

## *Il chilling effect sulla libertà di informazione dei giornalisti nel quadro della crisi dello Stato di diritto*

Valentina FAGGIANI\*

**Sommario:** 1. La rilettura del *chilling effect* di fronte alla crisi dello Stato di diritto nell'Ue 2. L'importanza del dialogo tra la Corte EDU e la Corte di giustizia europea 3. Il *chilling effect* della *rule of law backsliding* sulla libertà di espressione dei giornalisti 4. La difesa da parte della Corte EDU e del TC spagnolo del diritto al segreto come garanzia dei giornalisti di fronte alla "società della sorveglianza" 5. Come proteggere la libertà di espressione e il pluralismo informativo? Alcune raccomandazioni 6. Conclusioni.

### **1. La rilettura del *chilling effect* di fronte alla crisi dello Stato di diritto nell'Ue**

Negli ultimi anni il livello di protezione della libertà di espressione e dei diritti a questa vincolati ha sofferto un'importante caduta a causa dell'adozione di misure involutive, che hanno ridotto lo standard previsto nel diritto dell'Ue. Queste misure sono la diretta conseguenza della situazione di profonda crisi della *Rule of Law*, di quel pericoloso fenomeno che sta determinando la progressiva erosione dei suoi elementi costitutivi, mediante la violazione reiterata e sistematica dei valori europei fondamentali (art. 2 TUE). Si tratta di una tendenza, che stanno sperimentando soprattutto i nuovi Stati illiberali dell'Ue, i paesi dell'Europa centro-orientale, che sono i prototipi in questo senso. La loro speciale vulnerabilità è il risultato di una cultura costituzionale debole rispetto agli altri Stati di questa Comunità<sup>1</sup>.

Secondo la Corte di giustizia europea (CGE), in virtù dell'adesione, gli Stati membri dovrebbero accettare automaticamente i valori previsti nell'art. 2 TUE; in modo analogo, una volta entrati nel club, dovrebbero continuare a mantenere gli standard minimi previsti nel diritto dell'Unione, non potendo pretendere di modificare la propria normativa interna attraverso riforme involutive, che pregiudicherebbero tale cornice<sup>2</sup>.

La riduzione del livello di tutela, di solito, è causata dall'adozione di misure o di decisioni giudiziarie, che producono un effetto 'dissuasivo', 'paralizzante', 'deterrente', al fine di disincentivare l'individuo dall'esercizio dei propri diritti o dall'adempimento dei propri doveri, come nel caso dei

---

\* Professoressa associata di Diritto costituzionale, Università di Granada. Contributo realizzato nell'ambito del Progetto *I+D+i PID2019-106118GB-I00* finanziato per MCIN/AEI/10.13039/501100011033.

<sup>1</sup> Sulla crisi dello Stato di diritto nell'UE, v. A. Von Bogdandy, P. Bogdanowicz, I. Canor, G. Rugge, M. Schmidt, M. Taborowski, *Un possibile 'momento costituzionale' per lo Stato di diritto europeo: i confini invalicabili*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2018, p. 855 ss.; V. Faggiani, *La "rule of law backsliding" come categoria interpretativa del declive del costituzionalismo in la UE*, in *Revista española de derecho europeo*, 71/2019, p. 57 ss.; G. Halmi, *How the EU can and should cope with illiberal Member States*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2018, p. 313 ss.; L. Pech e K. Scheppel, *Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 19/2017, p. 3 ss.; W. Sadurski, *Poland's Constitutional Breakdown*, Oxford, 2019.

<sup>2</sup> La CGE si è occupata di questa questione nelle sentenze (Grande Sezione, GS), del 20 aprile 2021, *Repubblica c. Il-Prim Ministru*, C-896/19, EU:C:2021:311, e del 18 maggio 2021, *Asociația "Forumul Judecătorilor din România" e altri c. Inspekția Judiciară e altri*, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19, EU:C:2021:393. In tali pronunce, che avevano ad oggetto rispettivamente le riforme del sistema giudiziario di Malta e della Romania e il loro impatto sull'indipendenza giudiziaria, la CGE ha elaborato l'interessante principio di non regressione delle tutele, considerando questa categoria come una delle principali cause e delle conseguenze di questa involuzione. Su questo principio, v. N. Canzian, *Indipendenza dei giudici e divieto di regressione della tutela nella sentenza Repubblica*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2021, p. 715 ss.

giornalisti<sup>3</sup> o dei professionisti del diritto, per il timore delle possibili ritorsioni, potendo essere sottoposti a dure sanzioni, a minacce o a campagne di attacchi e di diffamazione<sup>4</sup>.

Per tali ragioni, nel presente lavoro, si è ritenuto interessante analizzare il *chilling effect* delle misure limitative della libertà di espressione, adottate in questo contesto regressivo. I loro effetti, infatti, aumentano esponenzialmente a causa dell'uso distorto delle nuove tecnologie, le quali hanno un impatto pregiudizievole sul diritto all'informazione e alla libertà di stampa. La digitalizzazione ha modificato il significato, il contenuto e la portata di questi diritti, che si esercitano soprattutto attraverso l'uso di Internet, di piattaforme online, delle reti sociali e dell'intelligenza artificiale. I nuovi Stati illiberali, consapevoli della forza della parola e delle potenzialità del mondo digitale, si stanno servendo di tali strumenti per eliminare qualsiasi tipo di opposizione e per consolidare la c.d. "società della sorveglianza", basata sullo stretto controllo del cittadino.

In modo più specifico, nella prima parte di questo contributo, si realizzerà un'approssimazione di carattere introduttivo alla complessa categoria del *chilling effect*, partendo dal nesso *rule of law backsliding*-libertà di espressione<sup>5</sup>, avuto riguardo all'impatto di detto fenomeno su questo diritto fondamentale, che continua a costituire uno dei pilastri, degli elementi essenziali della democrazia. A tal fine, si analizzerà come la crisi dello Stato di diritto sta pregiudicando il diritto all'informazione e alla libertà di stampa, che rappresenta una delle sue principali manifestazioni, mettendolo sotto pressione.

Quest'analisi introduttiva ci permetterà di delineare, nella seconda parte del contributo, le caratteristiche di questa nozione. Il concetto di *chilling effect* è indubbiamente suggestivo, seppur fortemente contraddittorio. Questa sua natura indefinita e ambigua<sup>6</sup> richiede di elaborare una nuova interpretazione, che permetta di adattare questa categoria al contesto attuale, poiché rappresenta una delle chiavi di lettura della crisi dello Stato di diritto, che potrebbe essere utilizzata per frenare il processo di involuzione.

Infine, nella terza parte, si realizzeranno alcune proposte e raccomandazioni per cercare di elevare lo standard di protezione dei giornalisti. Questa professione li espone al rischio di essere sottoposti a misure dissuasive, che impediscono il corretto svolgimento delle loro funzioni e attentano all'integrità fisica e alla vita di queste persone e dei loro familiari. La finalità è assumere consapevolezza dei pericoli che corrono, in particolare, i giornalisti investigativi o d'inchiesta e i professionisti dei media. Tali difficoltà li pongono in troppe occasioni dinanzi al difficile dilemma tra il corretto svolgimento del loro lavoro per perseguire la verità, attraverso la diffusione di informazione oggettiva e verace, e il rischio per la propria vita e quella dei familiari più stretti.

