



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 27.4.2022
COM(2022) 177 final

2022/0117 (COD)

Proposta di

DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

sulla protezione delle persone attive nella partecipazione pubblica da procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi ("azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica")

{SWD(2022) 117 final}

RELAZIONE

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

• **Motivi e obiettivi della proposta**

I procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica (comunemente denominati anche *azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica*, "SLAPP" o "azioni bavaglio") sono un fenomeno recente ma sempre più diffuso nell'Unione europea. Sono una forma particolarmente dannosa di molestia e intimidazione nei confronti di coloro che partecipano alla tutela dell'interesse pubblico. Si tratta di procedimenti giudiziari infondati o esagerati, generalmente avviati da persone potenti, gruppi di lobby, società commerciali e organi dello Stato nei confronti di parti che esprimono critiche o comunicano messaggi scomodi per gli attori su una questione di interesse pubblico. Mirano a censurare, intimidire e mettere a tacere gli oppositori, imponendo loro l'onere delle spese legali di difesa fino a quando non desistono dalle loro posizioni critiche o dalla loro opposizione. A differenza di quanto accade nei procedimenti normali, chi avvia una SLAPP non intende esercitare il diritto di accesso alla giustizia allo scopo di vincere il procedimento giudiziario o di ottenere un risarcimento. Le SLAPP vengono invece avviate per intimidire i convenuti ed esaurirne le risorse. L'obiettivo ultimo è produrre un effetto dissuasivo, mettere a tacere i convenuti e dissuaderli dal proseguire il loro lavoro.

Le SLAPP sono normalmente avviate contro giornalisti e difensori dei diritti umani e vanno oltre i singoli individui per colpire i media, le case editrici e le organizzazioni della società civile, come quelle coinvolte nell'attivismo ambientale. Tali azioni possono essere rivolte anche contro altre persone attive nella partecipazione pubblica, ad esempio ricercatori e accademici.

Per una democrazia sana e prospera è necessario che i cittadini possano partecipare attivamente al dibattito pubblico senza indebite ingerenze da parte delle autorità pubbliche o di altre entità potenti. Al fine di garantire una partecipazione significativa, i cittadini devono poter accedere a informazioni affidabili, che consentano loro di formarsi le proprie opinioni ed esercitare il loro giudizio in uno spazio pubblico in cui sia possibile esprimere liberamente pareri diversi.

I giornalisti svolgono un ruolo fondamentale nell'agevolare il dibattito pubblico e nel comunicare informazioni, opinioni e idee. Devono essere in grado di svolgere le loro attività in modo efficace per garantire che i cittadini abbiano accesso a una pluralità di opinioni nelle democrazie europee. I giornalisti investigativi hanno un ruolo fondamentale nella lotta alla criminalità organizzata, alla corruzione e all'estremismo. È necessario un solido sistema di garanzie affinché possano esercitare la loro funzione cruciale di vigilanza su questioni di legittimo interesse pubblico. Svolgono un lavoro che comporta rischi particolarmente elevati e sono sempre più esposti ad attacchi e molestie. I difensori dei diritti umani hanno un ruolo centrale nella difesa dei diritti fondamentali, dei valori democratici, dell'inclusione sociale, della protezione dell'ambiente e dello Stato di diritto. Dovrebbero poter partecipare attivamente alla vita pubblica e far sentire la loro voce su questioni politiche e sui processi decisionali senza timore di intimidazioni.

Le SLAPP sono spesso caratterizzate da una situazione di squilibrio di potere tra le parti, in cui l'attore si trova in una posizione più forte, ad esempio da un punto di vista finanziario o politico, rispetto al convenuto. Un simile squilibrio di potere, che pure non ricorre in tutti i casi, ove presente contribuisce in misura significativa al potenziale delle SLAPP di produrre conseguenze negative per le persone che ne sono il bersaglio, con effetti dissuasivi sul dibattito pubblico. Le SLAPP possono avere un effetto deterrente anche su altre persone che

ne possono essere colpite, spingendole a non esercitare il loro diritto di indagare e riferire su questioni di interesse pubblico. Tale situazione rischia di condurre all'autocensura.

Le SLAPP rappresentano inoltre un abuso dei procedimenti giudiziari e un onere inutile per gli organi giurisdizionali. Le entità e le persone che avviano una SLAPP possono fondare le loro domande su svariati motivi, spesso legati alla diffamazione ma anche alla violazione di altre norme o diritti (ad esempio le norme sulla protezione dei dati o sul rispetto della vita privata). Tali azioni sono spesso accompagnate da domande di risarcimento danni, anche per responsabilità per fatto illecito, o a volte da provvedimenti ingiuntivi (che mirano a vietare o almeno ritardare la pubblicazione).

La diffusione delle SLAPP è stata individuata come motivo di grave preoccupazione in alcuni Stati membri nel contesto delle relazioni sullo Stato di diritto del 2020 e del 2021.

Anche la piattaforma del Consiglio d'Europa per promuovere la protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti¹ riferisce di un numero crescente di segnalazioni di minacce gravi alla sicurezza dei giornalisti e alla libertà dei media in Europa, tra cui molteplici casi di intimidazione giudiziaria. La relazione annuale 2021 delle associazioni partner della piattaforma del Consiglio d'Europa per promuovere la protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti sottolinea il notevole aumento delle segnalazioni relative alle SLAPP ricevute nel 2020 rispetto all'anno precedente, in termini sia di numero di segnalazioni sia di giurisdizioni dei paesi membri del Consiglio d'Europa interessati². Più in generale, anche le informazioni raccolte dall'Osservatorio europeo del pluralismo dei media³ indicano un deterioramento delle condizioni di lavoro dei giornalisti. Nel 2021 la piattaforma *Media Freedom Rapid Response* (MFRR) ha documentato 439 segnalazioni (relative a 778 persone o entità collegate a mezzi di informazione oggetto di attacchi) in 24 Stati membri dell'UE nell'arco di 12 mesi, aventi ad oggetto anche le SLAPP⁴.

Pur se la disponibilità di dati è maggiore in relazione alle minacce di SLAPP contro giornalisti e difensori dei diritti umani, anche altri soggetti attivi nella partecipazione pubblica, come gli attivisti sindacali e gli accademici, si trovano ad affrontare problemi analoghi, come è stato

¹ Dal 2015 la piattaforma del Consiglio d'Europa agevola la raccolta e la diffusione di informazioni su gravi preoccupazioni per la libertà dei media e la sicurezza dei giornalisti nei paesi membri del Consiglio d'Europa. Le organizzazioni partner partecipanti (ONG internazionali e associazioni di giornalisti invitate) emettono segnalazioni sulle violazioni della libertà dei media e pubblicano relazioni annuali sulla situazione relativa alla libertà dei media e alla sicurezza dei giornalisti in Europa. I paesi membri del Consiglio d'Europa dovrebbero intervenire per porre rimedio a tali questioni e informare la piattaforma delle misure adottate in risposta alle segnalazioni. Il tasso di risposta è basso per i paesi membri del Consiglio d'Europa, tra cui vi sono Stati membri dell'UE, il che indica la necessità di ulteriori interventi. <https://www.coe.int/en/web/media-freedom>.

² Nel 2021 sono state pubblicate sulla [piattaforma per promuovere la protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti \(coe.int\)](https://www.coe.int/en/web/media-freedom) 282 segnalazioni, molte delle quali riguardavano casi di intimidazione giudiziaria, ossia di uso opportunistico, arbitrario o vessatorio del diritto, segnatamente della normativa in materia di diffamazione, lotta al terrorismo, sicurezza nazionale, teppismo o lotta all'estremismo. La relazione annuale 2021 delle organizzazioni partner della piattaforma del Consiglio d'Europa per promuovere la protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti ha sottolineato un aumento sia del numero di segnalazioni sia del numero di giurisdizioni dei paesi membri del Consiglio d'Europa interessati nel 2020 rispetto all'anno precedente - [1680a2440e \(coe.int\)](https://www.coe.int/en/web/media-freedom/1680a2440e).

³ <https://cmpf.eu/media-pluralism-monitor>.

⁴ <https://www.ecpmf.eu/wp-content/uploads/2022/02/MFRR-Monitoring-Report.pdf>. I dati relativi ai 27 Stati membri dell'UE sono disponibili in una scheda informativa separata. https://www.mfrr.eu/wp-content/uploads/2022/02/2022_02_17_MFRR_FACT_SHEET_MAPPING_MEDIA_FREEDOM_European_Union_Member_States_Year_2021.pdf.

segnalato in una serie di contributi della società civile ricevuti nel corso della consultazione pubblica aperta.

