



Fascicolo n° 3/2025

Data di pubblicazione: 22/08/2025

Autore: Roberto Mastroianni*

I nuovi confini della libertà di informazione nel diritto dell'Unione europea

Sommario: 1 – Premessa. 2 - La competenza dell'Unione europea ad occuparsi della libertà di informazione. 3 – Le tre fasi dell'intervento dell'Unione alla luce dell'incidenza dei diritti fondamentali e dei valori dell'Unione: la fase del mercato interno. 3.1 – Segue: la fase della contaminazione. 3.2 – Segue: la fase dell'intervento diretto. 4 – Uno sguardo ad alcuni arresti significativi nella giurisprudenza recente delle corti dell'Unione.

1. Premessa.

L'impatto del diritto dell'Unione europea sulla disciplina giuridica di materie strettamente legate al cuore della sovranità nazionale non è certo una novità. In tema di diritti fondamentali, l'intervento delle istituzioni europee, legislative e giudiziarie, è tuttavia molto peculiare, dovendo fare i conti con le limitazioni delle competenze dell'Unione (governate, tuttora dal principio di attribuzione) quali codificate nelle regole di base dei trattati istitutivi. L'espansione delle competenze alla materia dei diritti fondamentali attraverso l'utilizzo – a volte molto generoso – delle basi giuridiche contemplate dai trattati, ma sempre con il consenso (unanime o maggioritario, a seconda delle basi giuridiche applicabili) degli Stati membri e del Parlamento europeo nel corso della procedura legislativa, è un fenomeno che da sempre stimola l'interesse degli studiosi¹, po-

* Professore di diritto dell'Unione europea nell'Università di Napoli Federico II e giudice del Tribunale dell'Unione europea. Le opinioni espresse sono del tutto personali e non impegnano l'istituzione di appartenenza.

¹ Per una presentazione ancora attuale del problema dell'espansione delle competenze dell'Unione v. J. WEILER, *Il sistema comunitario europeo*, Il Mulino, 1985.

tendo essere qualificato come uno dei tratti identitari, una delle caratteristiche peculiari di quell'ordinamento giuridico di nuovo genere di cui parla la Corte di giustizia sin dalla sentenza *Van Gend en Loos*.² Lo stesso vale per la giurisprudenza della Corte di giustizia, essendo quest'ultima stata investita dai trattati istitutivi (art. 19 TUE) della responsabilità ultima di garantire il rispetto del diritto nell'ordinamento dell'Unione, in particolare attraverso il potere, attribuito dall'art. 267 TFUE, di fornire un'interpretazione vincolante delle norme del diritto dell'Unione e di giudicare sulla validità degli atti adottati dalle istituzioni.

Questo fenomeno espansivo è strettamente legato a, e nella sostanza direttamente determinato da, esigenze di intervento normativo, provocate dall'emergere di nuove sensibilità e di nuovi valori, che difficilmente potrebbero avere una risposta efficace attraverso una disciplina parcellizzata adottata dai singoli Paesi dell'Unione. Il fenomeno si riscontra in molti settori che sono successivamente entrati nel bagaglio delle competenze della Comunità prima e dell'Unione poi. Non fa eccezione la materia oggetto di questo convegno, la libertà di informazione, che anzi, come cercherò di evidenziare, può essere intesa come un *case study* ottimale per comprendere le modalità di espansione delle competenze dell'Unione a materie non espressamente trasferite dai trattati istitutivi.

Ciò premesso, anticipo che dividerò il mio intervento in due parti. Nella prima, più lunga, mi occuperò della competenza dell'Unione ad occuparsi di libertà di informazione, e lo farò attraverso un rapido viaggio nel tempo. Un viaggio che a mio modo di vedere dimostra un'evoluzione significativa, una trasformazione della natura stessa dell'Unione e della sua capacità di incidere su nozioni e principi di natura tipicamente costituzionale all'interno degli Stati membri. Nella seconda, più breve, darò conto di alcune recenti pronunce delle Corti dell'Unione, la Corte di giustizia ed il Tribunale, in merito alla portata della libertà di cui discutiamo ed al suo rapporto con altri principi e diritti protetti dall'ordinamento europeo.

2. La competenza dell'Unione europea ad occuparsi della libertà di informazione.

Qual è il rapporto tra il diritto dell'Unione europea e la libertà di informazione? Sulla base di quale titolo di competenza la Comunità europea prima e l'Unione poi si occupano di disciplinare le attività dei fornitori dei servizi di informazione, in maniera da determinare le regole con cui dette attività si svolgono negli Stati membri?

Per rispondere brevemente a questa domanda, vorrei partire da un'affermazione che può apparire ovvia ma che è a mio parere necessaria: l'Unione europea è un soggetto di diritto internazionale, tecnicamente un'organizzazione internazionale, che nonostante le peculiarità a tutti note che lo rendono un *unicum* nel pur variegato panorama di dette organizzazioni, agisce su volere degli Stati che lo hanno creato con un atto comune di volontà (peraltro, come sappiamo, revoca-

² Sentenza della Corte del 5 febbraio 1963, *Van Gend en Loos*, causa 26/62, in *Raccolta*, 1963, p. 3 e ss.

bile) che si realizza con la firma e la ratifica dei trattati costitutivi³. Ciò vale soprattutto per quel che concerne i limiti delle sue competenze, in quanto, per espressa (e reiterata) indicazione nel testo dei due trattati oggi vigenti, dette competenze sono determinate e limitate dal principio di attribuzione, e qualsiasi competenza non attribuita appartiene agli Stati membri (cfr. artt. 4 e 5 TUE)⁴.

Ora, rispetto alla disciplina delle attività dei media, in quanto soggetti coinvolti nella diffusione di informazioni, non si rinviene nei trattati istitutivi, oggi come nel passato, un titolo (“base giuridica”, nel linguaggio europeo) che attribuisca formalmente all’Unione il potere di legiferare in questo settore. Tuttavia, e questa è precisamente una delle peculiarità a cui mi riferivo pocanzi, i trattati istitutivi attribuiscono competenze normative all’Unione non solo in ragione delle *materie* trasferite, in maniera esclusiva o concorrente, ma anche in ragione degli *obiettivi* (di integrazione) che gli Stati membri intendono perseguire attraverso di essa. Da qui l’inserimento nei Trattati di basi giuridiche di tipo “orizzontale” e “funzionale” che consentono alle istituzioni dell’Unione un intervento legislativo sulla base di una valutazione, espressa dalle istituzioni stesse nel contesto della procedura legislativa disciplinata dai Trattati, della necessità di *armonizzare* le regole nazionali per raggiungere alcuni degli obiettivi primari dell’Unione⁵: nel caso che qui interessa, si tratta di rimuovere gli ostacoli alla libera circolazione dei fattori produttivi (si veda ad es. l’art. 59 TFUE in tema di libera circolazione dei servizi), ovvero di garantire il corretto funzionamento del mercato comune, come nel caso dell’art. 114 TFUE. Come è evidente, il ricorso a queste basi giuridiche consente all’Unione di dettare una disciplina uniforme o armonizzata, quindi sostitutiva o aggiuntiva rispetto a quella degli Stati membri, in materie non previamente stabilite: con l’avvertenza tuttavia che detti interventi, in primo luogo, non riguardino materie espressamente escluse dai Trattati e, in secondo luogo, rivestano le caratteristiche appena ricordate, siano cioè funzionali alla libera circolazione dei fattori produttivi eliminando reali o potenziali ostacoli al funzionamento del mercato comune⁶. Inoltre, nell’esercizio delle competenze all’Unione è richiesto di rispetta-