## 2. L'importanza del dialogo tra la Corte EDU e la Corte di giustizia europea

Il concetto di *chilling effect*<sup>7</sup>, utilizzato dalla Corte EDU nelle pronunce sulla libertà di espressione, in relazione alle ingerenze, che possono soffrire i giornalisti nell'esercizio del diritto all'informazione e

<sup>3</sup> T. Baumbach, *Chilling Effect as a European Court of Human Rights' Concept in Media Law Cases*, in *Bergen Journal of Criminal Law and Criminal Justice*, 6(1)/2018, p. 92 ss.; R. O. Fathaigh, *Article 10 and the chilling effect principle*, in *European Human Rights Law Review*, n. 3, 2013, p. 304 ss.

<sup>4</sup> Secondo J. Townend, *Freedom of Expression and the Chilling Effect*, in H. Tumber e S. Waisbord (eds.), *Routledge companion to media and human rights*, Routledge, 2017, p. 73 ss., il *chilling effect* è una nozione "pervasive and popular": "It metaphorically suggests a negative deterrence of communication: that a person or organisation is made physically colder by inhibiting the exercise of their right to free expression". A suo parere: "The chilling effect is not an esoteric legal metaphor [...] It can, but does not have to mean, an outright obstruction of human rights relating to speech. 'Chilling' does not necessarily mean to make ice cold; the metaphorical suggestion of temperature suggests a scale of deterrence from cool to freezing. The chilling effect is used to describe overt censorship such as a government banning publication of a book, as well as more subtle controls such as ambiguous legislation and high legal costs that provoke uncertainty and fear among writers and journalists".

<sup>5</sup> V. Faggiani, *Rule of Law Backsliding y libertad de expresión en la UE*, in *Dir. un. eur.*, 3-4/2021, p. 467 ss.

<sup>6</sup> F. Schauer, *Fear, Risk and the First Amendment: Unraveling the Chilling Effect*, in *Boston University Law Review*, 1978, p. 685.

<sup>7</sup> Il concetto di *chilling effect* è stato elaborato dalla U.S. Supreme Court, *Wieman v. Updegraff*, 344 U.S. 183 (1952); al riguardo, v. nella sezione "Notes" della *Columbia Law Review*, 69(5)/1969, *The Chilling Effect in Constitutional Law*, p. 808 ss.

della libertà di stampa, è stato recepito anche nella giurisprudenza della Corte di giustizia europea<sup>8</sup>. Quest'ultima, in particolare, ha interpretato detta categoria in modo estensivo, ampliando progressivamente il suo ambito di applicazione, per includere le violazioni degli altri elementi, che costituiscono parte integrante della clausola dello Stato di diritto, in virtù della loro intima connessione con la libertà di espressione (art. 2 TUE), come l'indipendenza giudiziaria<sup>9</sup>, ma anche la libertà di cattedra<sup>10</sup> e di associazione<sup>11</sup>. Questa lettura è molto interessante perché apre il cammino verso nuovi canali di protezione.

Per quanto riguarda in modo più specifico la libertà di espressione nell'era digitale, le misure adottate dagli Stati illiberali producono effetti negativi sul dibattito pubblico, una dissuasione pregiudizievole per la comunicazione, la libertà di stampa e pertanto il diritto di ricevere informazione obiettiva e verace su fattispecie di interesse generale, senza trascurare gli effetti a catena sulla pluralità dei diritti a questa correlati. In tal modo, si sviluppa un “meccanismo di perversione della giustizia”<sup>12</sup>, che lede lo Stato di diritto, condannando la persona innocente solo perché vuole svolgere correttamente la sua professione<sup>13</sup>.

Al riguardo, L. Pech individua “tre tecniche”<sup>14</sup>, che producono il *chilling effect*: l'adozione di atti normativi con disposizioni ambigue, che concedono un ampio margine di discrezionalità all'interpretazione; la loro applicazione arbitraria nei confronti delle persone più critiche verso i governi autocratici, come i politici dell'opposizione, i giornalisti, i giudici, i pubblici ministeri e gli avvocati; e l'imposizione di sanzioni sproporzionate. Tali misure producono un contesto intimidatorio, che sviluppa un clima di autocensura per il timore delle possibili conseguenze.

In questo senso, dall'applicazione della dottrina del *chilling effect* all'art. 2 TUE deriverebbero un insieme di “doveri” sia “negativi” sia “positivi” in capo agli Stati, in conformità ai quali, da una parte, questi sono tenuti ad astenersi dall'adozione di misure di questo tipo e, dall'altro, devono opporsi a tali provvedimenti, poiché violano il nucleo elementare, il cuore, dello Stato di diritto, e pertanto anche della libertà di espressione<sup>15</sup>.

Questo concetto sta assumendo sempre più importanza, essendo dotato di potenzialità, di cui l'UE dovrebbe approfittare per proteggere la democrazia<sup>16</sup> e, in definitiva, i valori enucleati nell'art. 2 TUE,

---

<sup>8</sup> Sull'uso del concetto di *chilling effect* da parte della Corte di Strasburgo e della Corte di giustizia e sulla sua applicazione nel contesto della crisi dello Stato di diritto, v. L. Pech, *The concept of chilling effect Its untapped potential to better protect democracy, the rule of law, and fundamental rights in the EU*, European Policy Institute, 2021, pp. 1-33.

<sup>9</sup> Nella sentenza sul rinvio pregiudiziale sollevato dai giudici rumeni, *Asociația “Forumul Judecătorelor din România”*, cit., p.to 236, si afferma: “Al fine di evitare che tali modalità possano dispiegare un effetto dissuasivo nei confronti dei giudici nell'esercizio del loro compito di giudicare in piena indipendenza, in particolare in settori delicati come quello della lotta contro la corruzione, è essenziale, come rilevato in sostanza dalla Commissione, che le autorità competenti ad avviare e condurre l'indagine destinata a verificare l'esistenza dei presupposti e delle circostanze in grado di far sorgere la responsabilità personale del giudice nonché a esercitare l'azione di rivalsa siano a loro volta autorità che, nello svolgimento dei loro compiti, agiscono in modo obiettivo e imparziale e che le condizioni sostanziali e le modalità procedurali che presiedono all'esercizio di dette competenze siano tali da non poter far sorgere dubbi legittimi quanto all'imparzialità delle suddette autorità”. Al riguardo, v. anche le seguenti pronunce: CGE (GS), sentenza del 26 de marzo 2020, *Miasto Łowicz c. Skarb Państwa*, C-558/18 e C-563/18, p.to 14, nella quale usa l'espressione “*deterrent effect*” e le conclusioni dell'Avvocato generale Tanchev, del 24 settembre 2019, C-558/18 e C-563/18, sullo stesso caso, in cui si impiega “*chilling effect*”, p.to 80. L'Avvocato generale Tanchev ricorre di nuovo a questo concetto ben otto volte nelle conclusioni del 6 maggio 2021, C-791/19, *Commissione Europea c. Repubblica di Polonia*, punti 44, 45, 58 a 60, 84, 127 e 132.

<sup>10</sup> CGE (GS), sent. del 6 ottobre 2020, *Commissione Europea c. Ungheria*, C-66/18, EU:C:2020:792. In questa pronuncia non si fa riferimento espresso al concetto di *chilling effect*, sebbene la Corte dichiari che l'Ungheria ha violato il diritto alla libertà di cattedra.

<sup>11</sup> CGE (GS), sent. del 18 giugno 2020, *Commissione c. Ungheria*, C-78/18, EU:C:2020:476. In questa pronuncia, ad esempio, appare la nozione di “*deterrent effect*” nei punti 44 e 118.