Molte SLAPP hanno luogo in ambito nazionale senza implicazioni transfrontaliere. Tuttavia le SLAPP hanno spesso natura transfrontaliera: le eventuali implicazioni transfrontaliere aggiungono un ulteriore livello di complessità e costi, con conseguenze ancora più negative per i convenuti. Il fatto che i contenuti online dei media siano accessibili in diverse giurisdizioni può aprire la strada alla scelta opportunistica del foro e ostacolare l'accesso effettivo alla giustizia e la cooperazione giudiziaria. I convenuti possono trovarsi a dover affrontare molteplici procedimenti giudiziari contemporaneamente e in giurisdizioni diverse. Il fenomeno della scelta opportunistica del foro è un fattore che amplifica il problema: alcune giurisdizioni sono infatti percepite come più favorevoli all'attore rispetto ad altre. L'effetto è ancora maggiore nel caso di SLAPP avviate fuori dall'Unione europea.

Obiettivo della proposta

La presente proposta rientra tra le misure previste dal piano d'azione per la democrazia europea allo scopo di rafforzare il pluralismo e la libertà dei media nell'Unione europea. L'iniziativa riguarda anche i difensori dei diritti umani, che svolgono un ruolo essenziale nelle nostre democrazie: anch'essi sono infatti sempre più vulnerabili a tali forme abusive di molestie.

La proposta mira a proteggere le persone bersaglio di SLAPP e a prevenire un'ulteriore espansione di tale fenomeno nell'UE. Attualmente nessuno Stato membro dispone di garanzie specifiche contro tali procedimenti e solo alcuni stanno al momento considerando la possibilità di introdurne. Mancano inoltre regole comuni a livello di UE per far fronte alle SLAPP. Mediante l'elaborazione di un'interpretazione comune a livello di UE di ciò che costituisce una SLAPP e l'introduzione di garanzie procedurali, la proposta mira a dotare gli organi giurisdizionali di strumenti efficaci per gestire le azioni bavaglio e a garantire alle persone che ne sono colpite i mezzi per difendersi.

Le garanzie procedurali proposte si applicano nei casi che presentano implicazioni transfrontaliere. Come sottolineato in precedenza, l'eventuale dimensione transfrontaliera delle SLAPP aumenta la complessità e le sfide cui devono far fronte i convenuti. Un altro obiettivo della presente proposta è proteggere i cittadini e la società civile dell'UE dalle SLAPP avviate in paesi terzi.

Raccomandazione della Commissione sulla protezione dei giornalisti e dei difensori dei diritti umani attivi nella partecipazione pubblica da procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi ("azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica")

La presente proposta di direttiva e la raccomandazione della Commissione sulla protezione dei giornalisti e dei difensori dei diritti umani attivi nella partecipazione pubblica da procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi ("azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica")⁵, adottate simultaneamente, sono complementari e pienamente coerenti tra loro.

La raccomandazione invita gli Stati membri a riesaminare le proprie situazioni a livello nazionale per garantire che i rispettivi quadri giuridici applicabili prevedano le garanzie necessarie per affrontare le SLAPP nel pieno rispetto dei diritti fondamentali, compreso il diritto alla libertà di espressione, il diritto di accesso alla giustizia e il diritto alla protezione

⁵ C(2022) 2428 del 27.4.2022.

dei dati personali e dei valori democratici. Gli Stati membri sono inoltre incoraggiati a introdurre nei rispettivi ordinamenti giuridici nazionali garanzie per i casi interni analoghe a quelle previste dagli strumenti dell'Unione che mirano ad affrontare i procedimenti giudiziari civili manifestamente infondati o abusivi con implicazioni transfrontaliere. Si raccomanda agli Stati membri, tra l'altro, di abolire le pene detentive per i casi di diffamazione e di favorire il ricorso al diritto amministrativo o civile anziché al diritto penale per gestire tali casi, a condizione che le disposizioni pertinenti abbiano un effetto meno punitivo e che le norme amministrative escludano qualsiasi forma di detenzione.

La raccomandazione riguarda anche aspetti legati alla formazione dei professionisti del diritto e delle persone che possono essere bersaglio di SLAPP, per migliorarne le conoscenze e le competenze affinché possano affrontare efficacemente tali azioni legali, alla sensibilizzazione, in particolare per consentire ai giornalisti e ai difensori dei diritti umani di riconoscere quando si trovano ad affrontare un'azione bavaglio, al sostegno alle persone che ne sono colpite (ad esempio assistenza finanziaria o legale) e a una maggiore sistematicità nel monitoraggio e nella raccolta dei dati.

- **Coerenza con le altre normative dell'Unione**

Piano d'azione per la democrazia europea

Il 3 dicembre 2020 la Commissione ha pubblicato un piano d'azione per la democrazia europea⁶, con cui ha annunciato una serie di misure volte a rafforzare la libertà e il pluralismo dei media, tra cui l'iniziativa sulle SLAPP e una raccomandazione sulla sicurezza dei giornalisti, di cui in appresso. Tale piano d'azione è l'iniziativa quadro volta a rafforzare il ruolo dei cittadini e a costruire democrazie più resilienti in tutta l'UE.

Raccomandazione relativa alla garanzia della protezione, della sicurezza e dell'empowerment dei giornalisti e degli altri professionisti dei media nell'Unione europea

Come sottolineato nel piano d'azione per la democrazia europea, le SLAPP sono spesso combinate con minacce alla sicurezza fisica dei giornalisti. Il 16 settembre 2021 la Commissione ha adottato una raccomandazione relativa alla garanzia della protezione, della sicurezza e dell'empowerment dei giornalisti e degli altri professionisti dei media nell'Unione europea⁷.

Tale raccomandazione mira a garantire condizioni di lavoro più sicure per tutti i professionisti dei media, senza paure né intimidazioni, sia online che offline. Stabilisce azioni a carico degli Stati membri per rafforzare la sicurezza dei giornalisti. Invita inoltre alla creazione di servizi nazionali di sostegno indipendenti, tra cui linee telefoniche di assistenza, consulenza legale, sostegno psicologico e rifugi per giornalisti e professionisti dei media che subiscono minacce. Esorta inoltre ad aumentare la protezione dei giornalisti durante le manifestazioni, a migliorare la sicurezza online e a fornire sostegno in particolare alle giornaliste.

Strategia per rafforzare l'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ("Carta")

La presente proposta integra ed è pienamente in linea con la strategia per rafforzare l'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea⁸, adottata il 2 dicembre 2020. Tale strategia riconosce che le organizzazioni della società civile e i difensori dei diritti umani sono fondamentali per una democrazia sana e per una società in cui i cittadini possano

⁶ COM(2020) 790 final del 3.12.2020.

⁷ C(2021) 6650 final del 16 settembre 2021.

⁸ COM(2020) 711 final del 2.12.2020.

godere dei propri diritti fondamentali. Per tale motivo stabilisce azioni al fine, tra l'altro, di sostenere e proteggere le organizzazioni della società civile e i difensori dei diritti umani. La strategia riconosce in particolare che tali soggetti in alcuni Stati membri si trovano ad affrontare problemi quali campagne diffamatorie, attacchi fisici e verbali, intimidazioni e vessazioni, anche per mezzo di SLAPP.

Con tale strategia la Commissione ha invitato gli Stati membri a promuovere un ambiente favorevole e sicuro per le organizzazioni della società civile e i difensori dei diritti umani nel loro paese, anche a livello locale.

La presente proposta offre un ulteriore contributo basilare per rafforzare i diritti fondamentali nell'Unione europea e sostiene uno degli obiettivi della strategia.

Relazioni sullo Stato di diritto

Le relazioni della Commissione sullo Stato di diritto 2020⁹ e 2021¹⁰ dimostrano l'emergere delle SLAPP nell'Unione europea. Le relazioni sottolineano che in diversi Stati membri i giornalisti e i difensori dei diritti umani sono sempre più esposti a minacce e attacchi, sia fisici che online, in varie forme, tra cui le SLAPP, in relazione alle loro pubblicazioni e al loro lavoro.

Direttiva sulla protezione degli informatori

La presente proposta lascia impregiudicata la protezione già prevista dalla direttiva riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione¹¹ ed è pienamente coerente con essa. La protezione effettiva degli informatori da ritorsioni è fondamentale per difendere l'interesse pubblico, ma anche per salvaguardare la funzione di vigilanza svolta dai mezzi d'informazione nelle società democratiche, dato che gli informatori sono spesso una fonte importante per il giornalismo investigativo. La direttiva (UE) 2019/1937 offre una solida protezione alle persone che segnalano violazioni del diritto dell'UE da qualsiasi forma di ritorsione, sia all'interno che all'esterno dell'ambito professionale, comprese le ritorsioni basate su procedimenti giudiziari come quelli per diffamazione, violazione della riservatezza e protezione dei dati personali. Nelle situazioni rientranti nell'ambito di applicazione sia della presente proposta sia della direttiva (UE) 2019/1937, dovrebbe applicarsi la protezione offerta da entrambi gli atti.

Piano d'azione dell'UE per i diritti umani e la democrazia 2020-2024

Il piano d'azione¹² contribuisce alla sicurezza e alla protezione dei giornalisti e degli operatori dei media in tutto il mondo, anche mediante la creazione di un ambiente favorevole alla libertà di espressione e la condanna degli attacchi e delle altre forme di vessazione e intimidazione sia online che offline. Affronta le specifiche minacce cui sono esposte le

⁹ COM(2020) 580 final - Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Relazione sullo Stato di diritto 2020 – La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?qid=1602583951529&uri=CELEX%3A52020DC0580>.