³ Per un’analisi critica delle varie teorie sulla natura dell’Unione v. di recente L. F. PACE, *La natura giuridica dell’Unione europea: teorie a confronto. L’Unione ai tempi della pandemia*, Cacucci, Bari, 2021. V. anche K. LENAERTS, P. VAN NUFFEL, *EU Constitutional Law*, Oxford, OUP, 2022, p. 13 ss.

⁴ *Ex multis*, R. MASTROIANNI, *Le competenze dell’Unione*, in G. MORBIDELLI, F. DONATI, *Una Costituzione per l’Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2006, p. 131 ss.; T. KONSTADINIDES, *Division of Powers in European Union Law: The Delimitation of Internal Competence between the EU and the Member States*, Kluwer Law International, 2009; R. BARATTA, *Le competenze interne dell’Unione tra evoluzione e principio di reversibilità*, in *Diritto dell’Unione europea*, 2010, p. 517 ss.; L. AZOULAI (ed.), *The Question of Competence in the European Union*, OUP, Oxford, 2014; O. PORCHIA, *Competenze dell’Unione europea*, in Treccani On line, 2017; R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell’Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2024, p. 475 ss.; M. DOUGAN, *EU Competences In An Age of Complexity And Crisis: Challenges And Tensions In the System of Attributed Powers*, in *C.M.L. Rev.*, 2024, p. 93 e ss.

⁵ Sulle peculiarità dell’attività dell’Unione intese al ravvicinamento delle legislazioni nazionali sia consentito un rinvio a R. MASTROIANNI, *Ravvicinamento delle legislazioni nel diritto comunitario*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Torino, 1996, p.456.

⁶ CGUE, sentenza 12 dicembre 2006, causa C-380/03, *Germania c. Parlamento e Consiglio*, in *Raccolta*, I-11573 (“Direttiva sul Tabacco II”). Nella giurisprudenza della Corte di giustizia si legge che le misure comunitarie di armonizzazione delle legislazioni nazionali devono essere *effettivamente* volte a migliorare le condizioni di instaurazione e di funzionamento del mercato interno, non essendo sufficiente la semplice constatazione di disparità nei contenuti delle medesime. In altri termini, le divergenze tra le normative nazionali giustificano il ricorso all’armonizzazione se queste siano

re altre prescrizioni del diritto primario, *in primis* i principi di sussidiarietà e di proporzionalità (art. 5 TUE), l'eguaglianza tra gli Stati membri e la loro identità nazionale (art. 4, par. 2, TUE) ed ovviamente i diritti, le libertà e i principi codificati nella Carta dei diritti fondamentali (art. 6, par. 1, TUE).

E' esattamente questo il meccanismo con il quale il diritto comunitario (e poi dell'Unione) è riuscito a diventare oggi la principale fonte di disciplina delle regole in tema di diffusione delle informazioni⁷, che si tratti di regolare l'attività di operatori "tradizionali" come i fornitori di servizi audiovisivi⁸ o di più recente comparsa nello scenario dei media come i fornitori di piattaforme on line⁹, oppure di armonizzare le regole nazionali in tema di pubblicità politica¹⁰ o di porre le basi per garantire la libertà degli operatori dell'informazione, in particolare quelli di servizio pubblico¹¹. Tutti questi interventi hanno in comune, come giustificazione dell'esercizio delle competenze normative dell'Unione europea, la volontà di evitare il mantenimento o la potenziale creazione di nuove barriere alla libera circolazione dei servizi¹².

tali da costituire ostacolo alle libertà fondamentali ed incidere direttamente sul funzionamento del mercato interno. Parimenti, il ricorso all'armonizzazione è possibile al fine di prevenire l'insorgere di ostacoli dovuti allo sviluppo eterogeneo delle legislazioni nazionali. Tuttavia, il loro insorgere deve essere probabile e la misura di cui trattasi deve avere ad oggetto lo loro prevenzione (v. sentenza 8 giugno 2010, *Vodafone*, causa C-58/08, in *Raccolta*, 2010, I-4999, punto 32 ss.). V. anche Corte giust., 12 luglio 2005, *Alliance for Natural Health e.a.*, cause riunite C-154/04 e C-155/04, EU:C:2005:449, e la giurisprudenza ivi citata.

⁷ Per uno sguardo di insieme v. J. OSTER, *European and International Media Law*, CUP, 2016; L. PARCU, E. BROGI, *Research Handbook on EU Media Law and Policy*, Edward Elgar Publishing, 2021. Per un'analisi dei principali strumenti normativi di recente adottati dal legislatore europeo cfr. R. MASTROIANNI, F. FERRARO, *Libertà di informazione e diritto dell'Unione europea, Le nuove sfide a tutela della democrazia e del pluralismo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022.

⁸ Direttiva 2010/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 marzo 2010, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi (direttiva sui servizi di media audiovisivi), più volte modificata, da ultimo dal Regolamento (UE) 2024/1083 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, che istituisce un quadro comune per i servizi di media nell'ambito del mercato interno e che modifica la direttiva 2010/13/UE (regolamento europeo sulla libertà dei media).

⁹ Regolamento (UE) 2022/2065 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE (regolamento sui servizi digitali)

¹⁰ Regolamento (UE) 2024/900 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 marzo 2024 relativo alla trasparenza e al targeting della pubblicità politica

¹¹ Regolamento (UE) 2024/1083 del Parlamento europeo e del Consiglio, cit. Per commenti cfr. Y. CITINO, *Verso l'European Media Freedom Act: la strategia europea contro le minacce al pluralismo e all'indipendenza dei media da una prospettiva de iure condendo*, in *Media Lams*, n. 1/2022, 1 e ss.; G. MUTO, *European Media Freedom Act: la tutela europea della libertà dei media*, ivi, n. 3/2022, p. 209 e ss.; V. IAIA, *The regulatory road to the European Media Freedom Act: opportunities and challenges ahead*, ivi, n. 1/2023, p. 221 e ss.; F. DONATI, *Unione europea, libertà e pluralismo dei mezzi di informazione nella proposta di Media Freedom Act*, in R. MASTROIANNI, F. FERRARO (a cura di), *Libertà di informazione*, cit., 73 e ss.