<sup>12</sup> T. Baumbach, *Chilling Effect*, cit., p. 113.

<sup>13</sup> In questo senso, v. A. Gascón Marcén, *The Platform for the Protection of Journalists: A Mechanism for Cooperation between Non-Governmental Organisations and the Council of Europe*, in *Utrecht Law Review*, 17(2), 2021, p. 42 ss.

<sup>14</sup> L. Pech, *The concept of chilling effect*, cit., p. 5.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 33.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 25 ss.

di fronte ai continui attacchi dei *rule of law backsliders*. Da questo punto di vista, il *chilling effect*, oltre a divenire progressivamente il parametro per valutare la conformità delle misure degli Stati illiberali alla clausola della *Rule of Law*, può contribuire a rafforzare il dialogo giudiziario sovranazionale tra la Corte EDU e la Corte di giustizia e pertanto la tutela giurisdizionale<sup>17</sup>.

Ciononostante, non è semplice delimitare questa categoria, distinguendo tra una semplice restrizione di un diritto fondamentale, prevista per legge, necessaria e proporzionata all'obiettivo generale che si intende raggiungere (test di proporzionalità) e una misura che rappresenta un pericoloso fattore di distorsione del sistema, poiché impedisce l'esercizio dei diritti fondamentali più elementari, essendo parte di un piano diretto ad attaccare lo Stato di diritto. Si tratta di una questione molto delicata. In linea generale, ad ogni modo, non si può sottovalutare l'effetto pregiudizievole che può avere impedire l'esercizio della libertà di espressione e delle sue manifestazioni, come nel caso dei giornalisti e delle persone che lavorano nei media, sul sistema democratico.

Secondo J. Townend sarebbe opportuno elaborare una "scala di diffusione dal freddo al congelamento" per distinguere quando la misura ha prodotto "effetti assoluti", impedendo totalmente l'esercizio del diritto in questione, o quando invece ha solo "effetti relativi", ossia lo limita in modo eccessivo ma non lo blocca del tutto<sup>18</sup>. Nonostante, nel caso delle misure adottate dagli Stati illiberali, questo esame potrebbe essere meno complesso. In tali situazioni si può scorgere un profilo addizionale, che permetterebbe di identificare se sono stati oltrepassati i valori europei fondamentali ex art. 2 TUE, considerati dei limiti invalicabili. Questo elemento è rappresentato dal contesto di crisi, che stanno attraversando questi Stati.

In questo senso, le riforme, che restringono in modo eccessivo il contenuto di un diritto fondamentale fino a impedirne l'esercizio o l'adempimento di un dovere professionale, rappresentano un tassello ulteriore nella strategia di questi Stati diretta a smantellare le strutture fondamentali della democrazia, la loro sostanza, mantenendo nei limiti del possibile un'apparente legalità. Questo elemento è determinante nel giudizio di ponderazione, nel quale la Costituzione e le Carte sovranazionali in materia di diritti fondamentali devono continuare a rappresentare il principale referente.

### 3. Il *chilling effect* della *rule of law backsliding* sulla libertà di espressione dei giornalisti

Le misure che producono il *chilling effect* si concretano in attacchi, aggressioni, atteggiamenti vessatori, campagne denigratorie, omicidi e ingenti sanzioni economiche contro giornalisti e altri professionisti dei media. Queste tendenze sono aumentate negli ultimi anni anche all'interno dell'Ue, malgrado continui a essere uno degli spazi più sicuri rispetto ad altri continenti<sup>19</sup>.

La gravità di questa situazione ha indotto la Commissione Europea a includere nel rapporto sullo Stato di diritto relativo all'anno 2020 un capitolo specifico sulla libertà e sul pluralismo nei mezzi di comunicazione<sup>20</sup>, il quale essendo una manifestazione specifica della libertà di espressione è parte integrante del contenuto dell'art. 2 TUE, un elemento essenziale dei sistemi democratici e della *Rule*

<sup>17</sup> In questo senso, v. Corte EDU, sent. del 22 luglio 2021, *Reczkowicz c. Polonia*, n. 43447/19.

<sup>18</sup> J. Townend, *Freedom of Expression*, cit., p. 73. Da parte sua F. Schauer, *Fear, Risk and the First Amendment*, cit., p. 690, distingue tra "un effetto agghiacciante benevolo" (*benign chilling effect*) e "un effetto raffreddamento invidioso" (*invidious chilling effect*). Nel primo caso la dissuasione benigna sarebbe provocata da una normativa che non oltrepassa il limite di tolleranza, come nel secondo caso, in cui invece si disincentiva un comportamento protetto dalla Costituzione al fine di impedirne la realizzazione. L'autore, inoltre, considera "strutturale" l'essenza del *chilling effect* (p. 731), dal momento che diviene la forma di analizzare i procedimenti, le norme e le istituzioni, trasformandosi in definitiva nel parametro per determinare se l'attività dell'autorità pubblica ha rispettato i precetti costituzionali e se determinate misure violano i diritti fondamentali.

<sup>19</sup> Aa.Vv., *Safety of journalists and the fighting of corruption in the EU Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs*, Directorate-General for Internal Policies, PE 655.187 - July 2020.

<sup>20</sup> Commissione europea, "Relazione sullo Stato di diritto nel 2020 Situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea", Bruxelles, 30.9.2020 (COM/2020/580 final) al p.to. 2.3.

of Law, che non tollera ingerenze da parte di autorità pubbliche e non considera frontiere (art. 11 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, nel prosieguo “Carta”)<sup>21</sup>.

Questa politica si alimenta di un uso distorto di Internet e delle nuove tecnologie, tra le quali i sistemi di intelligenza artificiale, utilizzati anche dalle reti sociali, stanno assumendo un ruolo sempre più importante<sup>22</sup>. In questo senso, la dimensione online, a causa del suo carattere opaco, oscuro e incontrollabile, facilita la diffusione in modo massiccio di informazioni, messaggi e notizie, che possono avere importanti effetti sia sull’adozione di decisioni relative alla nostra sfera privata sia sui principali processi decisionali pubblici (referendum o processi elettorali)<sup>23</sup>.

Anche l’Osservatorio dei media ha constatato un deterioramento della situazione rispetto al 2020 in relazione a tre indicatori chiave: libertà di espressione, tutela del diritto all’informazione e della professione giornalistica e protezione dei giornalisti e dei mezzi di comunicazione, le cui autorità non sempre sono estranee a ingerenze<sup>24</sup>.

La situazione derivante dal Covid-19 ha contribuito in modo decisivo ad aggravare questo contesto. Tra i paesi che suscitano maggiore preoccupazione si trovano la Croazia, Malta, la Slovacchia e l’Ungheria<sup>25</sup>. Il problema dell’indipendenza e del pluralismo e, pertanto, della trasparenza dei media continua a essere una sfida, riguardando in maggior o minor misura tutti gli Stati membri. In molti manca una normativa specifica che assicuri norme eque, come in Ungheria, Polonia, Bulgaria, Croazia e anche in Austria<sup>26</sup>.