¹⁰ COM(2021) 700 final - Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Relazione sullo Stato di diritto 2021 – La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?qid=1634551652872&uri=CELEX%3A52021DC0700>.

¹¹ Direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione (GU L 305 del 26.11.2019, pag. 17).

¹² Comunicazione congiunta al Parlamento europeo e al Consiglio, Piano d'azione dell'UE per i diritti umani e la democrazia 2020-2024, JOIN(2020) 5 final.

giornaliste, garantisce che le vittime di vessazioni, intimidazioni o minacce ricevano assistenza attraverso i meccanismi dell'UE per la protezione dei difensori dei diritti umani e sostiene le iniziative dei media. Invita le autorità statali a prevenire e condannare tali violenze e ad adottare misure efficaci per porre fine all'impunità.

La protezione dei giornalisti e dei difensori dei diritti umani è al centro dell'azione esterna dell'UE per i diritti umani e la democrazia, in linea con quanto previsto dal piano d'azione. La presente proposta è in sinergia con gli ingenti sforzi compiuti dall'UE a tale riguardo in tutto il mondo, e offre un contributo supplementare per garantire un ulteriore sostegno mirato ai difensori dei diritti umani e ai giornalisti che si trovano ad affrontare SLAPP.

Orientamenti dell'UE in materia di diritti umani per la libertà di espressione online e offline

Gli orientamenti¹³ specificano che l'UE si adopererà per contrastare gli attacchi arbitrari, l'abuso indiscriminato dei procedimenti penali e civili, le campagne di diffamazione e le eccessive restrizioni nei confronti dei giornalisti, degli attori dei mezzi di comunicazione, delle ONG e delle personalità dei media sociali, che abbiano lo scopo di impedire che tali associazioni e individui esercitino liberamente il loro diritto alla libertà di espressione.

Convenzione di Aarhus

L'Unione e i suoi Stati membri sono parti della convenzione della commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UNECE) sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale¹⁴ ("convenzione di Aarhus") e sono investiti di competenze e obblighi individuali e concorrenti ai sensi di tale convenzione. L'articolo 3, paragrafo 8, della convenzione di Aarhus impone a ciascuna parte di provvedere affinché coloro che esercitano i propri diritti in conformità alle disposizioni della convenzione non siano penalizzati, perseguiti o soggetti in alcun modo a misure vessatorie a causa delle loro azioni. L'inclusione dei difensori dell'ambiente nell'ambito di applicazione della presente proposta contribuisce all'attuazione di tale obbligo internazionale assunto dall'Unione.

Comunicazione sulla lotta alla criminalità ambientale

La Commissione, nella sua comunicazione del 15 dicembre 2021, si è impegnata a adottare una proposta legislativa contro l'abuso del contenzioso nei confronti dei giornalisti e dei difensori dei diritti che ricomprenda anche i difensori dell'ambiente¹⁵.

2. BASE GIURIDICA, SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

• Base giuridica

La base giuridica della presente proposta è l'articolo 81, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che rappresenta la base giuridica normale per la cooperazione giudiziaria nelle materie civili con implicazioni transnazionali. Più specificamente, la base giuridica è l'articolo 81, paragrafo 2, lettera f), TFUE, che conferisce al Parlamento europeo e al Consiglio il potere di adottare misure volte a garantire

¹³ <https://www.consilium.europa.eu/media/28348/142549.pdf>

¹⁴ Decisione 2005/370/CE del Consiglio, del 17 febbraio 2005, relativa alla conclusione, a nome della Comunità europea, della convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (GU L 124 del 17.5.2005, pag. 1).

¹⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio - Rafforzare la lotta alla criminalità ambientale (COM(2021) 814 final del 15.12.2021).

"l'eliminazione degli ostacoli al corretto svolgimento dei procedimenti civili, se necessario promuovendo la compatibilità delle norme di procedura civile applicabili negli Stati membri". Poiché le SLAPP costituiscono un ostacolo al corretto svolgimento dei procedimenti civili, l'Unione è competente a legiferare nelle materie civili con implicazioni transfrontaliere. Le SLAPP costituiscono un abuso dei procedimenti civili in quanto l'obiettivo che perseguono non è ottenere l'accesso alla giustizia, bensì sottoporre a vessazioni e mettere a tacere i convenuti. Nel contempo la lunghezza dei procedimenti crea oneri aggiuntivi a carico dei sistemi giudiziari nazionali.

Anche le norme relative alle sentenze di paesi terzi di cui al capo V si fondano sull'articolo 81, paragrafo 2, lettera f), in quanto sono accessorie rispetto all'obiettivo principale della presente proposta. Esse garantiscono l'efficacia delle norme della presente proposta contro i procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi in ragione della partecipazione pubblica, impedendo l'avvio di tali procedimenti dinanzi agli organi giurisdizionali di paesi terzi.

- **Sussidiarietà (per la competenza non esclusiva)**

Le SLAPP si stanno diffondendo in numerosi Stati membri e stanno diventando un problema a livello di UE. Al tempo stesso, nessuno degli Stati membri prevede attualmente garanzie specifiche contro tali azioni¹⁶. Alcune garanzie generali esistenti possono essere utilizzate per contrastare le SLAPP a seconda di quanto previsto dal diritto nazionale, ma le loro caratteristiche variano sostanzialmente da uno Stato membro all'altro e la loro efficacia contro le azioni bavaglio è limitata. Le differenze esistenti a livello nazionale in relazione al diritto processuale rischiano inoltre di aumentare il ricorso alla scelta opportunistica del foro e all'avvio di molteplici procedimenti giudiziari in giurisdizioni diverse dell'UE. I dati dimostrano che il diritto processuale civile nazionale non è sempre ben attrezzato per far fronte alle ulteriori complicazioni derivanti da procedimenti giudiziari transfrontalieri¹⁷. Inoltre, date le differenze tra le legislazioni nazionali, è altamente improbabile che gli Stati membri, agendo individualmente, affrontino con successo tale fenomeno o possano garantire la coerenza generale di tali norme tra i diversi Stati membri al fine di assicurare un livello di protezione ugualmente elevato in tutta l'Unione.

Per far fronte a tali rischi ed evitare che molteplici e lunghi procedimenti giudiziari abusivi gravino sugli organi giurisdizionali nazionali, appare necessario stabilire norme minime e garantire la compatibilità delle norme di procedura civile applicabili negli Stati membri contro le SLAPP. Un intervento a livello di UE contribuisce a contrastare la comparsa e il diffondersi delle SLAPP in tutta l'Unione in modo coerente e a garantire la convergenza dell'approccio degli Stati membri a tale fenomeno¹⁸.

¹⁶ IE, LT e MT hanno presentato o stanno valutando la possibilità di presentare proposte legislative per risolvere questo problema.

¹⁷ Commissione europea, direzione generale della Giustizia e dei consumatori, Gascón Inchausti, M., Hess, B., Cuniberti, G., et al., *Studio di valutazione delle normative e prassi procedurali nazionali in termini d'impatto sulla libera circolazione delle sentenze e sull'equivalenza ed efficacia della tutela procedurale dei consumatori ai sensi del diritto dell'UE in materia di tutela dei consumatori: componente 1: fiducia reciproca e libera circolazione delle sentenze*, Ufficio delle pubblicazioni, 2017, <https://data.europa.eu/doi/10.2838/38491>, pag. 31.

¹⁸ Diversi Stati membri (IE, LT e MT) stanno attualmente valutando la necessità di protezione dalle SLAPP.

Il valore aggiunto di un intervento dell'UE consisterebbe anche nel fornire garanzie efficaci contro le SLAPP avviate in paesi terzi. È necessario un intervento congiunto degli Stati membri anche per contrastare le azioni bavaglio avviate in paesi terzi: in caso contrario gli attori potrebbero cercare di sfruttare le divergenze tra i sistemi degli Stati membri per chiedere il riconoscimento e l'esecuzione di sentenze su azioni bavaglio pronunciate in paesi terzi nello Stato membro in cui è più facile ottenerli.

La proposta rispetta il principio di sussidiarietà in quanto propone unicamente garanzie mirate e limita l'azione legislativa a quanto strettamente necessario per conseguire ciò che gli Stati membri non possono ottenere da soli.

- **Proporzionalità**

L'intervento a livello di UE dovrebbe essere mirato e limitarsi a quanto necessario per garantire un approccio coerente negli Stati membri in relazione alle situazioni transfrontaliere. La proposta è concepita in modo tale da rispettare il principio di proporzionalità. Questo è il motivo per cui vengono proposte unicamente garanzie procedurali mirate, ideate per fornire solo quanto necessario al fine di garantire un migliore funzionamento delle procedure civili transfrontaliere nel caso di SLAPP, che rappresentano una grave minaccia per la democrazia e lo Stato di diritto in Europa.