¹² Diverso è il caso della direttiva c.d. "SLAPP" (Direttiva (UE) 2024/1069 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 aprile 2024 sulla protezione delle persone attive nella partecipazione pubblica da domande manifestamente infondate o procedimenti giudiziari abusivi («azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica»), la cui base giuridica si rinviene nell'art. 81, par. 2, lett. f), inserito nel titolo V del TFUE (spazio di libertà, sicurezza e giustizia) e inteso a fornire la base giuridica per l'adozione di misure di ravvicinamento delle legislazioni volte a garantire "l'eliminazione al corretto svolgimento dei procedimenti civili". V. per approfondimenti M. CASTELLANETA, *Le iniziative dell'Unione europea per garantire la libertà di stampa: la proposta di direttiva contro le azioni bavaglio*, in R. MASTROIANNI e F. FERRARO (cur.), *Libertà di informazione*, cit., 31 e ss.

Per concludere sul punto, è il caso di aggiungere che la presenza nella Carta dei diritti dei diritti fondamentali di un articolo dedicato alla libertà di espressione e di informazione (art. 11)¹³ non modifica il quadro ora descritto, non avendo la Carta, come è noto, l'obiettivo o la funzione di attribuire nuove competenze all'Unione¹⁴. Ciò ovviamente non significa che la Carta, come detto punto di riferimento obbligatorio per l'attività legislativa delle istituzioni, non abbia avuto e non abbia un impatto decisivo sulle scelte delle misure da adottare e sui contenuti dell'intervento normativo in questa materia, nonché sull'interpretazione delle disposizioni adottate dal legislatore dell'Unione e, più in generale, sull'interpretazione del diritto fondamentale alla libertà di informazione ed ai suoi corollari (libertà e pluralismo dei media, libertà di ricevere le informazioni, e così via). Su ciò avremo modo di soffermarci più volte nel contesto di questo lavoro.

3. Le tre fasi dell'intervento dell'Unione alla luce dell'incidenza dei diritti fondamentali e dei valori dell'Unione: la fase del mercato interno.

Premesso che la disciplina dei mezzi di informazione è rientrata, nel modo prima indicato, nella sfera di competenza dell'Unione, con il corredo di questioni tipicamente "costituzionali" che questa disciplina comporta, vediamo ora come questa competenza è stata di fatto esercitata dal punto di vista dell'attività legislativa. Ho parlato in precedenza di un cammino che si sviluppa seguendo un percorso inteso ad incrementare progressivamente l'impatto sulle scelte legislative dei valori fondanti l'integrazione europea, in primo luogo la più ampia protezione dei diritti fondamentali.

Volendo quindi seguire questo approccio "diacronico", può essere individuata una prima fase che chiameremo "fase del mercato interno". Siamo negli ultimi decenni del secolo scorso, quando l'attività della Comunità europea era motivata e caratterizzata soprattutto dall'esigenza di progredire nella realizzazione del mercato interno, inteso come uno spazio in cui i fattori produttivi (merci, servizi, capitali) potessero circolare liberamente.

Come è noto, queste libertà economiche fondamentali sono da sempre riconosciute e tutelate dai trattati istitutivi, con il corollario, frutto della giurisprudenza della Corte di giustizia, dell'efficacia diretta delle relative norme dinanzi ai giudici nazionali¹⁵. Tuttavia, come già indicato nei Trattati ed ulteriormente precisato dalla Corte, queste libertà non sono da intendersi come

¹³ Per un'analisi di carattere generale dell'art. 11 della Carta v. P. WACHSMANN, *Article 11*, in F. PICOD ET AL. (eds.), *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, Commentaire article par article, 2ème édition*, 2020, p. 293 e ss.; R. MASTROIANNI, G. STROZZI, *Articolo 11*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, O. RAZZOLINI, F. PAPPALARDO, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Giuffrè, 2017, 217; L. WOODS, *Article 11: Freedom of expression and information*, in S. PEERS et al. (eds.), *Charter of fundamental rights of the European Union, 2nd ed.*, Hart, 2021, 354.

¹⁴ Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 51 (Campo di applicazione), par. 2: "La presente Carta non estende l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione al di là delle competenze dell'Unione, né introduce competenze nuove o compiti nuovi per l'Unione, né modifica le competenze e i compiti definiti nei trattati".

¹⁵ Per una ricostruzione di carattere generale v. M.-L. ÖBERG, *The Boundaries of the EU Internal Market*, Cambridge University Press, 2020.

assolute, nel senso che gli Stati membri possono invocare esigenze “imperative”, fondate su aspetti peculiari del proprio ordinamento, incluso il rispetto dei diritti fondamentali, per restringere la portata. In concreto, per riferirci direttamente alla nostra materia, il diritto dell’Unione riconosce agli Stati membri il potere di adottare o mantenere misure statali che vietano o limitano la diffusione, sul territorio dello Stato che le adotta, di attività dei media originate da imprese stabilite in altri Paesi membri. In questa prima fase, dunque, dalla giurisprudenza comunitaria emerge che valori come il pluralismo dei media, la tutela degli utenti o delle fonti di finanziamento di settori più deboli del mercato delle informazioni potevano porsi come legittimi “ostacoli” al funzionamento del mercato interno, qualora uno Stato attribuisse a detti valori un significato diverso e più protettivo rispetto alle soluzioni proprie dell’ordinamento di origine delle attività, a condizione che le misure adottate siano necessarie e proporzionate per il raggiungimento dello scopo perseguito¹⁶. Ne derivava che, non essendo sufficiente l’armonizzazione “negativa” (in sostanza, la disapplicazione delle regole nazionali capaci di provocare gli ostacoli su indicati, in applicazione del principio dell’*home country control*), per assicurare il buon funzionamento del mercato interno risultava indispensabile intervenire ricorrendo all’armonizzazione “positiva”: in sostanza, con un atto di ravvicinamento delle legislazioni nazionali, capace di rimuovere o almeno attenuare le differenze tra le regole applicabili nei vari Stati membri e garantire così il pieno operare del principio del mutuo riconoscimento delle legislazioni di altri Paesi membri da cui l’attività degli operatori di media (ad esempio, un’emittente televisiva) aveva origine.