Non si può poi trascurare che i giornalisti soffrono attacchi in special modo quando investigano fattispecie di reato e di corruzione. Nel messaggio pronunciato nel giorno internazionale per mettere fine ai crimini contro i giornalisti, il 2 novembre 2021, la Sig.ra Audrey Azoulay, Direttrice Generale dell’Unesco, dopo aver posto in rilievo la funzione essenziale di questi professionisti di “dire la verità al potere”, osservò che “tra il 2006 e il 2020, all’incirca 1.200 giornalisti sono stati assassinati nel mondo nell’esercizio della loro professione”, “al di fuori di situazioni di conflitto, per investigare casi di corruzione, tratta, irregolarità politiche, violazioni dei diritti umani e danni all’ambiente”. Per tali ragioni, esortò a “fare di più”, poiché “In quasi 9 casi su 10 gli autori di questi reati restano impuniti”. Simili percentuali costituiscono un fallimento per i sistemi di giustizia e di sicurezza<sup>27</sup>.

Per avere un quadro esemplificativo, è sufficiente fare riferimento ad alcuni tristi episodi molto noti: dall’attacco di *Charlie Hebdo*, la sede del giornale satirico, nel 2015 in Francia, alla serie di omicidi dei giornalisti di investigazione: la morte di Daphne Caruana Galizia a Malta nel 2017<sup>28</sup>, di

---

<sup>21</sup> Questi elementi sono riconosciuti non solo nelle Costituzioni nazionali e nella Cedu, ma anche nella Carta, la quale all’art. 11, stabilisce che: “1. Ogni persona ha diritto alla libertà di espressione. Tale diritto include la libertà di opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera. 2. La libertà dei media e il loro pluralismo sono rispettati.”

<sup>22</sup> M. Á. Presno Linera, *La libertad de expresión en internet y las redes sociales: análisis jurisprudencial*, in *Revista catalana de dret públic*, 2020, p. 65 ss.

<sup>23</sup> La Brexit e le elezioni nordamericane, in cui Donald Trump fu eletto Presidente degli Stati Uniti, rappresentano esempi evidenti in questo senso.

<sup>24</sup> Commissione europea, “Relazione sullo Stato di diritto nel 2021, Situazione dello Stato di diritto nell’Unione Europea”, Bruxelles (COM (2021) 700 final) al p.to 3.3; Commissione LIBE del Parlamento europeo, “Relazione sul rafforzamento della libertà dei mezzi di comunicazione: protezione dei giornalisti in Europa, il discorso dell’odio, la disinformazione e il ruolo delle piattaforme”, 3.11.2020 - (2020/2009(INI)).

<sup>25</sup> European Federation Of Journalists, “EU Rule of Law Report: Member States should improve journalists’ working conditions” (<https://europeanjournalists.org/blog/2021/07/22/eu-rule-of-law-report-member-states-should-improve-journalists-working-conditions/>).

<sup>26</sup> Centre for Media Pluralism and Freedom, “MPM2021 Results” (<https://cmpf.eu/mprm2021-results/>). L’Osservatorio, nel rapporto relativo all’anno 2021, osserva che nessuno dei paesi analizzati è libero dal rischio di attacchi al pluralismo dei media. Parlamento europeo, “Risoluzione sulla libertà dei media e il nuovo deterioramento dello Stato di diritto in Polonia”, 16 settembre 2021 (2021/2880(RSP)).

<sup>27</sup> Unesco. Director-General, “Mensaje de la Sra. Audrey Azoulay, Directora General de la UNESCO, con motivo del Día Internacional para Poner Fin a la Impunidad de los Crímenes contra Periodistas”, 2.11.2021, DG/ME/ID/2021/47. ([unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000379587\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000379587_spa)).

<sup>28</sup> Contro la giornalista, specializzata in materia di corruzione, erano state presentate 47 SLAPP.

Ján Kuciak e della sua fidanzata Martina Kušnírová in Slovacchia nel 2018<sup>29</sup> e nel 2021 di Giorgios Karaivaz in Grecia e di Peter R. De Vries nei Paesi Bassi. Si attacca questo collettivo perché l'accesso all'informazione è fondamentale affinché il cittadino possa formare le proprie opinioni, possa avere fiducia nelle istituzioni e partecipare liberamente ai processi democratici, controllando l'azione degli esecutivi. Per questo, i governi illiberali ma anche quelli meno illiberali sono interessati a mantenere il controllo.

#### 4. La difesa da parte della Corte EDU e del TC spagnolo del diritto al segreto professionale come garanzia dei giornalisti di fronte alla "società della sorveglianza"

La Corte EDU si è occupata di alcune misure di *chilling effect*, adottate contro i giornalisti e la libertà di stampa, analizzando casi in cui questi professionisti sono privati del loro lavoro, sono stati multati o sono stati privati della libertà personale per obbligarli a rivelare le fonti<sup>30</sup> o sono stati minacciati per indurli al silenzio, impedendo loro di riferire determinate informazioni attraverso l'uso di misure di sorveglianza o l'intercettazione delle comunicazioni da parte delle autorità pubbliche, al fine di impedire il corretto svolgimento delle loro funzioni<sup>31</sup>.

Nella sentenza relativa al caso *Sedletska c. Ucraina* del 2021<sup>32</sup> sul segreto delle fonti dei giornalisti, la Corte EDU ha riaffermato il diritto di indagare e di non rivelare le fonti. In effetti, la sua protezione è uno dei pilastri della libertà di stampa, dal momento che la garanzia del segreto professionale permette di ottenere dati indispensabili per informare i cittadini su casi di interesse pubblico, svolgendo un "ruolo vitale di vigilanza pubblica" (*vital public-watchdog role of the press*)<sup>33</sup>, essendo questi i primi che denunciano le violazioni dello Stato di diritto<sup>34</sup>. Senza questa protezione la stampa non è in grado di offrire informazione precisa e affidabile, producendo un "effetto raggelante"<sup>35</sup>. È pertanto necessario che gli Stati elaborino un insieme di meccanismi processuali per proteggere questa garanzia, rafforzando la riservatezza di tali informazioni.

In questa vicenda, che aveva ad oggetto un caso di corruzione di un pubblico ministero indagato dall'autorità nazionale anticorruzione, la Corte EDU constatò che l'accesso ai dati delle comunicazioni della ricorrente registrati dalla sua compagnia telefonica mobile, sebbene fosse stato autorizzato dalle autorità giudiziarie (obiettivo legittimo e misura prescritta per legge), violava l'art. 10 della Cedu<sup>36</sup>. Si trattava, infatti, di una misura molto intrusiva, sproporzionata e innecessaria in una società democratica.

Secondo la Corte EDU la protezione delle fonti giornalistiche assume un'importanza capitale per la libertà di stampa in una società democratica, costituendo la chiave del sistema. Per questa ragione richiede uno stretto controllo del test di proporzionalità, attraverso una valutazione molto accurata. Un'interferenza in questo diritto può portare alla divulgazione di una fonte considerata "necessaria" in

<sup>29</sup> Parlamento europeo, "Risoluzione, del 19 aprile 2018, sulla protezione dei giornalisti d'inchiesta in Europa: il caso del giornalista slovacco Ján Kuciak e la fidanzata Martina Kušnírová", 2018/2628(RSP).

<sup>30</sup> Corte EDU, sent. 22 febbraio 2008, *Voskuil c. Paesi Bassi*, n. 64752/01, p.to 71.

<sup>31</sup> Per quanto riguarda le sentenze pronunciate al riguardo dalla Corte EDU, si rinvia ai seguenti documenti: "Guide on Article 10 of the European Convention on Human Rights Freedom of expression", 30 April 2021; Council of Europe, "Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists, Other acts having chilling effects on media freedom", June 2018.

<sup>32</sup> Corte EDU, sent. 1<sup>o</sup> aprile 2021 (finale 1<sup>o</sup> luglio 2021), *Sedletska c. Ucraina*, n. 42634/18.