La proporzionalità è dimostrata anche dal fatto che molti degli elementi tesi a contrastare le SLAPP saranno contenuti in una raccomandazione, non in un atto normativo, e saranno concepiti come misure non legislative.

- **Scelta dell'atto giuridico**

L'atto giuridico prescelto è una direttiva, che introdurrà garanzie procedurali vincolanti e coerenti negli Stati membri, in modo da eliminare le divergenze esistenti tra gli Stati membri in termini di garanzie, che rischiano di alimentare il fenomeno della scelta opportunistica del foro nei casi transfrontalieri. Nel contempo la scelta di una direttiva consentirà agli Stati membri di adattare le garanzie procedurali specifiche al proprio diritto civile e processuale nazionale, in relazione al quale esistono ancora differenze significative tra gli Stati membri.

La direttiva sarà integrata da uno strumento non legislativo (una raccomandazione). Ciò permette di combinare efficacemente l'azione legislativa e non legislativa.

3. RISULTATI DELLE VALUTAZIONI EX POST, DELLE CONSULTAZIONI DEI PORTATORI DI INTERESSI E DELLE VALUTAZIONI D'IMPATTO

- **Consultazioni dei portatori di interessi**

Le consultazioni dei portatori di interessi hanno permesso di ottenere riscontri e osservazioni da un'ampia gamma di portatori di interessi in rappresentanza di cittadini dell'UE e di paesi terzi, di autorità nazionali, di professionisti del diritto quali giudici, di accademici, di istituti di ricerca, di ONG e di altri gruppi di interesse.

Nel quadro delle consultazioni, nel marzo 2021 si è riunito un gruppo di discussione tecnica esplorativa, composto da un numero selezionato di partecipanti, tra cui quattro persone bersaglio di SLAPP che hanno accettato di condividere le loro esperienze personali, hanno fornito informazioni utili sulle azioni bavaglio e hanno contribuito alla fase preparatoria.

Dal 4 ottobre 2021 al 10 gennaio 2022 si è tenuta una consultazione pubblica aperta¹⁹ per raccogliere le opinioni di cittadini, giornalisti, Stati membri, ONG, società civile, giudici, professionisti del diritto e altri portatori di interessi in merito alle SLAPP e alle misure da adottare per contrastarle nell'UE.

Tramite una consultazione mirata di giudici nazionali, svoltasi dal 12 novembre 2021 al 10 gennaio 2022²⁰ tramite la rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale, si è cercato di ottenere riscontri più dettagliati su come identificare le SLAPP, sulle possibili carenze procedurali, sui rimedi nazionali già in vigore (pur se non specifici per tali azioni), sulla consapevolezza dei giudici in merito alle azioni bavaglio e sulle esigenze di formazione dei magistrati.

Nell'ottobre 2021 si è svolta una riunione tecnica con esperti degli Stati membri, che ha permesso di raccogliere informazioni sul punto di vista degli Stati membri (compresi autorità e organi indipendenti degli stessi) quanto alla necessità e al tipo di intervento potenzialmente richiesto a livello di UE per contrastare le SLAPP, ai rimedi giudiziari (generali o specifici) eventualmente esistenti e al tipo di sostegno attualmente disponibile a livello nazionale per le persone bersaglio di SLAPP.

Nel novembre 2021 si è tenuto un seminario con portatori di interessi selezionati, che ha permesso di discutere sulle dimensioni delle SLAPP e di raccogliere informazioni, analizzare e mettere alla prova possibili soluzioni.

Nei lavori preparatori la Commissione ha tenuto conto dei dati raccolti dal Parlamento europeo durante l'elaborazione della relazione da questo adottata di sua iniziativa alla fine del 2021 su tale argomento.

I riscontri forniti dai portatori di interessi in particolare nel corso della riunione e nella consultazione pubblica aperta hanno messo in evidenza un forte sostegno a un intervento a livello di UE, sia legislativo che di altra natura, per contrastare le SLAPP. Le organizzazioni a livello di UE hanno riferito che le SLAPP sono in aumento nell'Unione, compresi i casi transfrontalieri. I pareri espressi nella consultazione pubblica hanno inoltre sottolineato l'importanza della formazione e della sensibilizzazione sulle SLAPP, i vantaggi della raccolta di dati e la necessità di un adeguato monitoraggio delle azioni bavaglio.

Anche i riscontri ottenuti nella consultazione pubblica e nella riunione dei portatori di interessi hanno permesso di raccogliere dati rilevanti su tale fenomeno nell'UE, che sono stati tenuti in considerazione nel documento di lavoro dei servizi della Commissione²¹ che accompagna la presente proposta.

La maggior parte degli Stati membri si è mostrata favorevole a un intervento dell'UE contro le SLAPP e ha sottolineato l'esigenza di proteggere la libertà di espressione e di informazione e la libertà dei media, salvaguardando nel contempo l'equilibrio tra le misure di protezione dalle azioni bavaglio e l'accesso alla giustizia. Alcuni Stati membri hanno segnalato come motivo di preoccupazione nel loro paese la mancanza di elementi di prova sulle SLAPP, in particolare su quelle con una dimensione transfrontaliera.

Dalla consultazione mirata dei giudici nazionali è emerso che negli Stati membri non esistono né una definizione giuridica di SLAPP né sistemi di garanzie specifiche per contrastare tali

¹⁹ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13192-EU-action-against-abusive-litigation-SLAPP-targeting-journalists-and-rights-defenders/public-consultation_it.

²⁰ https://ec.europa.eu/eusurvey/runner/EJN_SLAPP.

²¹ SWD(2022) 117 del 27.4.2022.

azioni, sebbene alcune delle garanzie generali esistenti a livello nazionale possano in linea di principio essere utilizzate nelle cause relative ad azioni bavaglio.

L'11 novembre 2021 il Parlamento europeo ha adottato di propria iniziativa una relazione sulle SLAPP²² con cui ha esortato la Commissione a presentare un pacchetto completo di misure per contrastare tali azioni, tra le quali anche misure legislative.

La Commissione ha inoltre incaricato l'elaborazione di studi per comprendere meglio tale fenomeno nell'UE e realizzare una prima mappatura della situazione negli Stati membri, dalla quale sono emerse informazioni utili sulle SLAPP e sui loro fattori determinanti²³. Il secondo studio è stato uno studio comparativo più approfondito con cui si è valutata in dettaglio la situazione attuale negli Stati membri²⁴.

- **Assunzione e uso di perizie**

Per preparare l'iniziativa sulle SLAPP, nel 2021 la Commissione ha istituito un gruppo di esperti²⁵ composto da professionisti del diritto, accademici e rappresentanti dei media e della società civile. Il gruppo aveva come mandato fornire una consulenza giuridica sulle SLAPP, fungere da piattaforma a livello di UE per lo scambio di migliori prassi e conoscenze e, ove possibile, assistere le persone oggetto di azioni bavaglio. Nell'autunno 2021 è stato creato in seno al gruppo di esperti un sottogruppo legislativo specifico incaricato di assistere la Commissione nell'elaborazione della proposta legislativa.

- **Documento di lavoro dei servizi della Commissione**

La presente proposta è accompagnata da un documento di lavoro dei servizi della Commissione²⁶ che illustra le motivazioni, l'analisi e i dati disponibili a sostegno della proposta. La presente proposta non è corredata di una valutazione di impatto, dato che fornirà garanzie procedurali mirate senza generare costi quantificabili significativi. Fornirà invece agli organi giurisdizionali nazionali mezzi più adeguati per porre fine ai tentativi di abuso delle procedure giudiziarie e per evitare i costi che da un simile abuso possono derivare per il sistema giudiziario. Inoltre, poiché le SLAPP compromettono i diritti fondamentali alla libertà di espressione e di informazione, è essenziale intervenire in modo rapido e deciso per evitare un'ulteriore espansione nell'UE di questo fenomeno dannoso, emerso relativamente di recente ma sempre più presente.

- **Diritti fondamentali**

La proposta promuove la tutela dei diritti fondamentali nell'Unione europea. I giornalisti, i difensori dei diritti umani e altri gruppi destinatari che beneficiano delle garanzie procedurali proposte svolgono un ruolo importante nelle democrazie europee, in particolare nella difesa del dibattito pubblico, dei diritti fondamentali, dei valori democratici, dell'inclusione sociale, della protezione dell'ambiente e dello Stato di diritto. Al tempo stesso il diritto processuale ha un ruolo essenziale nel garantire l'effettività dei diritti fondamentali in conformità alla Carta.

²² Risoluzione del Parlamento europeo dell'11 novembre 2021 sul tema "Rafforzare la democrazia e la libertà e il pluralismo dei media nell'UE: il ricorso indebito ad azioni nel quadro del diritto civile e penale per mettere a tacere i giornalisti, le ONG e la società civile" (2021/2036(INI)).

²³ Disponibile al seguente indirizzo: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/ad-hoc-literature-review-analysis-key-elements-slapp_en.pdf.

