



COMMISSIONE EUROPEA  
DIREZIONE GENERALE GIUSTIZIA E CONSUMATORI

Direzione A – Giustizia civile e commerciale  
Unità A.1 – Giustizia civile

Bruxelles  
JUST.A.1/LL/NA (2022)

Gentile Signora, egregio Signore

**Lettera di pre-archiviazione di una denuncia multipla relativa a una presunta violazione da parte della Germania delle norme dell'UE in materia di esecuzione delle decisioni - CHAP (2020) 1541**

Nel 2020 la Commissione europea ha ricevuto numerose denunce riguardanti una decisione della Corte federale di giustizia tedesca di rifiutare l'esecuzione di una decisione della Corte d'appello di Cracovia nella quale veniva stabilito che una stazione televisiva tedesca aveva violato i diritti della personalità di un ex prigioniero del campo di concentramento e di sterminio di Auschwitz pubblicando sul suo sito web l'espressione "campi di sterminio polacchi". Le denunce riguardano la presunta violazione da parte della Germania del regolamento (CE) n. 44/2001 del Consiglio, del 22 dicembre 2000, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (regolamento Bruxelles I), sostituito dal regolamento (UE) n. 1215/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2012, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (regolamento Bruxelles I bis).

La causa riguarda la violazione dei diritti della personalità del signor Tendera, ex prigioniero del campo di Auschwitz, attivo in organizzazioni dedite alla conservazione e alla promozione della verità storica e della memoria dei crimini nazisti nella Polonia occupata, deceduto nel 2019. Il 15 luglio 2013 la ZDF ("Zweites Deutsches Fernsehen"), in un annuncio pubblicato sul suo sito web relativo a un programma televisivo, ha fatto riferimento agli ex campi di concentramento e di sterminio della Germania nazista situati nel territorio polacco occupato utilizzando l'espressione "campi di sterminio polacchi". Lo stesso giorno, a seguito dell'intervento dell'ambasciata polacca in Germania, la ZDF ha provveduto a rettificare detta affermazione, storicamente inesatta. Ciononostante, il signor Tendera ha avviato un procedimento giudiziario in Polonia nei confronti della ZDF affermando che nell'utilizzare l'espressione in questione l'emittente avesse violato i suoi diritti della personalità, segnatamente il diritto all'identità nazionale e il diritto alla dignità nazionale. A seguito di ciò, in un messaggio pubblicato sul suo sito Internet, la ZDF ha definito tale affermazione un errore, porgendo le proprie scuse a tutte le persone che si erano sentite offese e scusandosi inoltre personalmente con il signor Tendera. Mentre in primo grado le richieste del signor Tendera non sono state accolte, il suo ricorso presso la Corte d'appello di Cracovia ha invece dato esito parzialmente positivo. Nella sua decisione, poi passata in giudicato, la Corte in questione ha infatti ordinato alla ZDF di porgere le proprie scuse al signor Tendera pubblicando e lasciando visibile per un

mese sul proprio sito Internet principale una dichiarazione, della quale veniva fornito il testo specifico<sup>1</sup>. La decisione è stata oggetto di un procedimento ai fini della sua esecuzione in Germania, conclusosi con la decisione da parte della Corte federale di giustizia tedesca di Karlsruhe (*Bundesgerichtshof*, BGH) di rifiutarne il riconoscimento e l'esecuzione. Tale decisione della BGH è oggetto della presente denuncia.

La BGH, sulla base dell'articolo 34, paragrafo 1, e dell'articolo 45 del regolamento Bruxelles I<sup>2</sup>, ha stabilito che il fatto di obbligare la ZDF non solo a riconoscere il suo effettivo e indubbio errore, ma anche ad esprimere un'opinione come se fosse la propria, come sarebbe avvenuto nel caso in cui l'emittente fosse stata costretta a pubblicare la dichiarazione specifica in questione, è vietato dal diritto fondamentale alla libertà di espressione quale sancito dalla costituzione tedesca (*Grundgesetz*) ed è inoltre contrario all'*ordre public* tedesco.

All'epoca dei procedimenti relativi alla causa del signor Tendera, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale nell'Unione erano disciplinati dal regolamento Bruxelles I. L'articolo 45, paragrafo 2, di detto regolamento stabilisce che in nessun caso la decisione straniera può formare oggetto di un riesame del merito. L'articolo 34, paragrafo 1, prevede invece che una decisione non sia riconosciuta se il riconoscimento e la sua esecuzione sono manifestamente contrari all'ordine pubblico dello Stato membro richiesto.

I denuncianti sostengono che l'ordinanza della BGH violi il divieto di una valutazione nel merito della decisione oggetto del procedimento di exequatur. La BGH, nell'effettuare la propria valutazione della veridicità e dell'adeguatezza della dichiarazione di contenuto specifico disposta nella decisione polacca rispetto alla gravità dell'infrazione commessa dalla ZDF, ha proceduto ad una valutazione nel merito della decisione polacca, adottando in definitiva una diversa posizione nel merito.

Inoltre i denuncianti mettono in dubbio il "carattere manifesto" della presunta contraddizione tra l'ordine del giudice polacco di pubblicare una dichiarazione di contenuto specifico imposto alla ZDF e le norme tedesche in materia di tutela della libertà di espressione, invocate dalla BGH per rifiutare il riconoscimento della decisione polacca.