<sup>33</sup> Corte EDU (GS), 27 marzo 1996, *Goodwin c. Regno Unito*, n. 17488/90, p.to 39; e Corte edu, *Sedletska c. Ucraina*, cit., p.to 54.

<sup>34</sup> Secondo la Corte edu il concetto di "fonte" giornalistica comprende "qualsiasi persona che faciliti informazioni ai giornalisti" e considera che "l'informazione che identifichi una fonte" include qualsiasi dato che possa permettere la sua identificazione, sia "le circostanze fattuali dell'acquisto dell'informazione di una fonte da parte di un giornalista", così come il "contenuto inedito dell'informazione fornita da una fonte giornalistica" (Corte edu, *Sedletska c. Ucraina*, cit., p.to 55).

<sup>35</sup> *Ibid.* In questo punto, la Corte edu usa espressamente la parola "*chilling effect*", affermando che "*A chilling effect on the freedom of the press will arise wherever journalists are seen to assist in the identification of anonymous sources*". Al riguardo, si rinvia alla Corte EDU (GS), sent. del 14 settembre 2010, *Sanoma Uitgevers B.V. c. Paesi Bassi*, n. 38224/03, p.to 71.

<sup>36</sup> Corte EDU, *Sedletska c. Ucraina*, cit., punti 64 ss. Secondo la Corte edu i giudici ordinari non avrebbero dimostrato sufficientemente che l'interferenza prodotta dalle misure adottate fosse "*proportionate*" e che rispondesse a una "*pressing social need*".

una società democratica solo nel caso in cui si intenda raggiungere un requisito imperioso di “interesse pubblico” (*overriding requirement in the public interest*).

Questo significa che la Corte EDU deve considerare soprattutto la necessità di assicurare una stampa libera. Pertanto, il diritto dei giornalisti di non rivelare le loro fonti non si può considerare un semplice privilegio che si concede o meno, a seconda della liceità o dell’illiceità delle loro fonti, ma piuttosto un elemento che forma parte integrante del diritto di informare, che pertanto deve essere trattato con la massima cautela. Questo diritto può essere limitato per scoprire determinati reati ma non possono essere violati diritti fondamentali<sup>37</sup>.

Nella presente fattispecie non si rivengono tre aspetti decisivi: il carattere necessario, proporzionato e giustificato della misura, ossia che la sorveglianza e la geolocalizzazione disposte dai tribunali intendevano favorire la persecuzione di delitti gravi (interesse pubblico di capitale importanza); che non esistevano mezzi alternativi ragionevoli per ottenere l’informazione richiesta; e infine che l’interesse legittimo alla divulgazione superava l’interesse pubblico a non essere divulgato.

Si tratta di una sentenza molto interessante soprattutto se letta dal punto di vista dei pericoli che per i nostri diritti comporta il progressivo sviluppo della c.d. “società della vigilanza”, il cui obiettivo è quello di controllare costantemente il cittadino e tutti gli aspetti della sua vita. Infatti, in questo nuovo contesto, anche il concetto di *chilling effect* assume nuove connotazioni, molto preoccupanti. Il suo carattere decisamente più incisivo, intrusivo e onnipresente può addirittura bloccare i cittadini, che divengono attori passivi di una nuova realtà contro cui riescono a ribellarsi.

Per fortuna, la Corte EDU ha affermato espressamente l’incompatibilità di queste misure di controllo con il quadro convenzionale. A suo avviso, non solo violano il diritto alla riservatezza ma incidono direttamente sull’esercizio delle delicate funzioni dei giornalisti di inchiesta, che in questo modo si vedono inibiti, sul pluralismo informativo e di conseguenza sul nucleo duro della libertà di espressione.

Anche il *Tribunal Constitucional* spagnolo (nel prosieguo TC) nella sentenza del 7 marzo del 2022 si è pronunciato su un caso analogo, nell’ambito della complessa trama di corruzione del “caso Cursach”<sup>38</sup>. In questa sentenza, il TC, seguendo la corrente giurisprudenziale elaborata dalla Corte EDU accolse il *recurso de amparo*, in cui si invocava la violazione del diritto alla tutela giudiziaria effettiva (art. 24.1 CE), dal punto di vista dell’accesso alla giurisdizione e ai ricorsi pertinenti. Allo stesso tempo, dichiarò la nullità delle decisioni controverse (art. 55.1 LOTC) e il carattere retroattivo degli atti posti in essere, spettando alla giurisdizione ordinaria concedere adeguata protezione ai diritti sostanziali violati, cioè l’intimità (art. 18.1 CE), il segreto delle comunicazioni (art. 18.3 CE), l’inviolabilità del domicilio (art. 18.2 CE) e il segreto professionale (art. 20.1 d) CE).

Al riguardo, il TC riaffermò che la libertà di informazione occupa una “posizione speciale di preferenza, essendo destinata non solo a proteggere un interesse individuale ma a riconoscere e garantire la possibilità che esista un’opinione pubblica libera, indissolubilmente unita al pluralismo politico proprio dello Stato democratico”, che rappresenta la base dell’ordinamento costituzionale spagnolo<sup>39</sup>.

Il *chilling effect* insito nelle misure di vigilanza, come quelle adottate nel caso *de quo*, pregiudica la “collaborazione” dei cittadini con i giornalisti e con i professionisti dei mezzi di comunicazione,

---

<sup>37</sup> *Ibid.*, p.to 62. In questo caso concreto, la Corte Edu dichiarò l’ordinanza della Corte di Distretto del 27 agosto 2018 “manifestamente sproporzionata”, avuto riguardo all’obiettivo legittimo che si intendeva raggiungere: investigare una presunta fuga di informazione e proteggere la vita privata della giornalista. Pertanto, l’autorizzazione al *Prosecutor General’s Office*, senza l’istituzione di particolari salvaguardie, per ricompilare un’ampia gamma di dati riguardanti comunicazioni della ricorrente sui suoi contatti personali e professionali, con l’inclusione dell’informazione relativa ai numeri di telefono, l’ora e la durata delle comunicazioni, durante un periodo di 16 mesi, aveva messo in pericolo sia le fonti sia la giornalista. Per comprendere la gravità del rischio di pregiudizio degli interessi protetti dall’articolo 10 è sufficiente considerare che la ricorrente stava investigando su casi di corruzione, che coinvolgevano alte istanze e pregiudicavano anche l’Ufficio del Procuratore Generale (p.ti 64 ss).

<sup>38</sup> STC relativa al *recurso de amparo* n. 4204-2019.

<sup>39</sup> Pronunce ivi citate: STC 165/1987, de 27 de octubre, FJ 10; STC 6/2020, de 27 de enero; e STC 101/2003, de 2 de junio, FJ 3.

essendo indifferente l'impatto diretto o indiretto della misura in questione, che lede il diritto di non rivelare le proprie fonti<sup>40</sup>.

È pertanto necessario concedere ai giornalisti un "ampio spazio", un "ambito privo di coercizione", permettendo di esercitare liberamente le loro funzioni senza ingerenze o pressioni indebite<sup>41</sup>, che possono produrre un effetto deterrente, e offrire loro una protezione specifica. La *conditio sine qua non* per raggiungere il primo obiettivo è considerare le misure che dissuadono "la diligente, e per questo legittima, trasmissione di informazioni e di opinioni" un limite costituzionale essenziale, imposto a tutti i "poteri pubblici e, in particolare, al giudice penale" nell'ambito dello "Stato democratico" (art. 20 CE)<sup>42</sup>. La protezione specifica di tale diritto si realizza attraverso la clausola di coscienza e il segreto professionale, il cui rispetto può essere oggetto di un controllo giudiziario, che permetta di bilanciare i diversi interessi in gioco.