²⁴ https://ec.europa.eu/info/files/strategic-lawsuits-against-public-participation-slapp-european-union-comparative-study_en.

²⁵ [Gruppo di esperti](#) contro le SLAPP.

²⁶ SWD(2022) 117 del 27.4.2022.

Il diritto alla libertà di espressione e di informazione di cui all'articolo 11 della Carta comprende 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. Pur non trattandosi di un diritto assoluto, eventuali limitazioni al suo esercizio devono essere previste dalla legge, rispettarne il contenuto essenziale ed essere applicate solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui (articolo 52, paragrafo 1, della Carta).

Al tempo stesso la proposta garantisce l'equilibrio tra l'accesso alla giustizia, garantito dall'articolo 47 della Carta, i diritti della personalità/al rispetto della vita privata di cui agli articoli 7 e 8 della Carta e la tutela della libertà di espressione e di informazione. Le garanzie procedurali sono scrupolosamente mirate e lasciano al giudice la discrezionalità sufficiente per mantenere in ogni singola causa il delicato equilibrio tra il rigetto anticipato delle domande manifestamente infondate e l'accesso effettivo alla giustizia.

4. INCIDENZA SUL BILANCIO

Nessuna.

5. ALTRI ELEMENTI

- **Piani attuativi e modalità di monitoraggio, valutazione e informazione**

La Commissione faciliterà l'attuazione della direttiva negli Stati membri fornendo assistenza al recepimento per garantirne un'attuazione agevole negli Stati membri e organizzando almeno un seminario sul recepimento e riunioni bilaterali, anche su richiesta degli Stati membri. Gli Stati membri saranno inoltre invitati a notificare le rispettive misure nazionali di recepimento.

Il funzionamento della direttiva sarà riesaminato cinque anni dopo la sua entrata in applicazione.

- **Documenti esplicativi (per le direttive)**

La presente proposta non richiede documenti esplicativi specifici.

Illustrazione dettagliata delle singole disposizioni della proposta

La direttiva si compone di quattro parti principali distinte: norme comuni in materia di garanzie procedurali (capo II), rigetto anticipato dei procedimenti giudiziari manifestamente infondati (capo III), rimedi contro i procedimenti giudiziari abusivi (capo IV) e protezione da sentenze emesse in paesi terzi (capo V). Le disposizioni di cui ai capi I e VI hanno una portata orizzontale.

Capo I - Disposizioni generali: il capo I contiene disposizioni sull'oggetto e sull'ambito di applicazione della direttiva, alcune definizioni e una disposizione che stabilisce quando una questione presenta implicazioni transfrontaliere ai fini della direttiva.

L'**articolo 1** specifica l'oggetto, chiarendo che le garanzie specifiche previste dalla direttiva sono intese a far fronte ai procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi in materia civile con implicazioni transfrontaliere avviati nei confronti di persone fisiche o giuridiche in ragione della loro partecipazione pubblica, in particolare giornalisti e difensori dei diritti umani.

L'**articolo 2** definisce l'ambito di applicazione materiale della direttiva, ossia le questioni di natura civile o commerciale con implicazioni transfrontaliere, a prescindere dalla natura dell'organo giurisdizionale. Sono comprese le azioni civili intentate nell'ambito di procedimenti penali, ma anche le misure provvisorie e cautelari, le domande riconvenzionali o altri tipi particolari di rimedi esperibili nel quadro di altri strumenti. Come accade per altri strumenti UE di natura civile e commerciale, sono esclusi dall'ambito di applicazione della direttiva le questioni fiscali, doganali o amministrative, così come la responsabilità dello Stato per atti e omissioni nell'esercizio dei pubblici poteri. Tra gli atti *iure imperii* figurano le azioni esercitate nei confronti dei funzionari che agiscono a nome dello Stato e quelle di responsabilità per atti delle autorità pubbliche, compresa la responsabilità dei funzionari pubblici. Le autorità pubbliche non dovrebbero pertanto essere considerate bersaglio di SLAPP.

L'**articolo 3** contiene le definizioni dei concetti di partecipazione pubblica, di questione di pubblico interesse e di procedimenti giudiziari abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica.

La **partecipazione pubblica** è definita in senso lato come qualsiasi dichiarazione resa o attività svolta:

- 1) nell'esercizio del diritto alla libertà di espressione e informazione, come la creazione, la presentazione, la promozione, mediante pubblicità o con altri mezzi, di comunicazioni, pubblicazioni o opere giornalistiche, politiche, scientifiche, accademiche, artistiche, illustrative o satiriche, nonché qualunque azione preparatoria e di sostegno o assistenza direttamente collegata a tali dichiarazioni o attività;
- 2) nell'esercizio del diritto alla libertà di associazione e di riunione pacifica, come l'organizzazione o la partecipazione ad attività di lobbying, manifestazioni e proteste o le attività motivate dall'esercizio del diritto a una buona amministrazione e del diritto a un ricorso effettivo, come la presentazione di reclami, petizioni o ricorsi amministrativi o giudiziari e la partecipazione a udienze pubbliche, così come qualunque azione preparatoria e di sostegno o assistenza direttamente collegata a tali dichiarazioni o attività.

Comprende inoltre altre attività tese ad informare o influire sull'opinione pubblica o a promuovere azioni da parte del pubblico, tra cui le attività di entità pubbliche o private in relazione a questioni di interesse pubblico, come l'organizzazione o la partecipazione a ricerche, indagini, campagne o altre azioni collettive, così come qualunque azione preparatoria e di assistenza o sostegno direttamente collegata a tali attività. Tra le azioni preparatorie figurano, ad esempio, le interviste realizzate da un giornalista investigativo o da un accademico per preparare una dichiarazione oppure le informazioni raccolte da un difensore dell'ambiente. Dovrebbero essere ricomprese le azioni di sostegno o assistenza, in quanto gli attori possono avviare procedimenti giudiziari anche nei confronti di soggetti che prestano i necessari servizi di sostegno o assistenza, come il collegamento internet o servizi di stampa, allo scopo di limitare indirettamente la libertà di espressione dei veri bersagli delle SLAPP. Tali azioni preparatorie, di sostegno e assistenza devono avere un nesso diretto e intrinseco con la dichiarazione o l'attività in questione.

Di norma la partecipazione pubblica non dovrebbe invece ricomprendere la pubblicità commerciale e l'attività di marketing (comunicazione commerciale).

Anche il concetto di **questione di interesse pubblico** è definito in senso lato come qualunque questione che riguarda il pubblico in misura tale da suscitare in quest'ultimo un legittimo

interesse in settori quali, ad esempio, la salute pubblica, la sicurezza, l'ambiente, il clima o il godimento dei diritti fondamentali.

La definizione di **procedimenti giudiziari abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica** si riferisce ai procedimenti giudiziari avviati in relazione alla partecipazione pubblica che sono completamente o parzialmente infondati e che mirano in via principale a prevenire, restringere o penalizzare la partecipazione pubblica.

Un elenco non esaustivo riporta gli indicatori più comuni di abuso, come la natura sproporzionata, eccessiva o irragionevole della domanda o di parte della stessa, l'esistenza di molteplici procedimenti avviati dall'attore o da suoi associati in relazione a questioni analoghe o l'intimidazione, le molestie o le minacce da parte dell'attore o di suoi rappresentanti.

I procedimenti giudiziari abusivi spesso comportano l'uso in malafede di tattiche di contenzioso come il rinvio dei procedimenti, il fatto di causare spese sproporzionate per il convenuto nel procedimento oppure la scelta opportunistica del foro. Tali tattiche, impiegate dall'attore per scopi diversi dall'accesso alla giustizia, sono spesso (ma non sempre) combinate con varie forme di intimidazione, molestie o minacce prima o durante il procedimento con l'obiettivo di ostacolare la partecipazione pubblica.

L'**articolo 4** stabilisce quando si ritiene che una questione presenti implicazioni transfrontaliere.

Ai fini della direttiva si ritiene che una questione presenti implicazioni transfrontaliere a meno che entrambe le parti non siano domiciliate nello stesso Stato membro in cui è situato l'organo giurisdizionale adito, nel qual caso si ritiene che la questione sia puramente interna.

Tuttavia, anche quando entrambe le parti del procedimento sono domiciliate nello stesso Stato membro dell'organo giurisdizionale adito, si ritiene che la questione presenti implicazioni transfrontaliere in altri due tipi di situazioni.

- 1) La prima situazione è quella in cui l'atto specifico di partecipazione pubblica riguardante una questione di interesse pubblico è rilevante per più di uno Stato membro, ad esempio nel caso della partecipazione pubblica ad eventi organizzati da istituzioni dell'Unione, come la comparizione in udienze pubbliche, oppure delle dichiarazioni o attività su questioni specificamente rilevanti per più di uno Stato membro, come l'inquinamento transfrontaliero o accuse di riciclaggio di denaro con un possibile coinvolgimento a livello transfrontaliero.
- 2) La seconda situazione in cui dovrebbe ritenersi che una questione presenti implicazioni transfrontaliere è quella in cui l'attore o entità ad esso associate hanno avviato procedimenti giudiziari paralleli o precedenti nei confronti degli stessi convenuti o di loro associati in un altro Stato membro.
- 3) Questi due tipi di situazioni tengono conto del contesto specifico delle SLAPP.