Infine esprimono dubbi sul fatto che ordinare alla ZDF di scusarsi conformemente alle rigorose istruzioni della Corte d'appello di Cracovia sia contrario alla libertà di

---

<sup>1</sup> La dichiarazione recita: [Il convenuto] *"esprime rammarico per il fatto che nell'articolo intitolato "[...] ", pubblicato il 15 luglio 2013 sul portale www.zdf.de, compaia una formulazione inesatta che falsifica la storia della nazione polacca, facendo intendere che i campi di sterminio di Majdanek e Auschwitz siano stati costruiti e gestiti dai polacchi, e porge le sue scuse a K. T., ex detenuto in un campo di concentramento tedesco, per aver violato i suoi diritti della personalità, in particolare la sua identità nazionale (senso di appartenenza alla nazione polacca) e la sua dignità nazionale"*.

<sup>2</sup> Regolamento (CE) n. 44/2001 del Consiglio, del 22 dicembre 2000, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (GU L 12 del 16.1.2001, pag. 1). Detto regolamento è stato abrogato dal regolamento (UE) n. 1215/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (regolamento Bruxelles I bis) (GU L 351 del 20.12.2012, pag. 1), applicabile dal 10 gennaio 2016.

espressione/opinione invocata dalla BGH tedesca, in quanto tale forma di riparazione delle conseguenze della violazione dei diritti della personalità è considerata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo compatibile con l'articolo 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

La Commissione ha comunicato la propria valutazione della questione nel contesto di una petizione inviata al Parlamento europeo (petizione n. 1311/2019):

"Nella sua giurisprudenza la Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) ha stabilito che, sebbene gli Stati membri restino, in linea di principio, liberi di determinare, conformemente alle loro concezioni nazionali, le esigenze del loro ordine pubblico, i limiti di tale nozione rientrano nell'interpretazione del regolamento<sup>3</sup>.

I tribunali degli Stati membri definiscono l'ordine pubblico entro i limiti, stabiliti dalla CGUE, di quanto possa considerarsi manifestamente contrario all'ordine pubblico. A prescindere dal contesto specifico del caso in questione, la diversità dei sistemi costituzionali dei vari Stati membri fa sì che la tutela dei diritti della personalità e la tutela della libertà di espressione e di stampa possano dare luogo a scelte differenti in merito al livello di protezione dei diritti fondamentali in gioco e possano comportare legittime premure in materia di ordine pubblico nel riconoscimento e nell'esecuzione delle decisioni.

La sentenza della BGH è una decisione specifica di un tribunale basata sul regolamento Bruxelles I. Essa rifiuta il riconoscimento e l'esecuzione della sentenza in questione in virtù di una ragione ammissibile a norma di tale regolamento. Si tratta inoltre di una sentenza passata in giudicato.

In tale contesto la Commissione non ritiene di disporre di elementi sufficienti a dimostrare una violazione del diritto dell'UE da parte della decisione giudiziaria tedesca in questione."

La Commissione ribadisce di non ritenere di disporre di elementi sufficienti a dimostrare una violazione del diritto dell'UE da parte della decisione della Corte federale di giustizia tedesca di Karlsruhe (BGH) del 19 luglio 2018, che ha rifiutato l'esecuzione in Germania di una decisione emessa dalla Corte d'appello di Cracovia il 22 dicembre 2016. Le osservazioni specifiche dei denunciati non modificano tale valutazione.

In primo luogo la Commissione osserva che l'esame di un rifiuto basato sull'"ordre public" implica necessariamente la verifica della fondatezza della decisione straniera. L'articolo 34, paragrafo 1, e l'articolo 45, paragrafo 2, del regolamento Bruxelles I devono essere letti in combinato disposto; l'eccezione di ordine pubblico è anche un'eccezione al divieto di riesame nel merito di cui all'articolo 45, nella misura in cui tale riesame è indispensabile per valutare se il riconoscimento e l'esecuzione siano manifestamente contrari all'ordine pubblico.

---

<sup>3</sup> Si vedano, ad esempio, la causa 302/13, *flyLAL-Lithuanian Airlines* e la causa C-420/07, *Apostolides*.

Inoltre l'ordinanza della BGH si limita in larga misura alla qualificazione della dichiarazione imposta al convenuto nella decisione della Corte d'Appello di Cracovia alla luce della tutela dei diritti fondamentali in Germania. Essa non sostituisce il ragionamento della Corte d'Appello e la conclusione secondo cui sono stati violati i diritti della personalità del ricorrente. Al contrario, la Corte suprema federale ritiene che la dichiarazione in questione non sia una mera rettifica di un'inesattezza di fatto, ma costituisca l'espressione di un'opinione che il convenuto dovrebbe formulare come se si trattasse di una propria opinione, il che violerebbe il diritto fondamentale alla libertà di espressione, così come tutelato in Germania.

Per quanto riguarda l'affermazione del denunciante secondo cui l'articolo 10 della CEDU non impedisce l'imposizione di scuse sulla falsariga della decisione polacca, la Commissione ribadisce che gli Stati membri possono operare scelte diverse in termini di livello di protezione della libertà di espressione e della libertà dei media nel bilanciare tali diritti con la tutela dei diritti della personalità, settore non armonizzato dal diritto dell'UE. Nell'ambito del regolamento Bruxelles I essi possono decidere di definire la soluzione individuata nel loro ordinamento costituzionale nazionale come questione di ordine pubblico entro i limiti stabiliti dalla Corte di giustizia. La questione se l'articolo 10 della CEDU offra lo stesso livello di protezione alla libertà di espressione non sembra rilevante al riguardo.

In tale contesto la Commissione intende archiviare la denuncia. Qualora disponessero di nuovi elementi tali da indurre a riesaminare il caso, i denunciati possono contattare la Commissione entro un termine di quattro settimane dalla pubblicazione del presente avviso, trascorso il quale il caso sarà archiviato.

Distinti saluti.

*firma elettronica*  
*Andreas STEIN*  
Capounità