individuazione di una norma di conflitto per i casi in cui l'asserita lesione dei diritti della personalità sia evocata nell'ambito di un'azione bavaglio dovrebbe essere in primo luogo accompagnata dalla contestuale eliminazione della diffamazione dall'elenco delle materie escluse dall'ambito applicativo del regolamento Roma II. L'introduzione tramite regolamento di una norma di conflitto specifica per simili violazioni dei diritti della personalità e ispirata (anche) alle particolari esigenze di tutela della partecipazione pubblica sembra, infatti, la soluzione più opportuna, giacché un intervento analogo a quello immaginato dal Parlamento europeo – e limitato ai soli aspetti concernenti la legge applicabile alle ipotesi riconducibili all'ambito applicativo della direttiva c.d. “anti-SLAPP” – potrebbe mal conciliarsi con la perdurante applicazione delle norme di conflitto nazionali degli Stati membri ai casi di diffamazione.

Per quanto concerne la competenza giurisdizionale, d'altro canto, sembra poco probabile che la Corte di giustizia giunga a un ripensamento sull'applicazione dell'approccio a mosaico rispetto alle ipotesi di diffamazione online. Del resto, l'eventuale introduzione in via pretoria di un'eccezione specifica per le fattispecie in esame, volta a favorire la tutela dei media in ragione della loro funzione essenziale per la democrazia, imporrebbe di individuare dei criteri utili a distinguere le ipotesi in cui il trattamento a mosaico continua a trovare applicazione da quelle in cui sia opportuno “disattivarlo”. Da questo punto di vista, non sembra che le nozioni recate dalla proposta di direttiva siano sufficientemente precise da fornire un'utile indicazione in tal senso, confermando l'opportunità di considerare simili questioni nell'ambito di un progetto di revisione più ampio del regolamento Bruxelles I-*bis*.

ABSTRACT: Anche in Europa si assiste alla diffusione delle c.d. “azioni bavaglio” (o “SLAPP”), ovvero procedimenti giudiziari che possono rivelarsi infondati o abusivi giacché, seppur avviati con l’intento di tutelare la reputazione delle persone destinatarie di un contenuto ritenuto lesivo della dignità, sono in realtà volti a dissuadere i giornalisti e le altre persone attive nella partecipazione pubblica dal futuro esercizio delle libertà di espressione e informazione. Inoltre, la pubblicazione online delle informazioni ritenute lesive aumenta il potenziale offensivo di tali procedimenti, perché consente all’attore di promuovere molteplici azioni in Stati membri diversi, sfruttando le soluzioni che la Corte di giustizia ha sviluppato in relazione ai titoli di giurisdizione previsti dal regolamento (UE) n. 1215/2012 al fine di garantire ampie prospettive di accesso alla giustizia alle vittime di diffamazione online. Alla luce di queste premesse, il presente lavoro si propone di valutare lo specifico impatto e l’adeguatezza dei pertinenti strumenti di diritto internazionale privato dell’Unione europea rispetto alla tutela delle libertà di espressione e informazione e, in particolare, se le soluzioni fornite dal regolamento (UE) n. 1215/2012 e dal regolamento (CE) n. 864/2007 rappresentino un terreno fertile per la proliferazione di simili azioni. Il lavoro analizza poi il contenuto dell’adottanda “direttiva anti-SLAPP”, con cui il legislatore europeo intende offrire una prima risposta al problema in esame attraverso l’armonizzazione minima di alcuni aspetti del diritto materiale e processuale degli Stati membri, nonché mediante l’introduzione di norme di diritto internazionale privato e processuale *ad hoc*.

KEYWORDS: libertà di espressione e informazione – SLAPP – proposta di direttiva sulla protezione delle persone attive nella partecipazione pubblica da procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi – regolamento (UE) n. 1215/2012 – regolamento (CE) n. 864/2007.

STRATEGIC LITIGATION AGAINST PUBLIC PARTICIPATION AND THE PROTECTION OF THE RIGHT TO FREEDOM OF EXPRESSION AND INFORMATION IN EU PRIVATE INTERNATIONAL LAW

ABSTRACT: In the European context, we are witnessing the spread of so-called “Strategic Lawsuits Against Public Participation” (or “SLAPPs”), *i.e.* court proceedings that are initiated with the intention of protecting an individual’s reputation from defamatory content, but that are actually aimed at jeopardising the future exercise of the right to freedom of expression and of information of journalists and other individuals engaged in public participation. Moreover, since harmful contents are usually published through the Internet, the plaintiff is entitled to take advantage of the solutions that the Court of Justice of the EU has developed with regard to jurisdiction under Regulation (EU) No. 1215/2012 in order to ensure broad

access to justice for the victims of online defamation, by initiating multiple proceedings in different Member States. In light of these premises, this paper seeks to assess the concrete impact and adequacy of the relevant EU private international law instruments with respect to the protection of the right to freedom of expression and of information and, in particular, whether the solutions provided by Regulation (EU) No. 1215/2012 and Regulation (EC) No. 864/2007 represent fertile ground for the proliferation of SLAPPs in Europe. Then, the paper analyses the content of the future “anti-SLAPP directive”, which aims at offering a response to such issues through minimum substantive and procedural harmonisation, as well as through the introduction of specific private international law rules.

KEYWORDS: Right to freedom of expression and information – SLAPPs – Proposal for a Directive on protecting persons who engage in public participation from manifestly unfounded or abusive court proceedings – Regulation (EU) No. 1215/2012 – Regulation (EC) No. 864/2007.