Capo II - Norme comuni in materia di garanzie procedurali: il capo II contiene disposizioni orizzontali sulla richiesta di garanzie procedurali, sul contenuto della stessa e su altre caratteristiche procedurali.

Ai sensi dell'**articolo 5**, è possibile presentare una richiesta per ottenere diversi tipi di garanzie procedurali:

- a) una cauzione conformemente all'articolo 8;
- b) il rigetto anticipato dei procedimenti giudiziari manifestamente infondati a norma del capo III;

c) rimedi contro i procedimenti giudiziari abusivi in conformità al capo IV.

Se da un lato la descrizione della natura di una dichiarazione o attività come atto di partecipazione pubblica dovrebbe essere una condizione di ammissibilità, dall'altro una descrizione degli elementi di prova a sostegno della richiesta dovrebbe essere considerata opportuna se l'attore nel procedimento principale non ha ancora fornito elementi di prova o se questi non sono altrimenti a disposizione del giudice. Gli Stati membri possono prevedere che le stesse misure possano essere adottate d'ufficio dall'organo giurisdizionale adito in qualsiasi fase del procedimento.

L'**articolo 6** ha ad oggetto le successive modifiche della domanda o degli atti processuali da parte dell'attore che deliberatamente ritira o modifica la domanda o gli atti processuali per evitare una decisione relativa alle spese favorevole alla parte vittoriosa. Tale strategia legale può impedire al giudice di riconoscere il carattere abusivo del procedimento giudiziario, privando il convenuto di ogni possibilità di ottenere il rimborso delle spese processuali. Tale disposizione garantisce che qualunque modifica successiva delle domande o degli atti processuali da parte dell'attore, compresa la rinuncia al procedimento, non pregiudichi la possibilità per l'organo giurisdizionale adito di considerare il procedimento giudiziario abusivo e di pronunciare una condanna alle spese, accordare il risarcimento dei danni o infliggere sanzioni.

L'**articolo 7** prevede la possibilità per gli organi giurisdizionali investiti della questione di accettare che organizzazioni non governative che tutelano o promuovono i diritti delle persone attive nella partecipazione pubblica possano intervenire nel procedimento a sostegno del convenuto oppure per fornire informazioni. Gli Stati membri dovrebbero disciplinare i requisiti procedurali di tale intervento, compresi eventualmente i termini dello stesso, conformemente alle norme procedurali applicabili all'organo giurisdizionale adito.

L'**articolo 8** conferisce all'organo giurisdizionale adito il potere di esigere dall'attore la costituzione di una cauzione a copertura delle spese processuali, o delle spese processuali e del risarcimento dei danni, nel caso in cui il giudice ritenga che, pur non essendo la domanda manifestamente infondata, vi siano elementi atti ad indicare un abuso procedurale e scarse probabilità di accoglimento della domanda nel procedimento principale.

Capo III - Rigetto anticipato dei procedimenti giudiziari manifestamente infondati: il capo III riguarda i requisiti e le garanzie procedurali per il rigetto anticipato delle domande nei procedimenti giudiziari manifestamente infondati.

L'**articolo 9** stabilisce che il rigetto anticipato è accordato nel caso in cui la domanda presentata contro il convenuto sia in tutto o in parte manifestamente infondata. Se la domanda principale viene respinta in un secondo momento nel corso del procedimento ordinario, il convenuto può comunque avvalersi di altri rimedi contro i procedimenti giudiziari abusivi, se in tale momento viene riconosciuta l'esistenza di elementi di abuso.

L'**articolo 10** stabilisce che, se il convenuto ha chiesto il rigetto anticipato, il procedimento principale viene sospeso fino al momento in cui viene pronunciata una decisione definitiva su tale richiesta. La sospensione del procedimento avviato dall'attore garantisce l'arresto delle attività processuali, con la conseguente riduzione delle spese processuali a carico del convenuto. Per evitare qualunque conseguenza sull'accesso effettivo alla giustizia, la sospensione dovrebbe essere temporanea e protrarsi solo fino al momento in cui sulla richiesta di rigetto anticipato venga adottata una decisione definitiva, non più soggetta ad alcuna impugnazione.

L'**articolo 11** prevede che la richiesta di rigetto anticipato sia trattata con procedura accelerata, tenendo conto delle circostanze del caso, del diritto a un ricorso effettivo e del

diritto a un giudice imparziale. Al fine di garantire la rapidità della procedura accelerata, gli Stati membri possono fissare termini per lo svolgimento delle udienze o per l'adozione di una decisione da parte dell'organo giurisdizionale. Possono anche adottare regimi analoghi alle procedure relative alle misure provvisorie.

L'**articolo 12** introduce una norma speciale sull'onere della prova: se il convenuto ha chiesto il rigetto anticipato dimostrando che la propria dichiarazione o attività costituisce un atto di partecipazione pubblica, spetta all'attore dimostrare che la domanda non è manifestamente infondata. Tale norma non introduce una limitazione all'accesso alla giustizia, tenuto conto del fatto che l'attore ha l'onere della prova in relazione a tale domanda e che, per evitare un rigetto anticipato, deve limitarsi a soddisfare un requisito molto meno rigoroso, ossia dimostrare che la domanda non è manifestamente infondata.

L'**articolo 13** prevede che la decisione con cui viene accolta o respinta la richiesta di rigetto anticipato sia impugnabile.

Capo IV - Rimedi contro i procedimenti giudiziari abusivi: il capo IV contiene disposizioni in materia di spese processuali, risarcimento dei danni e sanzioni.

L'**articolo 14** prevede che l'attore che ha avviato un procedimento giudiziario abusivo teso a bloccare la partecipazione pubblica possa essere condannato a sopportarne la totalità delle spese, compreso l'intero importo delle spese di rappresentanza legale sostenute dal convenuto, salvo qualora tali spese siano eccessive.

L'**articolo 15** garantisce che qualsiasi persona fisica o giuridica che abbia subito un danno come conseguenza di un procedimento giudiziario abusivo teso a bloccare la partecipazione pubblica possa chiedere e ottenere il pieno risarcimento di tale danno. Sono compresi sia i danni materiali che quelli immateriali. I danni materiali comprendono, ad esempio, gli onorari degli avvocati non rimborsabili sotto forma di spese, le spese di viaggio e le spese mediche (ad esempio per l'assistenza psicologica), se direttamente riconducibili al procedimento giudiziario. Le spese sostenute prima del procedimento dovrebbero essere considerate danni materiali se a norma del diritto nazionale non sono comprese tra le spese. I danni immateriali riguardano diverse forme di danno fisico e/o psicologico. Comprendono, ad esempio, il dolore, la sofferenza o lo stress emotivo derivanti dal procedimento giudiziario, il deterioramento della qualità di vita o delle relazioni, il danno alla reputazione e in generale qualunque tipo di danno immateriale.

L'**articolo 16** prevede la possibilità di infliggere sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive alla parte che ha avviato un procedimento giudiziario abusivo teso a bloccare la partecipazione pubblica. Tale disposizione mira principalmente a dissuadere i potenziali attori dall'avviare procedimenti giudiziari abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica. L'importo delle sanzioni sarà versato agli Stati membri.

Capo V - Protezione da sentenze emesse in paesi terzi: il capo V stabilisce rimedi per proteggere il convenuto dai procedimenti giudiziari abusivi avviati dinanzi a organi giurisdizionali di paesi terzi.

L'**articolo 17** impone agli Stati membri di garantire che siano rifiutati in quanto manifestamente contrari all'ordine pubblico il riconoscimento e l'esecuzione di una sentenza emessa in un paese terzo in esito a un procedimento giudiziario che sia motivato dalla partecipazione pubblica di una persona fisica o giuridica domiciliata in uno Stato membro e che sarebbe stato considerato manifestamente infondato o abusivo se fosse stato avviato dinanzi ai giudici dello Stato membro in cui vengono chiesti il riconoscimento o l'esecuzione di detta sentenza e tali giudici avessero applicato il proprio diritto.

L'**articolo 18** prevede, come rimedio supplementare contro una sentenza emessa in un paese terzo, che, qualora nei confronti di una persona fisica o giuridica domiciliata in uno Stato membro sia stato avviato dinanzi a un organo giurisdizionale di un paese terzo un procedimento giudiziario abusivo teso a bloccare la partecipazione pubblica, tale persona possa chiedere il risarcimento dei danni e il rimborso delle spese sostenute in relazione al procedimento svoltosi dinanzi all'organo giurisdizionale del paese terzo, a prescindere dal luogo in cui è domiciliato l'attore del procedimento nel paese terzo. Tale disposizione introduce un nuovo criterio speciale di giurisdizione al fine di garantire che le persone bersaglio di procedimenti giudiziari abusivi domiciliate nell'Unione europea dispongano di un rimedio efficace nell'Unione contro i procedimenti giudiziari abusivi avviati dinanzi a un organo giurisdizionale di un paese terzo.