Fu questa la strada seguita, quindi, con il primo atto normativo totalmente dedicato alla disciplina dell’attività dei media, vale a dire la nota direttiva “televisione senza frontiere”, adottata nel 1989¹⁷ e sostituita più di recente dalla già citata direttiva sui servizi di media audiovisivi. Nel suo testo originario, per le materie oggetto di intervento di ravvicinamento delle legislazioni nazionali - ad esempio la tutela dei minori, le regole in tema di diffusione di comunicazioni commerciali, il diritto di rettifica - veniva quindi a superarsi l’ostacolo prima indicato, in quanto a seguito dell’adozione di misure di ravvicinamento delle legislazioni uno Stato membro perdeva la possibilità di invocare norme più severe del proprio ordinamento per limitare la libertà di circolazione delle trasmissioni originate da un altro Stato membro.. E’ utile precisare che questi interventi di armonizzazione non erano necessariamente motivati dalla effettiva constatazione di specifici ostacoli alle libertà economiche fondamentali dovuti alle disparità tra le misure nazionali applica-

¹⁶ In particolare, nel contesto di fattispecie relative alla giustificazione di misure nazionali contrarie alle libertà economiche garantite dai trattati, la Corte di giustizia non ha esitato a qualificare il pluralismo dei media come una ragione imperativa di interesse generale, la cui tutela può giustificare l’adozione di misure nazionali che limitano la libertà di stabilimento (e altre libertà del mercato interno): cfr. ad es. 25 luglio 1991, *Collectieve Antennevoorziening Gouda* (C-288/89, EU:C:1991:323), e del 3 febbraio 1993, *Veronica Omroep Organisatie* (C-148/91, EU:C:1993:45).V. sul punto J. CUNHA RODRIGUES, *Le droit de l’Union et le pluralisme des médias*, in *La Cour de justice de l’Union européenne sous la présidence de Vassilios Skouris (2003-2015): liber amicorum Vassilios Skouris*, 2015, p. 187 e ss.

¹⁷ Direttiva 89/552/CEE del Consiglio relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l’esercizio delle attività televisive, in GUCE L 298 del 17.10.1989, p. 2, su cui mi permetto di rinviare a R. MASTROIANNI, *La direttiva sui servizi di media audiovisivi e la sua attuazione nell’ordinamento italiano*, Giappichelli, Torino, 2011.

bili, essendo sufficiente la convinzione, condivisa dalle istituzioni coinvolte nel processo legislativo, che detti ostacoli fossero almeno potenziali¹⁸.

Quanto appena esposto portava a due importanti conseguenze che mi sembra utile evidenziare nel contesto proprio di questa analisi: in primo luogo, l'apertura delle frontiere alla circolazione delle trasmissioni televisive al di là delle frontiere, stimolando l'apertura dei mercati nazionali ed un grado più elevato di concorrenza, aveva di per sé un impatto positivo per la libertà ed il pluralismo dei media, e quindi sul diritto fondamentale di diffondere e di ricevere informazioni. In secondo luogo, era di fatto inevitabile che, nell'affrontare con disposizioni di rango legislativo la disciplina delle attività dei media, il legislatore europeo dovesse occuparsi di diritti fondamentali, incidendo su questioni cruciali come il diritto di rettifica a fronte di affermazioni non vere diffuse attraverso il mezzo televisivo¹⁹, oppure, nelle revisioni successive della direttiva, il contrasto ai discorsi di odio²⁰ o la limitazione dei diritti di esclusiva per consentire l'accesso del pubblico agli eventi di maggiore interesse²¹. Veniva quindi per la prima volta consolidato, nella materia oggetto di questo incontro, il legame tra competenze dell'Unione per il buon funzionamento del mercato interno, da un lato, e la tutela dei diritti fondamentali, dall'altro, ponendo in essere un tipico fenomeno di espansione delle competenze nella misura in cui la legislazione dell'Unione riusciva ad intervenire, con misure intese a far funzionare il mercato interno, su principi e diritti di portata costituzionale.

In un contesto diverso, che riguarda non i contenuti ma le reti per la diffusione delle informazioni, un fenomeno non dissimile si riscontrava negli anni successivi con l'adozione delle direttive c.d. "telecoms", del 1999, poi modificate nel 2002 e poi confluite nel c.d. codice delle comunicazioni elettroniche (direttiva 2018/1972)²², le quali, occupandosi, tra le altre cose, di attribuzione dei diritti d'uso delle frequenze radiotelevisive, fornivano – sia pure in maniera indiretta – un ban-

¹⁸ Nella giurisprudenza della Corte detti ostacoli erano apparsi evidenti, ad esempio, in tema di diffusione della pubblicità televisiva, e la Corte aveva a più riprese sottolineato che gli Stati membri potessero invocare la tutela degli utenti contro eccessi di pubblicità o la necessità di un equo bilanciamento delle risorse pubblicitarie (e quindi il pluralismo dei media) come "esigenze imperative" tali da giustificare l'adozione o il mantenimento di misure restrittive delle libertà del mercato interno. Nella sentenza 18 maggio 1980 (causa 52/79, *Debaune*, Racc. 1980, pag. 833), ad esempio, la Corte ha precisato che in mancanza di armonizzazione delle norme nazionali vigenti in materia di radiodiffusione e di televisione, ciascuno Stato membro è competente a disciplinare, restringere o anche vietare del tutto la pubblicità televisiva nel suo territorio per motivi d'interesse pubblico, purché tratti in maniera identica ogni prestazione in detto settore qualunque siano l'origine, la nazionalità o il luogo di stabilimento del prestatore.

¹⁹ Direttiva 89/552, art. 23, par. 1: "Fatte salve le altre disposizioni civili, amministrative e penali adottate dagli Stati membri, ogni persona fisica o giuridica, indipendentemente dalla nazionalità, i cui legittimi interessi, in particolare l'onore e la reputazione, siano stati lesi a seguito di un'asserzione di fatto non conforme al vero contenuta in un programma, deve poter fruire di un diritto di rettifica o di misure equivalenti". Le regole sul diritto di rettifica si rinvennero oggi all'art. 28 della direttiva SMAV

²⁰ Direttiva SMAV, Articolo 6: "Gli Stati membri assicurano, con misure adeguate, che i servizi di media audiovisivi forniti dai fornitori di servizi di media soggetti alla loro giurisdizione non contengano alcun incitamento all'odio basato su razza, sesso, religione o nazionalità".

²¹ Direttiva SMAV, capo V, dedicato a "Disposizioni relative ai diritti esclusivi e ai brevi estratti di cronaca nella radiodiffusione televisiva".

²² Direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, che istituisce il codice europeo delle comunicazioni elettroniche (rifusione), in GU L 321 del 17.12.2018, p. 36 e ss.

co di prova per la valutazione del comportamento degli Stati membri rispetto all'apertura dei mercati dell'informazione ed alla garanzia di un'offerta di informazione pluralistica. L'interpretazione fornita dalla Corte di giustizia alle direttive in questione (penso soprattutto alla nota sentenza *Centro Europa 7* del 2008²³) conferma l'impatto prima indicato, svolgendo la Corte un'analisi che, pur incentrandosi esclusivamente sull'interpretazione delle direttive "quadro" ed "autorizzazioni" e dell'art. 49 del Trattato CE e ponendo in luce le criticità di alcune scelte adottate in Italia in tema di attribuzione delle frequenze, era nella sostanza ispirata a dare alle regole di armonizzazione una portata tale da promuovere la libertà di accesso al mercato e di riflesso la tutela del diritto dei cittadini ad un'informazione pluralistica.

3.1. Segue: La fase della contaminazione.

La seconda fase, che chiameremo "fase della contaminazione", si distingue per l'avvento del diritto primario e quindi per un coinvolgimento più diretto ed immediato, nell'esercizio delle competenze dell'Unione, dei valori che la fondano, in primis la tutela dei diritti fondamentali.

Nel nostro contesto, la prima manifestazione si rinviene con l'adozione di un protocollo allegato al Trattato di Amsterdam (protocollo n. 29 sulla radiodiffusione pubblica, 1999), che ha certo come obiettivo primario, a fronte di diverse procedure avviate nei confronti degli Stati membri per violazione delle regole sugli aiuti di Stato, quello di orientare un'interpretazione delle norme in tema di aiuti di Stato in maniera da rispettare le peculiarità dei sistemi di radiodiffusione pubblica, ma che assume importanza per il nostro discorso in quanto contiene il riconoscimento del legame tra i media di servizio pubblico e le "esigenze democratiche, sociali e culturali di ogni società nonché" all'esigenza di preservare il pluralismo dell'informazione".

Ma il principale passo verso la contaminazione, nel senso prima ricordato, è certamente l'entrata in vigore, come testo vincolante, della Carta dei diritti fondamentali, ed in particolare, per quello che oggi interessa, dell'art. 11. Detta disposizione ha un campo di applicazione vasto. Non si limita cioè, come fanno altri strumenti internazionali, in primis la CEDU, a codificare tra i diritti fondamentali la libertà di ricevere e di comunicare informazioni, ma aggiunge al secondo paragrafo una precisazione, del tutto originale, riferita al rispetto della libertà e del pluralismo dei media.

Se è vero che la Carta dei diritti propone, con il beneficio di un testo scritto, un catalogo di diritti fondamentali che in buona parte facevano già parte dell'ordinamento dell'Unione come principi generali del diritto, non sorprende che la sua stesura e poi la sua promozione a testo vincolante con il Trattato di Lisbona ha avuto come effetto che l'attività delle istituzioni dell'Unione sia stata profondamente condizionata dalla tutela dei diritti fondamentali in maniera ancora più incisiva rispetto alla fase precedente. Ad esempio, la revisione, avvenuta nel 2007, della direttiva SMAV è significativa in quanto aggiunge al testo sino a quel momento vigente una maggiore at-

²³ Sentenza del 31 gennaio 2008, *Centro Europa 7* (causa C-380/05, EU:C:2008:59).

tenzione alla tutela dei diritti fondamentali, mentre le esigenze di funzionamento del mercato interno, pur indicate come formale giustificazione delle misure adottate in assenza di altre basi giuridiche nei trattati, rimangono decisamente sullo sfondo. Ne è prova, tra le altre, l'inserimento nella direttiva SMAV di norme che impongono trasparenza delle informazioni relative al controllo dei fornitori di media audiovisivi (art. 3bis direttiva 2007/65), che richiedono agli Stati membri di assicurare che i servizi di media audiovisivi soggetti alla loro giurisdizione non contengano alcun incitamento all'odio basato su razza, sesso, religione o nazionalità (art. 3 ter) o infine che richiedono l'indipendenza delle autorità di regolamentazione e controllo (art. 23 ter).

Rimaneva invece non esaudita la richiesta, pur formulata reiteratamente dal Parlamento europeo²⁴, di estendere l'intervento normativo di armonizzazione anche a disposizioni intese a garantire il pluralismo e la libertà e indipendenza dei fornitori di servizi di media, in particolare quelli del servizio pubblico, al fine di assicurare ad un tempo sia l'accesso al mercato di un numero di operatori il più ampio possibile, sia il diritto dei cittadini ad una informazione il più possibile libera ed indipendente e non condizionata dalla presenza di posizioni dominanti o di situazioni di commistione tra il potere politico e quello mediatico ("conflitto di interessi"). La Commissione europea, facendo leva sul suo monopolio di iniziativa legislativa ed invocando problemi di ordine *costituzionale* (la pretesa difficoltà di rinvenire la necessaria base giuridica nel testo dei Trattati istitutivi), non ha mai inteso affrontare in maniera costruttiva il problema, probabilmente condizionata dalle posizioni negative assunte da alcuni Stati membri in merito alla competenza dell'Unione ad intervenire in un settore in cui le tradizioni nazionali non sono facilmente conciliabili e che, come è noto, è strettamente legato all'esercizio del potere politico.

Posizione, questa, da un lato tutt'altro che lungimirante, se letta alla luce delle note e diffuse difficoltà che — come risulta da una nutrita serie di documenti sia interni, sia esterni, al contesto istituzionale dell'Unione europea — il diritto dei cittadini ad un'informazione pluralistica ha incontrato ed incontra in alcuni Stati membri, anche a causa di ostacoli frapposti all'accesso nel mercato nazionale dei servizi audiovisivi provenienti da altri Paesi membri; dall'altro, smentita di

²⁴ V. *ex multis* le Risoluzioni del Parlamento europeo del 10 marzo 2011 sulla legge ungherese sui media e del 21 maggio 2013 sulla Carta dell'UE: stabilire norme per la libertà dei mezzi d'informazione in tutta l'UE. Nella prima Risoluzione il Parlamento europeo chiedeva alla Commissione di « agire in base all'art. 265 TFUE presentando, entro la fine dell'anno, una proposta legislativa a norma dell'art. 225 TFUE, in materia di libertà, pluralismo e indipendenza della *governance* dei media, al fine di colmare le lacune del quadro normativo dell'UE sui media, utilizzando le sue competenze nei settori del mercato interno, della politica audiovisiva, della concorrenza, delle telecomunicazioni, degli aiuti di Stato, dell'obbligo di servizio pubblico e dei diritti fondamentali di tutti i cittadini residenti nel territorio dell'UE, nella prospettiva di definire almeno i requisiti minimi essenziali che tutti gli Stati membri sono tenuti a soddisfare e a rispettare, nell'ambito della legislazione nazionale, per assicurare, garantire e promuovere la libertà di informazione, un adeguato livello di pluralismo dei media e l'indipendenza della *governance* dei media ». Si vedano anche le risoluzioni del 22 aprile 2004 sui rischi di violazione della libertà di espressione e di informazione nell'Unione Europea e in particolare in Italia; del 25 settembre 2008 sulla concentrazione e il pluralismo dei *media* nell'Unione Europea; 7 settembre 2010 sul giornalismo e i nuovi *media*, per creare una sfera pubblica in Europa; del 10 marzo 2011 sulla legge ungherese sui *media*; del 3 maggio 2018 sul pluralismo e la libertà dei *media* nell'Unione Europea; del 25 novembre 2020 sul rafforzamento della libertà dei *media*, la protezione dei giornalisti in Europa, l'incitamento all'odio, la disinformazione e il ruolo delle piattaforme.

recente dalla stessa Commissione con la presentazione di una proposta di Regolamento dedicata alla libertà ed al pluralismo dei media, poi approvata dal legislatore dell'Unione con il citato regolamento 2024/1083 sulla libertà dei media.