Per questo, secondo il TC, le ordinanze del 28 novembre e dell'11 dicembre 2018, il cui fine era quello di rivelare le fonti giornalistiche e di identificare, attraverso la ricostruzione dei profili, gli autori delle infiltrazioni, investigate nel procedimento penale di prima istanza, in realtà contenevano misure specialmente intrusive, come l'intercettazione delle chiamate entranti, la geolocalizzazione, il controllo degli accessi a Internet e dell'accesso e registro di dispositivi di archiviazione di dati di massa e perquisizioni nei domicili professionali dei ricorrenti (giornalisti e media).

## 5. Come proteggere la libertà di espressione e il pluralismo informativo? Alcune raccomandazioni

Alla luce di quanto esposto, resta irrisolta la seguente questione: come proteggere la libertà di espressione e il pluralismo informativo nel contesto della crisi dello Stato di diritto, aggravata dall'impatto negativo di un uso distorto delle nuove tecnologie? Per comprendere l'importanza che la libertà di espressione gioca all'interno di questo modello di Stato bisogna pensare che per natura i *rule of law backsliders* non possono accettare la diversità, il pluralismo, la comunicazione, ma vogliono imporre la propria visione; per questo uno dei primi diritti che cercano di annullare è proprio la libera manifestazione del pensiero in tutte le sue forme. L'obiettivo di queste "misure paralizzanti" (*chilling effect*) è quello di controllare le voci critiche o dissidenti, cioè i giornalisti, i politici dell'opposizione, i giudici, i pubblici ministeri e gli avvocati per metterli a tacere. A tal fine, le nuove tecnologie possono avere un effetto distruttivo, giocando un ruolo fondamentale in questo processo.

Tale strategia intende attaccare direttamente il cuore della dimensione sostanziale dello Stato di diritto, dal momento che la violazione della libertà di espressione e dei suoi corollari provoca la lesione simultanea di un insieme di altri diritti: il diritto a un giudice indipendente e imparziale e più in generale a un processo con tutte le garanzie, la libertà di cattedra e il diritto all'educazione, di assemblea e di riunione, e naturalmente i diritti delle minoranze. Inoltre, gli effetti non si proiettano solo sul piano sostanziale ma direttamente su quello processuale, pregiudicando la "comunicazione giudiziaria transnazionale"<sup>43</sup> e di conseguenza l'operatività dei meccanismi di cooperazione giudiziaria (verticale e orizzontale), che vengono inevitabilmente bloccati<sup>44</sup>.

In realtà, non esiste un unico strumento per reagire a questo contesto di retrocesso rispetto al livello di protezione della libertà e del pluralismo di informazione, ma piuttosto un programma di misure che insieme possono contribuire a frenare tali pericolosissime tendenze illiberali. Al riguardo,

<sup>40</sup> Corte EDU, sent. 14 settembre 2010, *Sanoma Utigevers BV c. Paesi Bassi*, n. 38224/03, p.ti 71-72.

<sup>41</sup> STC sul *recurso de amparo* n. 4204-2019, FJ 4, che rinvia alle *SSTC 110/2000, de 5 de mayo, FJ 5; 297/2000 de 11 de diciembre, FJ 4; e 127/2004, de 19 de julio, FJ 4*.

<sup>42</sup> STC relativa al *recurso de amparo* n. 4204-2019, FJ 4.

<sup>43</sup> R. Bustos Gisbert, *Comunicación transjudicial en Europa en defensa de la independencia de los jueces*, in *Revista de derecho constitucional europeo*, 2020 ([www.ugr.es/~redce/REDCE33/articulos/02\\_BUSTOS.htm](http://www.ugr.es/~redce/REDCE33/articulos/02_BUSTOS.htm)).

<sup>44</sup> V. Faggiani, *Los derechos procesales en el espacio europeo de justicia penal. Técnicas de armonización*, Cizur Menor, 2017; Id., *Le crisi sistemiche dello stato di diritto e i loro effetti sulla cooperazione giudiziaria nell'UE*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2019, p. 195 ss.



paiono molto interessanti, potendo costituire un punto di partenza per elaborare una strategia comune in questo ambito le “direttrici” formulate dalla Commissione Europea nella raccomandazione (UE) 2021/1534 del 16 settembre 2021 sulla garanzia della protezione, della sicurezza e della responsabilizzazione dei giornalisti e degli altri professionisti dei media nell’Ue<sup>45</sup>. In detto documento si realizza una serie di “raccomandazioni generali” sugli aspetti chiave di carattere orizzontale e su quelli “speciali”, che specificano il quadro delineato dalle prime.

In particolare, le raccomandazioni generali si occupano del giudizio di fattispecie tipiche di reato affinché sia effettivo, della cooperazione con i servizi di sicurezza, con i meccanismi di risposta rapida, della formazione, dell’accesso all’informazione, così come della protezione economica e sociale; invece le raccomandazioni specifiche sviluppano il quadro generale, incentrandosi sul ruolo dei giornalisti nelle proteste e nelle manifestazioni, sulla necessità di assicurare la sicurezza online e l’alfabetizzazione digitale, così come sulla situazione delle donne, che svolgono questo lavoro, e sull’appartenenza a gruppi minoritari o che informano su questioni relative all’uguaglianza.

Da tali raccomandazioni e dalle conclusioni che si possono trarre sulla base di quanto esposto in questo contributo si considera particolarmente urgente intervenire sui seguenti aspetti:

1. *La necessità di un quadro giuridico adeguato nell’UE, basato su una normativa comune.* Al riguardo, è senza dubbio positiva l’adozione della direttiva (UE) 2019/1937, sulla posizione dei denunciatori (*whistleblowers*), che svolgono un ruolo determinante per scoprire e prevenire crimini e proteggere il benessere della società<sup>46</sup>. Da una parte, infatti, i denunciatori potenziali di solito rinunciano a informare perché temono di soffrire rappresaglie; dall’altro le denunce sono fondamentali per ottenere informazione utile al fine di individuare, investigare e giudicare in modo effettivo le infrazioni del diritto dell’Ue, migliorando la trasparenza, assumere le proprie responsabilità e rendere conto delle proprie azioni. Per questo, i canali di denuncia devono essere effettivi, riservati e sicuri per proteggere chi denuncia di fronte alle rappresaglie, specialmente contro i giornalisti di inchiesta<sup>47</sup>.

Detta protezione deve essere concessa sia a chi realizzi una “segnalazione interna” sulla realizzazione di una fattispecie tipica di reato (atto o omissione) all’interno di un’organizzazione sia una “segnalazione esterna”, rendendo tali informazioni disponibili al pubblico, a un numero indeterminato di persone, “direttamente attraverso piattaforme web o reti sociali o mezzi di comunicazione, ai rappresentanti eletti, alle organizzazioni della società civile, ai sindacati e alle organizzazioni professionali ed imprenditoriali”<sup>48</sup>.