Capo VI - Disposizioni finali: il capo VI contiene disposizioni sul rapporto tra la direttiva e la convenzione di Lugano del 2007, sulla revisione dell'applicazione della direttiva, sul recepimento nel diritto nazionale, sull'entrata in vigore e sui destinatari della direttiva.

Proposta di

DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

sulla protezione delle persone attive nella partecipazione pubblica da procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi ("azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica")

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 81, paragrafo 2, lettera f),

vista la proposta della Commissione europea,

previa trasmissione del progetto di atto legislativo ai parlamenti nazionali,

deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria,

considerando quanto segue:

- (1) L'articolo 2 del trattato sull'Unione europea sancisce che l'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze.
- (2) L'articolo 10, paragrafo 3, del trattato sull'Unione europea stabilisce che ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ("Carta") prevede, tra gli altri, il diritto al rispetto della vita privata e della vita familiare (articolo 7), il diritto alla protezione dei dati di carattere personale (articolo 8), il diritto alla libertà di espressione e d'informazione, che include il rispetto della libertà e del pluralismo dei media (articolo 11), e il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale (articolo 47).
- (3) Il diritto alla libertà di espressione e di informazione di cui all'articolo 11 della Carta comprende 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. All'articolo 11 della Carta dovrebbero essere attribuiti il significato e la portata del corrispondente articolo 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo ("CEDU") relativo alla libertà di espressione, quale interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.
- (4) Scopo della presente direttiva è proteggere le persone fisiche e giuridiche attive nella partecipazione pubblica su questioni di interesse pubblico, in particolare i giornalisti e i difensori dei diritti umani, da procedimenti giudiziari avviati nei loro confronti per dissuaderle dalla partecipazione pubblica (comunemente denominati "*azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica*", "SLAPP" o "azioni bavaglio").
- (5) I giornalisti svolgono un ruolo importante nel facilitare il dibattito pubblico e nello scambio di informazioni, opinioni e idee. È essenziale che dispongano dello spazio necessario per contribuire a un dibattito aperto, libero ed equo e per contrastare la

disinformazione, le ingerenze e la manipolazione delle informazioni. I giornalisti dovrebbero essere in grado di svolgere le loro attività in modo efficace per garantire che i cittadini abbiano accesso a una pluralità di opinioni nelle democrazie europee.

- (6) I giornalisti investigativi hanno un ruolo particolarmente importante nella lotta alla criminalità organizzata, alla corruzione e all'estremismo. Svolgono un lavoro che comporta rischi particolarmente elevati e sono sempre più esposti ad attacchi e molestie. È necessario un solido sistema di garanzie affinché possano esercitare la loro funzione cruciale di vigilanza su questioni di legittimo interesse pubblico.
- (7) Anche i difensori dei diritti umani svolgono un ruolo importante nelle democrazie europee, in particolare nella difesa dei diritti fondamentali, dei valori democratici, dell'inclusione sociale, dell'ambiente e dello Stato di diritto. Dovrebbero poter partecipare attivamente alla vita pubblica e far sentire la loro voce su questioni politiche e sui processi decisionali senza timore di intimidazioni. Per "difensori dei diritti umani" s'intendono le persone o le organizzazioni impegnate nella difesa dei diritti fondamentali e di una serie di altri diritti, tra cui i diritti ambientali e climatici, i diritti delle donne, i diritti delle persone LGBTIQ e delle persone appartenenti a minoranze razziali o etniche, i diritti dei lavoratori e le libertà religiose. Anche altri partecipanti al dibattito pubblico, come i ricercatori e gli accademici, meritano una protezione adeguata.
- (8) Per una democrazia sana e prospera è necessario che le persone possano partecipare attivamente al dibattito pubblico senza indebite ingerenze da parte delle autorità pubbliche o di altre entità potenti interne o straniere. Al fine di garantire una partecipazione significativa, le persone dovrebbero poter accedere a informazioni affidabili, che consentano loro di formarsi le proprie opinioni ed esercitare il loro giudizio in uno spazio pubblico in cui sia possibile esprimere liberamente pareri diversi.
- (9) Per favorire un simile ambiente è importante proteggere i giornalisti e i difensori dei diritti umani dai procedimenti giudiziari tesi a bloccare la partecipazione pubblica. Tali procedimenti giudiziari non mirano ad ottenere l'accesso alla giustizia, bensì a mettere a tacere il dibattito pubblico, di norma attraverso il ricorso a molestie e all'intimidazione.
- (10) Le SLAPP sono generalmente avviate da entità potenti, ad esempio individui, gruppi di lobby, società e organi statali. Sono spesso caratterizzate da una situazione di squilibrio di potere tra le parti, in cui l'attore si trova in una posizione finanziaria o politica più forte rispetto al convenuto. La presenza di un simile squilibrio di potere, pur non essendo un elemento indispensabile di tali casi, aumenta in misura significativa le conseguenze negative e gli effetti dissuasivi dei procedimenti giudiziari tesi a bloccare la partecipazione pubblica.
- (11) I procedimenti giudiziari tesi a bloccare la partecipazione pubblica possono incidere negativamente sulla credibilità e sulla reputazione dei giornalisti e dei difensori dei diritti umani ed esaurirne le risorse finanziarie e di altro tipo. Tali procedimenti possono contribuire a ritardare o addirittura impedire la pubblicazione di informazioni su questioni di interesse pubblico. La durata dei procedimenti e la pressione finanziaria che ne deriva possono avere un effetto dissuasivo sui giornalisti e sui difensori dei diritti umani. Tali pratiche possono pertanto avere effetti deterrenti sul loro lavoro, spingendoli all'autocensura per evitare eventuali procedimenti giudiziari futuri, con il conseguente impoverimento del dibattito pubblico a scapito della società nel suo complesso.

- (12) Le persone bersaglio di procedimenti giudiziari tesi a bloccare la partecipazione pubblica possono trovarsi di fronte a molteplici azioni legali avviate contemporaneamente, a volte in più giurisdizioni. I procedimenti avviati nella giurisdizione di uno Stato membro nei confronti di una persona residente in un altro Stato membro sono generalmente più complessi e costosi per il convenuto. Gli attori nei procedimenti giudiziari tesi a bloccare la partecipazione pubblica possono anche avvalersi di strumenti procedurali al fine di aumentare la durata e i costi del contenzioso, e possono avviare procedimenti giudiziari in una giurisdizione che ritengono più favorevole al loro caso, anziché adire l'organo giurisdizionale più adatto per l'esame della domanda. Tali pratiche comportano anche un onere inutile e dannoso a carico dei sistemi giudiziari nazionali.
- (13) Le garanzie previste dalla presente direttiva dovrebbero applicarsi a tutte le persone fisiche o giuridiche in ragione della loro partecipazione pubblica. Dovrebbero proteggere anche qualsiasi persona fisica o giuridica che, a titolo professionale o personale, assiste o fornisce sostegno, beni o servizi a un'altra persona per fini direttamente collegati alla partecipazione pubblica su questioni di interesse pubblico. Ciò riguarda, ad esempio, i fornitori di internet, le case editrici o le tipografie, che si trovano ad affrontare procedimenti giudiziari, o la minaccia di tali procedimenti, per il fatto che prestano servizi alle persone bersaglio dei procedimenti giudiziari.
- (14) La presente direttiva dovrebbe applicarsi a qualsiasi tipo di domanda o azione legale di carattere civile o commerciale con implicazioni transfrontaliere, indipendentemente dalla natura dell'organo giurisdizionale adito. Sono incluse le azioni civili intentate nell'ambito di procedimenti penali, nonché le misure provvisorie e cautelari, le domande riconvenzionali o altri tipi particolari di rimedi esperibili nel quadro di altri strumenti.
- (15) La direttiva non si applica alle domande basate sulla responsabilità dello Stato per atti od omissioni nell'esercizio dei pubblici poteri (*acta iure imperii*), alle azioni esercitate nei confronti dei funzionari che agiscono a nome dello Stato né a quelle di responsabilità per atti delle autorità pubbliche, compresa la responsabilità dei funzionari pubblici.
- (16) Per "partecipazione pubblica" si dovrebbe intendere qualsiasi dichiarazione resa o attività svolta da una persona fisica o giuridica nell'esercizio del diritto alla libertà di espressione e di informazione su una questione di interesse pubblico, come la creazione, la presentazione, la promozione, mediante pubblicità o con altri mezzi, di comunicazioni, pubblicazioni o opere giornalistiche, politiche, scientifiche, accademiche, artistiche, illustrative o satiriche, nonché qualunque azione preparatoria direttamente collegata a tali dichiarazioni o attività. Può comprendere anche attività connesse all'esercizio del diritto alla libertà di associazione e di riunione pacifica, come l'organizzazione o la partecipazione ad attività di lobbying, manifestazioni e proteste o le attività motivate dall'esercizio del diritto a una buona amministrazione e del diritto a un ricorso effettivo, come la presentazione di reclami, petizioni o ricorsi amministrativi o giudiziari e la partecipazione a udienze pubbliche. La partecipazione pubblica dovrebbe comprendere anche le azioni preparatorie, di sostegno o assistenza legate da un nesso diretto e intrinseco alla dichiarazione o all'attività in questione e prese di mira al fine di inibire la partecipazione pubblica. Può comprendere inoltre altre attività tese ad informare o influire sull'opinione pubblica o a promuovere azioni da parte del pubblico, comprese le attività di entità pubbliche o private in relazione a questioni di interesse pubblico, come l'organizzazione o la partecipazione a ricerche, indagini, campagne o altre azioni collettive.