3.2. Segue: La fase dell'intervento diretto.

Infine, la terza fase, quella attuale, che potremmo definire “fase dell'intervento diretto”. Essa è caratterizzata, appunto, dall'incidenza diretta dell'azione dell'Unione per la tutela della libertà e del pluralismo dell'informazione come valori propri dell'Unione. Da questo punto di vista, un ruolo determinante sta giocando anche la valorizzazione dell'art. 2 del Trattato sull'Unione europea, nella parte in cui vengono elencati i valori sui quali l'Unione si fonda. Tra essi, il principio democratico, intimamente collegato alla libertà di espressione e di informazione come pilastro di una società democratica, ed il principio del pluralismo, esposto in maniera generale nella seconda parte della disposizione richiamata. Le tracce di questa fase – e siamo quindi arrivati alle “nuove frontiere” della libertà di informazione – sono molteplici, per cui qui mi limito solo a ricordare le più significative.

Innanzitutto, il *controllo del comportamento degli Stati membri* attraverso le procedure di infrazione, promosse dalla Commissione ed intese a far accertare alla Corte di giustizia l'asserita violazione delle regole codificate all'art. 11 della Carta, anche in collegamento con l'art. 2 TUE. Segnalo a questo proposito le tre procedure di infrazione attualmente pendenti contro l'Ungheria e che concernono, la prima, la c.d. *legge sulla sovranità nazionale*, adottata nel dicembre 2023, accusata dalla Commissione di contemplare un sistema di stringenti controlli nei confronti di media che utilizzano finanziamenti esteri (C-829/24)²⁵; la seconda, concernente una asserita violazione (tra le altre regole di diritto dell'Unione) del principio della libertà dei media commessa dalle autorità ungheresi competenti in tema di assegnazione delle frequenze radio, in ragione del trattamento discriminatorio e sproporzionato riservato alla emittente indipendente *Klubradio* (C-92/23)²⁶; la terza riguarda la c.d. *legge sulla pedofilia*, a causa dei numerosi divieti imposti alle emittenti ungheresi di diffondere contenuti che presentano o promuovono la deviazione dell'identità di genere rispetto a quella della nascita, il cambiamento di sesso o l'omosessualità (C-769/22)²⁷.

In secondo luogo, viene in rilievo *l'attività normativa* dell'Unione, che a sua volta si è mossa in due direzioni: da un lato, l'adozione di atti legislativi che hanno come obiettivo esplicito il funzionamento del mercato interno ma che includono, come parte qualificante della normativa, di-

²⁵ Con Ordinanza del 12 febbraio 2025, il Presidente della Corte ha disposto che la causa venga decisa con il procedimento accelerato previsto all'articolo 23 bis dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea e all'articolo 133 del regolamento di procedura della Corte.

²⁶ La causa è tuttora pendente al momento di redigere queste pagine. Si vedano le Conclusioni dell'avvocato generale Rantos, del 3 aprile 2025, nelle quali tuttavia, pur arrivando per altri motivi a confermare la presenza di un inadempimento del diritto dell'Unione, non si prende posizione sull'asserita violazione dell'art. 11 della Carta in assenza di sufficienti argomenti addotti dalla Commissione.

²⁷ In questa procedura, le conclusioni dell'AG Čapeta saranno pronunciate il 5 giugno 2025.

sposizioni intese ad incrementare la tutela della libertà di informazione nel contesto delle nuove tecnologie. Mi limito a citare forse il più significativo di questi interventi, vale a dire il regolamento 2022/2065, del 19 ottobre 2022, relativo a un mercato unico dei servizi digitali (c.d. “Digital Services ct”)²⁸. Con base giuridica nell’art. 114 TFUE (dunque ravvicinamento delle legislazioni per il funzionamento del mercato interno), il regolamento contiene una serie di disposizioni che, rivolgendosi alle c.d. piattaforme online e motori di ricerca on line di dimensioni molto grandi, come definiti all’art. 33, impongono loro obblighi di monitoraggio intesi a prevenire ed eventualmente a rispondere a crisi sistemiche derivanti dal funzionamento dei loro servizi, *inclusi gli effetti negativi, attuali o prevedibili, per l’esercizio dei diritti fondamentali tra cui la libertà di espressione, compresa la libertà ed il pluralismo dei media* (art. 34 ss.).

Dall’altro lato, con un passo in avanti ulteriore che credo sia molto rilevante per il nostro discorso, l’Unione europea ha adottato una serie di atti che, ricompresi sotto l’ambizioso quanto significativo ombrello di un “piano d’azione per la democrazia europea”, lanciato dalla Commissione nel 2020²⁹, hanno come *obiettivo diretto* disciplinare l’attività dei media e tutelare la libertà di informazione, pur inevitabilmente mantenendo, ma lasciando in realtà sullo sfondo, la base giuridica “mercato interno”. In effetti, gli obiettivi dichiarati di questo piano d’azione sono la promozione di elezioni libere e regolari, il rafforzamento della libertà e dell’indipendenza dei media, la lotta contro la disinformazione.

In tema di libertà ed indipendenza dei media, non potendo entrare nei dettagli di ogni singolo intervento, è necessario ricordare almeno il già citato regolamento 2024/1083, c.d. regolamento europeo sulla libertà dei media o *Media Freedom act*. Di certo, anche questo regolamento viene adottato ricorrendo all’art. 114 TFUE, e in più occasioni il Preambolo dell’atto ricorda l’importanza di una disciplina del settore per sostenere il mercato interno e per rimediare ai suoi fallimenti, sottolineando altresì la necessità che l’Unione “sostenga il settore dei media affinché possa cogliere le opportunità presenti nel mercato interno”. Ribadisce inoltre che “la presenza di norme e approcci nazionali diversi in merito al pluralismo dei media e all’indipendenza editoriale, l’insufficiente cooperazione tra le autorità o gli organismi nazionali di regolamentazione, così come modalità non trasparenti e inique di allocazione delle risorse economiche pubbliche e private, rendono difficile per gli operatori del mercato dei media operare ed espandersi a livello transfrontaliero e provocano disparità di condizioni nell’Unione”.