Allo stesso tempo, è interessante la proposta di direttiva sulla protezione delle persone attive nella partecipazione pubblica da procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi (“azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica”), le c.d. “SLAPP” o “azioni bavaglio”<sup>49</sup> e il loro

---

<sup>45</sup> Commissione Europea, Raccomandazione (UE) 2021/1534 del 16 settembre 2021 sulla garanzia della protezione, la sicurezza e l’*empowerment* dei giornalisti e di altri professionisti dei mezzi di comunicazione nell’Unione Europea, DOUE, L 331/9, 20.9.2021. Anteriormente, nell’ambito del Consiglio d’Europa si adottò la raccomandazione del 2016 sulla protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti e di altri attori dei media, CM/Rec (2016) 4.

<sup>46</sup> OJ L 305, 26.11.2019, p. 17–56.

<sup>47</sup> Secondo il considerato n. 46 della direttiva (UE) 2019/1937, “Gli informatori costituiscono in particolare un’importante fonte per i giornalisti d’inchiesta. Il fatto di garantire una protezione efficace degli informatori dalle ritorsioni accresce la sicurezza giuridica dei potenziali informatori e di conseguenza incoraggia anche le segnalazioni mediante i mezzi di informazione. A tale riguardo, la protezione degli informatori quali fonte giornalistica è fondamentale per salvaguardare la funzione di vigilanza del giornalismo d’inchiesta nelle società democratiche”.

<sup>48</sup> Considerato n. 45 della Direttiva (UE) 2019/1937.

<sup>49</sup> Commissione europea, “Proposta di direttiva sulla protezione delle persone attive nella partecipazione pubblica da procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi (‘azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica’, Bruxelles, 27.4.2022 COM(2022) 177 final, e il successivo rapporto: J. Borg-Barthet, B. Lobina, M. E. Zabrocka, *The Use of SLAPPs to Silence Journalists, NGOs and Civil Society*, Policy Department for Citizens’ Rights and Constitutional Affairs, Directorate-General for Internal Policies, PE 694.782- June 2021, p. 61.

*chilling effect*, presentata il 27 aprile 2022<sup>50</sup>, con cui si intende permettere alle vittime di tali azioni di difendersi. Le domande SLAPP (*Strategic lawsuit against public participation*) sono procedimenti giudiziari strategici contro la partecipazione pubblica, interposti da persone o entità potenti (imprese o organi dello Stato). Tali azioni non sono volte ad assicurare l'esercizio del diritto alla tutela giudiziaria effettiva ma a dissuadere le voci critiche, come i giornalisti, al silenzio, impedendo lo svolgimento del loro lavoro, mediante intimidazione, a causa degli ingenti costi che comportano le spese legali e delle conseguenze di tali processi. Al riguardo, sia la Commissione Europea nel rapporto sullo Stato di diritto relativo all'anno 2021 sia il Consiglio d'Europa hanno posto in rilievo la gravità di questo fenomeno e le proporzioni che sta assumendo<sup>51</sup>.

2. In detta cornice, *“Gli Stati membri dovrebbero indagare e perseguire tutti i reati commessi contro i giornalisti, sia online che offline, in modo imparziale, indipendente, efficace, trasparente e tempestivo, avvalendosi appieno della legislazione nazionale ed europea in vigore, per garantire che i diritti fondamentali siano protetti e la giustizia sia rapidamente assicurata in casi particolari e per prevenire l'emergere di una ‘cultura’ dell'impunità in relazione agli attacchi contro i giornalisti”*<sup>52</sup>.

3. A tal fine, è necessario consolidare la *cooperazione tra le autorità di law enforcement, i giornalisti e le associazioni di giornalisti e gli organismi di autoregolazione dei media, per una migliore prevenzione e risposta contro minacce ed attacchi*. In questo senso, cooperare significa collaborare, condividere informazione, conoscenze e buone pratiche con altri Stati membri e se necessario con istituzioni internazionali.

4. Nell'ambito della cooperazione giudiziaria è determinante *l'appoggio delle agenzie europee specializzate nella lotta contro la criminalità organizzata*, come Europol, Eurojust e la Procura Europea, dal momento che i crimini contro i giornalisti hanno generalmente carattere transnazionale.

5. Un altro strumento interessante è costituito dall'*adozione di misure di protezione personale* per le donne e le minoranze e per i loro parenti più stretti.

6. Non si può poi trascurare che *i giornalisti e i professionisti dei mezzi di comunicazione devono essere protetti durante le proteste*.

7. È molto importante *rafforzare la prospettiva di genere e la protezione delle minoranze*<sup>53</sup>. Le donne vengono minacciate più degli uomini, subendo atteggiamenti vessatori online, violenza, minacce di morte e incitazione all'odio per motivi di genere. Possono, inoltre, essere vittime di campagne denigratorie e diffamatorie, che in molti casi si producono online, per discreditarle e silenziarle, inducendole all'autocensura, a non apparire nei fori online e persino ad abbandonare la professione. Ciò succede soprattutto quando stanno ricevendo informazioni su questioni riguardanti la violenza di genere e l'eguaglianza. Anche le minoranze sono sottoposte a tali attacchi. A tutto ciò bisogna

<sup>50</sup> Bruxelles, 27.4.2022, COM (2022) 177 final, 2022/0117(COD). La base normativa della proposta di direttiva è l'art. 81, par. 2, del TFUE, che rappresenta il fondamento della cooperazione giudiziaria nelle materie civili con implicazioni transnazionali. Secondo l'art. 3, par. 3, della presente proposta i “procedimenti giudiziari abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica” sono “procedimenti giudiziari avviati in relazione alla partecipazione pubblica che sono completamente o parzialmente infondati e che hanno come finalità principale prevenire, restringere o penalizzare la partecipazione pubblica. Indicazioni di tale finalità possono essere: a) la natura sproporzionata, eccessiva o irragionevole della domanda o di parte della stessa; b) l'esistenza di procedimenti multipli avviati dall'attore o da suoi associati in relazione a questioni simili; c) la presenza di intimidazione, molestie o minacce da parte dell'attore o di suoi rappresentanti”.

<sup>51</sup> M. RUCZ, “The GDPR enters the SLAPP scene: GDPR proceedings as emerging forms of strategic litigation against public participation”, <https://europeanlawblog.eu/>, 22.2.2022. In questo contributo si osserva che l'art. 85 RGPD lascia un ampio margine agli Stati membri per regolare le SLAPP, potendo adottare atti che incidono sui diritti delle vittime. Il risultato è lo sviluppo di un panorama frammentato. Questo precetto permette alle normative statali di conciliare il diritto alla protezione dei dati personali con il diritto alla libertà di espressione e di informazione, con l'inclusione del trattamento a fini giornalistici e di espressione accademica, artistica e letteraria (art. 85.1 RGPD). In particolare, in questi ultimi quattro casi si dovrà stabilire il regime di esenzioni e di eccezioni.

<sup>52</sup> Raccomandazione (UE) 2021/1534 della Commissione europea del 16 settembre 2021 relativa alla garanzia della protezione, della sicurezza e dell'empowerment dei giornalisti e degli altri professionisti dei media nell'Unione, Raccomandazioni generali, n. 4 (corsivo aggiunto).

<sup>53</sup> *Ibid.*, considerando n. 25 a 28 e raccomandazioni nn. 27-30.

aggiungere la scarsa rappresentanza delle donne nelle posizioni di vertice e di alta responsabilità dei media e come direttrici di redazione.

9. Si deve promuovere la formazione dei professionisti per proteggere i giornalisti e le persone che lavorano nei media.

10. Infine, si considera necessario un programma di misure per assicurare la *protezione economica e sociale*, un piano di appoggio per sviluppare un intorno professionale che permetta di lavorare senza paura. Per raggiungere questo obiettivo, è necessario rafforzare i diritti sociali, al fine di lottare contro “la disoccupazione, la malattia, l’invalidità, la disabilità e i rischi professionali, nonché i sistemi pensionistici”<sup>54</sup>.

L’applicazione congiunta di queste direttrici può costituire la base per l’elaborazione di una strategia concreta. L’UE ha il dovere di intervenire in modo più incisivo per cercare di superare il contesto di crisi dello Stato di diritto soprattutto negli Stati illiberali. In caso contrario, tali Stati continueranno ad adottare misure dissuasive che riducono il livello di protezione e annullano l’esercizio della libertà di espressione e i suoi corollari.

## 6. Conclusioni

Dalle sue prime formulazioni da parte della Corte Suprema degli Stati Uniti, il concetto di *chilling effect* si è evoluto, adattandosi sia al contesto di *rule of law backsliding* sia al fenomeno della digitalizzazione. Evidentemente, il nucleo essenziale di questa categoria è rimasto invariato, continuando a trasmettere l’idea dell’adozione da parte degli Stati di misure che producono sensazioni “dissuasive”. Tali atti, infatti, riescono a bloccare la persona nei cui confronti vengono applicati, impedendo l’esercizio del diritto alla libertà di espressione o l’adempimento di determinati doveri professionali, come nel caso dei giornalisti.

Queste conseguenze sono il risultato di riforme normative, che riducono lo standard di protezione, o dell’applicazione di sanzioni sproporzionate da parte dei giudici. Negli ultimi anni, inoltre, la nozione di *chilling effect* si è arricchita di ulteriori elementi, che ne hanno esteso la portata, convertendola nel parametro di riferimento per valutare gli effetti delle misure adottate in particolar modo nei nuovi Stati illiberali dell’Ue sulla clausola dello Stato di diritto e sui suoi elementi costitutivi (art. 2 TUE). In definitiva, attraverso questo concetto, si è inteso verificare il grado di inadempimento di tali paesi.

L’estensione dell’ambito di applicazione di questa categoria è stata possibile grazie al nesso esistente tra la libertà di espressione, concepita come il pilastro della democrazia, e gli altri diritti fondamentali, sia quelli che ne rappresentano i diretti corollari (libertà di informazione e di stampa, libertà di cattedra), sia quelli a cui si trova intimamente correlata (indipendenza giudiziaria, libertà di riunione e di associazione, diritti delle minoranze), esistendo un nesso di reciproca dipendenza. La violazione di uno qualsiasi di questi elementi costitutivi dello Stato di diritto pregiudica in modo automatico tutti gli altri.

Per quanto riguarda in modo specifico i giornalisti, questi rappresentano uno dei collettivi più esposti al *chilling effect*, che può tradursi in una situazione di paralisi tale da impedire il corretto svolgimento della professione o in ritorsioni contro questo gruppo di professionisti, nel caso in cui decidano di opporsi al sistema. In tali casi, possono arrivare a rischiare la vita.

Inoltre, non possiamo trascurare altri due elementi che aggravano la situazione. Da una parte, le tendenze illiberali contro cui si intende lottare coinvolgono, seppur in diversa misura, tutti gli Stati, nessuno ne è esente. A questa situazione si è aggiunto purtroppo un altro elemento che non era previsto e il cui sviluppo non si sa dove possa condurre: la guerra Ucraina-Russia, che contribuirà a consolidare un quadro involutivo, nel quale per i giornalisti sarà sempre più difficile svolgere la loro professione.

---

<sup>54</sup> *Ibid.*, raccomandazione n. 18.

Malgrado non si possegga una sfera magica per vedere che cosa succederà, una cosa è certa: la complessa congiuntura sviluppatasi fa sospettare che i governi faranno ricorso sempre di più a misure involutive dirette a controllare l'informazione, limitando il pluralismo e la libertà di informazione e di essere informato.

Da una parte, la Russia ha adottato misure criticabili per disinformare la popolazione, come la chiusura di LinkedIn, Facebook, Twitter, Instagram e WhatsApp in tutto il paese, il progetto Internet sovrana (RuNet) per la disconnessione dello Stato dal cibernazio globale, attribuendo al Governo il controllo dei servizi nazionali e pertanto dei contenuti a cui si può accedere<sup>55</sup>, le ritorsioni contro i giornalisti soprattutto stranieri che sono stati obbligati a sospendere le loro attività a causa del rischio di subire sanzioni fino a 15 anni previste per legge per la diffusione di notizie false sulla situazione in Ucraina, e in generale le rappresaglie contro le persone che protestavano contro la guerra.

Dall'altra, la stessa Ue a marzo 2022 ha decretato la sospensione dei programmi di Spunik e Russia Today, considerandoli strumenti di disinformazione nelle mani di Putin, una decisione che può integrare perfettamente una fattispecie di censura e che fa presagire la progressiva frammentazione del mondo digitale in compartimenti rispondenti alle diverse logiche geopolitiche. Una misura di tale intensità da parte dell'UE, sebbene sia stata collocata in un contesto di eccezionalità come l'aggressione dell'Ucraina impone di riflettere sull'impatto che può tenere sulla libertà di espressione, potendo creare un pericoloso precedente in questo senso.

---

## Abstract

*Il contributo analizza il c.d. chilling effect delle misure limitative della libertà di espressione dei giornalisti in un contesto di involuzione democratica. I nuovi Stati illiberali, infatti, attraverso un uso distorto delle nuove tecnologie cercano di eliminare qualsiasi tipo di opposizione per consolidare la c.d. "società della sorveglianza", basata sullo stretto controllo del cittadino. I giornalisti sono fortemente esposti al rischio di essere sottoposti a misure dissuasive, al fine di impedire il corretto svolgimento delle loro funzioni. La finalità è assumere consapevolezza dei pericoli che corrono, in particolare, i giornalisti investigativi o d'inchiesta e i professionisti dei media. Tali difficoltà li pongono in troppe occasioni dinanzi al difficile dilemma tra il corretto svolgimento del loro lavoro per perseguire la verità e la diffusione di informazione oggettiva e verace e il rischio per la propria vita e per quella dei familiari più stretti.*

**Parole chiave:** libertà di espressione, giornalisti, chilling effect, crisi dello Stato di diritto, società della sorveglianza

\*

*The paper analyses the so-called chilling effect of measures restricting journalists' freedom of expression in contexts of democratic involution. The new illiberal States, in fact, through a distorted use of new technologies try to eliminate any kind of opposition, with the purpose to consolidate the so-called 'surveillance society', based on the strict control of the citizen. In this context of involution, journalists are strongly exposed to the risk of being subjected to dissuasive measures with the objective to prevent the proper performance of their functions. The aim is to raise awareness of the dangers faced especially by investigative or investigative journalists and media professionals. On too many occasions, they are faced with the difficult dilemma between the proper performance of their work in pursuit of the truth and the dissemination of objective and truthful information and the risk for their own lives and those of their closest family members.*

**Key words:** freedom of expression, journalists, chilling effect, rule of law backsliding, surveillance society

---

<sup>55</sup> M. G. Pascual, *El Kremlin da el primer paso para aislar el internet ruso del resto del mundo*, in "El Pais", 12.3.2022 (<https://elpais.com/tecnologia/2022-03-12/el-kremlin-da-el-primer-paso-para-aislar-el-internet-ruso-del-resto-del-mundo.html>).