Tuttavia, da un lato, è lo stesso Preambolo a chiarire che, considerato il ruolo unico dei media come fattore indispensabile per la formazione della pubblica opinione, la promozione del mercato interno in questo settore non può prescindere da una forte tutela della libertà e dell’indipendenza dei media: in sostanza, come prima anticipato, sarebbe illusorio parlare di apertura dei mercati senza una solida garanzia di tutela di questi valori comuni all’Unione e ai suoi

²⁸ Per un commento articolo per articolo del DSA v. F. WILMAN, S. L. KALÉDA, P-J LOEWENTHAL, *The EU Digital Services Act*, Oxford, 2024.

²⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni sul piano d’azione per la democrazia europea, Bruxelles, 3.12.2020 COM(2020) 790 final.

Stati membri, e questa garanzia non potrebbe realizzarsi senza un ravvicinamento delle legislazioni nazionali. Dall'altro, appare evidente, anche nella scelta del tipo di atto (un regolamento invece che una direttiva), che la prospettiva da cui muove il legislatore dell'Unione è quella di proporre un sostrato di regole comuni - che gli Stati membri possono comunque integrare nella direzione di un più elevato livello di protezione del pluralismo dei media o dell'indipendenza editoriale (art. 1, par. 3) - che incidono sulle scelte compiute a livello nazionale in merito a questioni di importanza tipicamente costituzionale. Mi riferisco, in primo luogo, alla richiesta, la cui portata vincolante peraltro non è chiarissima, agli Stati membri di rispettare il diritto dei destinatari dei servizi di media di avere accesso ad una pluralità di contenuti editorialmente indipendenti diritti dei destinatari dei servizi di media (art. 3); in secondo luogo, alla disposizione dedicata ai diritti dei fornitori di servizi di media (art. 4); inoltre, alle garanzie richieste agli Stati membri per il funzionamento indipendente dei fornitori di media di servizio pubblico (art. 5).

È il caso inoltre di segnalare, anche se questo punto meriterebbe un più approfondito esame, quello che *non* si rinviene nel regolamento, in particolare una compiuta disciplina in tema di limiti al controllo dei media, nonché un divieto di commistione tra proprietà dei media, da un lato, ed attività politica, dall'altro. Un emendamento in tal senso, sia pure per alcuni versi insoddisfacente, è stato presentato dal Parlamento europeo in corso di negoziato, ma senza esito. Si tratta di una lacuna difficile da giustificare, in ragione delle situazioni di criticità che si rinvengono in alcuni Stati membri e che - senza dubbio - possono essere qualificate come restrizioni nazionali all'accesso ai mercati da parte di operatori di altri Paesi membri.

Per concludere questo rapido e certamente incompleto excursus dedicato all'intervento normativo dell'Unione europea in tema di libertà di informazione, credo sia utile sottolineare che l'evoluzione della legislazione dell'Unione nel senso di un sempre maggiore coinvolgimento dei valori su cui l'Unione si fonda va vista, a mio parere, come una esigenza strutturale ed ineludibile del cammino dell'integrazione europea. Un'esigenza, cioè, propria di un ente con ambizioni "sovranazionali" che è per così dire *costretto* ad adeguare il proprio intervento normativo alle novità imposte non solo dallo sviluppo tecnologico, ma anche dall'emergere nella "base sociale" di nuove sensibilità rispetto all'interpretazione di valori e principi codificati nei Trattati e nella Carta. Facendo leva sulle basi giuridiche previste dai Trattati, l'Unione tende ad accompagnare gli Stati membri - e a volte anche a sostituirsi a loro - nell'adozione di scelte che richiedono, per essere efficaci in funzione degli obiettivi della normativa, un approccio (almeno) continentale. Se formalmente l'elasticità delle basi giuridiche "mercato interno" consente questo percorso, è anche evidente che, in tema di libertà di informazione, le scelte operate a livello europeo incidono in maniera significativa sulla portata e sull'interpretazione di valori e principi di natura prettamente costituzionale (la libertà di diffondere e ricevere informazioni, il pluralismo e la libertà dei media), che sono alla base anche del sistema giuridico dell'Unione e che quindi assumono, con l'interpretazione offerta dalla Corte di giustizia, a loro volta una portata continentale.

4. Uno sguardo ad alcuni arresti significativi nella giurisprudenza recente delle Corti dell'Unione

Vorrei infine, in coda a questo contributo, segnalare alcune recenti pronunce delle Corti dell'Unione che hanno affrontato questioni di estrema attualità e che mi sembra possano essere ritenute un ulteriore segnale dell'impatto determinante che il diritto dell'Unione - e, nella specie, la giurisprudenza europea - può avere e di fatto ha nella definizione della portata e dei confini del diritto all'informazione. La prima è una sentenza che concerne la libertà di informazione in tempi di guerra (RT France³⁰); la seconda il modo in cui la Corte effettua il bilanciamento dei valori, entrambi "costituzionali" per l'ordinamento dell'Unione, dell'indipendenza dei media, da un lato, e del riconoscimento automatico in uno Stato membro delle sentenze emesse da giudici di altri Stati membri, dall'altro (sentenza Real Madrid³¹).

Nella causa RT France il Tribunale è stato investito di un ricorso inteso all'annullamento di una decisione del Consiglio dell'Unione con la quale si provvedeva, nel contesto delle misure restrittive adottate in seguito all'invasione dell'Ucraina, a sanzionare con la sospensione temporanea delle trasmissioni alcune emittenti stabilite nel territorio dell'Unione ma di fatto controllate dal Governo russo. La sospensione veniva giustificata dal comportamento di dette emittenti, ritenute responsabili di diffondere trasmissioni intese a giustificare ed a promuovere le operazioni belliche in maniera tale da essere qualificate come propaganda di guerra. Nella sentenza pronunciata nel luglio 2022 il Tribunale ha dovuto svolgere una delicata operazione di bilanciamento tra la libertà di informazione e le esigenze proprie della politica estera e di sicurezza comune dell'Unione, arrivando, sulla scorta della giurisprudenza della CEDU e di altre convenzioni internazionali che vincolano gli Stati membri tra cui il Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici³², alla conclusione che in casi estremi la prima debba cedere il passo per garantire la tutela dell'ordine pubblico nella stessa Unione, minacciato da fenomeni di guerre ibrida che comportano l'uso strumentale degli operatori dell'informazione³³.

Nella causa *Real Madrid*, decisa il 4 ottobre 2024, la Corte di giustizia è stata chiamata a interpretare il regolamento c.d. Bruxelles I nel contesto del riconoscimento e dell'esecuzione in Francia di una sentenza spagnola. Tale sentenza imponeva al quotidiano francese *Le Monde* e ad uno dei suoi giornalisti di versare una somma a titolo di risarcimento danni a una società di calcio professionistica, il Real Madrid, in quanto entrambi ritenuti responsabili della pubblicazione di un articolo che sosteneva che i giocatori del Real Madrid facessero uso di sostanze dopanti, insinuazione che si è rivelata falsa. Il tribunale spagnolo condannava dunque *Le Monde* e il giornalista a pagare rispettivamente 300.000 e 30.000 euro a titolo di risarcimento del danno morale subito dal Real Madrid. Nel procedimento di esecuzione della sentenza, la *Cour de cassation* chiedeva alla Cor-

³⁰ Sentenza 27 luglio 2022, causa T-125/22, ECLI:EU:T:2022:483. Per commenti cfr. ex multis V. SZÉP, R. WESSEL, *Balancing restrictive measures and media freedom: RT France v. Council*, in C.M.L.Rev. 2023, p. 1384 e ss.; L. LONARDO, *Censorship in the EU as a result of the war in Ukraine: RT France v Council of the European Union*, in E.L.Rev., 2023, p. 707 e ss.; J-P JACQUÉ, *Liberté d'information et mesures restrictives*, in Rev. Trim. Dr. homme, 2024, p. 719 e ss.

³¹ Sentenza 4 ottobre 2024, causa C-633/22, ECLI:EU:C:2024:843. Cfr. C. MASSA, *L'arrêt Real Madrid et d'autres avancées pour protéger la liberté de la presse et la démocratie européenne*, in Eurojus, 14 maggio 2025.

³² In particolare l'art. 20 del Patto, che vieta la propaganda di guerra.

³³ Nella stessa direzione si muove la più recente sentenza del Tribunale A2B Connect c. Consiglio, causa T-

te di giustizia se fosse corretto invocare l'eccezione di ordine pubblico prevista dal regolamento Bruxelles I per negare il riconoscimento e l'esecuzione della sentenza spagnola in questione, in quanto suscettibile di imporre una restrizione ingiustificata alla libertà di stampa.

In risposta ai quesiti pregiudiziali, la Corte di giustizia ha precisato che il riconoscimento e l'esecuzione della sentenza spagnola in Francia non debba provocare un “*chilling effect*”, tale da dissuadere la stampa dall'informare il pubblico su questioni di interesse pubblico o che implicano un discorso politico. A parere della Corte, sebbene, gli articoli di stampa che ledono la reputazione o i diritti altrui non possano rimanere impuniti, la sanzione che ne consegue non deve produrre un tale effetto negativo per la libertà di informazione ed un giornalista non deve temere il licenziamento a causa dell'obbligo di pagare un compenso superiore ai danni materiali e/o morali effettivamente subiti dai soggetti interessati dall'articolo in questione. Al di là del risultato finale, che può essere o meno condiviso, la sentenza Real Madrid rappresenta un contributo importante allo sviluppo del valore del rispetto della democrazia nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea, in primo luogo perché afferma che “qualora si tratti di giornalisti e/o editori e organi di stampa a motivo di una pubblicazione di un articolo di stampa, la libertà di espressione e di informazione è specificamente tutelata dall'articolo 11, paragrafo 2, della Carta, in forza del quale devono essere rispettate la libertà dei media e il loro pluralismo”, e in secondo luogo perché afferma in modo netto il collegamento tra la libertà di espressione e i valori che fondano l'Unione, là dove sostiene che “l'articolo 11 della Carta costituisce uno dei fondamenti essenziali di una società democratica e pluralista, facente parte dei valori sui quali, a norma dell'articolo 2 TUE, l'Unione è fondata”, per cui “le ingerenze nei diritti e nelle libertà garantiti da tale articolo 11 devono quindi, in un simile contesto, essere limitate allo stretto necessario”.

Quest'ultima affermazione mi pare molto significativa anche in una prospettiva futura: dimostra in sostanza che non sono state ancora esplorate tutte le potenzialità dell'art. 2 TUE, sinora oggetto di una prassi costante (della Commissione e della Corte) per quel che concerne la tutela del valore dello Stato di diritto negli Stati membri, in particolare rispetto all'indipendenza della magistratura, ma non per quel che concerne il principio democratico ed il suo rapporto con la libertà di informazione. Ad esempio, meriterebbe di essere oggetto di riflessione il collegamento tra la libertà di informazione ed il diritto alle libere elezioni, codificato all'art. 39 della Carta ed all'art. 3 del primo protocollo CEDU³⁴. E non è escluso che la prassi possa orientarsi presto in questa direzione.

³⁴ Per ulteriori approfondimenti rinvio a R. Mastroianni, *Libertà e pluralismo dei media: un valore europeo ancora da scoprire?* in R. MASTROIANNI, F. FERRARO, *Libertà di informazione e diritto dell'Unione europea*, cit. p. IX-XXIII

Abstract [It]: Il presente contributo è dedicato alla politica dell'Unione europea della libertà di espressione. Esso è diviso in due parti. Nella prima viene analizzata la questione della competenza dell'Unione ad occuparsi di detta libertà, attraverso un viaggio nel tempo che percorre le varie fasi dell'evoluzione della politica dell'Unione in tema di diritti fondamentali; un viaggio che dimostra un'evoluzione significativa, una trasformazione della natura stessa dell'Unione e della sua capacità di incidere su nozioni e principi di natura tipicamente costituzionale all'interno degli Stati membri. Nella seconda, si concentra l'attenzione su alcune recenti pronunce delle Corti dell'Unione, la Corte di giustizia ed il Tribunale, in merito alla portata della libertà in discorso ed al suo rapporto con altri principi e diritti protetti dall'ordinamento europeo.

Title: The new boundaries of freedom of expression in Eu Law.

Abstract [En]: *This contribution is dedicated to the European Union's policy on freedom of expression. It is divided in two parts. The first examines the question of the Union's competence to deal with that freedom, through a journey over time that follows the various stages of the evolution of the Union's fundamental rights policy: a journey which shows a significant transformation of the very nature of the Union and its ability to impact on values and principles that have a typically constitutional rank in the Member States. In the second, attention is focused on recent judgments of the Courts of the Union, the Court of Justice and the General Court, on the scope of the freedom in question and its relationship with other principles and rights protected by the European Union legal order*

Parole chiave: libertà di informazione; diritto dell'unione europea; competenza dell'unione; giurisprudenza della CGUE; bilanciamento tra diritti e valori.

Keywords: *freedom of information; european union law; competence of the union; case law of the CJEU; balance between rights and values of the union.*