- (17) Di norma la partecipazione pubblica non dovrebbe ricomprendere la pubblicità commerciale e l'attività di marketing, che normalmente non vengono effettuate nell'esercizio della libertà di espressione e informazione.
- (18) Il concetto di questione di interesse pubblico dovrebbe riguardare anche la qualità, la sicurezza o altri aspetti di beni, prodotti o servizi che siano rilevanti per la salute pubblica, la sicurezza, l'ambiente, il clima o il godimento dei diritti fondamentali. Una controversia puramente individuale tra un consumatore e un fabbricante o prestatore di servizi in relazione a un bene, prodotto o servizio dovrebbe rientrare in tale concetto solo se la questione contiene elementi di interesse pubblico, ad esempio in relazione a prodotti o servizi che non rispettano norme ambientali o di sicurezza.
- (19) Le attività di una persona o di un'entità di interesse pubblico o esposta all'attenzione pubblica sono anch'esse questioni di interesse pubblico, che possono suscitare un legittimo interesse nel pubblico. Non esiste invece alcun legittimo interesse nel caso in cui l'unico obiettivo di una dichiarazione o attività riguardante tale persona o entità sia soddisfare la curiosità di determinati lettori quanto ai particolari della vita privata di una persona.
- (20) I procedimenti giudiziari abusivi comportano di norma l'uso in malafede di tattiche di contenzioso come il rinvio dei procedimenti, il fatto di causare spese sproporzionate per il convenuto nel procedimento oppure la scelta opportunistica del foro. Tali tattiche sono impiegate dall'attore per scopi diversi dall'accesso alla giustizia. Spesso (ma non sempre) sono combinate con varie forme di intimidazione, molestie o minacce.
- (21) La dimensione transfrontaliera delle SLAPP aumenta la complessità e le sfide cui devono far fronte i convenuti, chiamati a partecipare a procedimenti in altre giurisdizioni, a volte anche in più giurisdizioni contemporaneamente. Tale circostanza a sua volta comporta costi e oneri aggiuntivi, con conseguenze ancora più negative.
- (22) Dovrebbe ritenersi che una questione presenti implicazioni transfrontaliere a meno che entrambe le parti non siano domiciliate nello stesso Stato membro in cui è situato l'organo giurisdizionale adito. Anche quando entrambe le parti sono domiciliate nello stesso Stato membro dell'organo giurisdizionale adito, dovrebbe ritenersi che la questione presenti implicazioni transfrontaliere in altri due tipi di situazioni. La prima situazione è quella in cui l'atto specifico di partecipazione pubblica riguardante una questione di interesse pubblico è rilevante per più di uno Stato membro. È il caso, ad esempio, della partecipazione pubblica ad eventi organizzati da istituzioni dell'Unione, come la comparizione in udienze pubbliche, oppure delle dichiarazioni o attività su questioni specificamente rilevanti per più di uno Stato membro, come l'inquinamento transfrontaliero o accuse di riciclaggio di denaro con un possibile coinvolgimento a livello transfrontaliero. La seconda situazione in cui dovrebbe ritenersi che una questione presenti implicazioni transfrontaliere è quella in cui l'attore o entità ad esso associate hanno avviato procedimenti giudiziari paralleli o precedenti nei confronti degli stessi convenuti o di loro associati in un altro Stato membro. Questi due tipi di situazioni tengono conto del contesto specifico delle SLAPP.
- (23) Il convenuto dovrebbe poter richiedere le seguenti garanzie procedurali: la costituzione di una cauzione a copertura delle spese processuali, oppure delle spese processuali e del risarcimento dei danni, il rigetto anticipato di un procedimento giudiziario manifestamente infondato, rimedi contro i procedimenti giudiziari abusivi (condanna alle spese, risarcimento dei danni e sanzioni), oppure l'insieme di tali misure contemporaneamente.

- (24) In alcuni procedimenti giudiziari abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica, gli attori ritirano o modificano deliberatamente le domande o gli atti processuali per evitare una decisione sulle spese favorevole alla parte vittoriosa. Tale strategia legale può impedire all'organo giurisdizionale di riconoscere il carattere abusivo del procedimento giudiziario, privando il convenuto di ogni possibilità di ottenere il rimborso delle spese processuali. Il ritiro o la modifica della domanda o degli atti processuali non dovrebbe pertanto pregiudicare la possibilità per l'organo giurisdizionale adito di imporre rimedi contro i procedimenti giudiziari abusivi.
- (25) Se la domanda principale viene respinta in un secondo momento nel corso del procedimento ordinario, il convenuto può comunque avvalersi di altri rimedi contro i procedimenti giudiziari abusivi, come la condanna alle spese processuali e il risarcimento dei danni.
- (26) Per fornire al convenuto una garanzia supplementare, dovrebbe essere possibile stabilire a suo favore la costituzione di una cauzione a copertura delle spese processuali e/o del risarcimento dei danni, nel caso in cui l'organo giurisdizionale ritenga che, pur non essendo la domanda manifestamente infondata, vi siano elementi atti ad indicare un abuso procedurale e scarse probabilità di accoglimento della domanda nel procedimento principale. La costituzione di una cauzione non comporta un giudizio sul merito ma rappresenta una misura cautelare atta a garantire gli effetti della decisione finale con cui si accerti un abuso procedurale. Dovrebbe spettare agli Stati membri decidere se la cauzione debba essere disposta dall'organo giurisdizionale d'ufficio oppure su istanza del convenuto.
- (27) La sospensione del procedimento in seguito alla presentazione di una richiesta di rigetto anticipato garantisce l'arresto delle attività processuali, con la conseguente riduzione delle spese processuali a carico del convenuto.
- (28) Per evitare qualunque conseguenza sull'accesso a un ricorso effettivo, la sospensione dovrebbe essere temporanea e protrarsi fino al momento dell'adozione di una decisione definitiva sulla richiesta di rigetto anticipato. Per decisione definitiva si intende una decisione che non è più soggetta ad alcuna impugnazione.
- (29) Al fine di garantire la rapidità della procedura accelerata in relazione a una richiesta di rigetto anticipato, gli Stati membri possono fissare termini per lo svolgimento delle udienze o per l'adozione di una decisione da parte dell'organo giurisdizionale. Possono anche adottare regimi analoghi alle procedure relative alle misure provvisorie. Gli Stati membri dovrebbero adoperarsi affinché, qualora il convenuto abbia richiesto altre garanzie procedurali, la decisione a tale riguardo sia anch'essa adottata rapidamente. Per garantire un trattamento rapido, gli Stati membri possono valutare, tra l'altro, se l'attore abbia avviato procedimenti multipli o congiunti su questioni simili e se vi siano tentativi di intimidire, molestare o minacciare il convenuto.
- (30) Se il convenuto ha chiesto il rigetto anticipato, dovrebbe spettare all'attore nel procedimento principale dimostrare nel quadro della procedura accelerata che la domanda non è manifestamente infondata. Tale norma non introduce una limitazione all'accesso alla giustizia, tenuto conto del fatto che l'attore ha l'onere della prova in relazione a tale domanda nel procedimento principale e che, per evitare un rigetto anticipato, deve limitarsi a soddisfare un requisito molto meno rigoroso, ossia dimostrare che la domanda non è manifestamente infondata.
- (31) Tra le spese dovrebbero figurare tutte quelle relative al procedimento, comprese tutte le spese di rappresentanza legale sostenute dal convenuto, a meno che non siano

eccessive. Le spese di rappresentanza legale che superano gli importi di cui alle tabelle dei corrispettivi stabiliti per legge non dovrebbero essere automaticamente considerate eccessive. Il risarcimento integrale dei danni dovrebbe comprendere sia i danni materiali sia quelli immateriali, come i danni fisici e psicologici.

- (32) Dare agli organi giurisdizionali la possibilità di imporre sanzioni ha come obiettivo principale dissuadere i potenziali attori dall'avviare procedimenti giudiziari abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica. Tali sanzioni dovrebbero essere proporzionate agli elementi di abuso individuati. Nel fissare l'importo delle sanzioni, gli organi giurisdizionali dovrebbero tenere conto del potenziale effetto dannoso o dissuasivo del procedimento sulla partecipazione pubblica, anche in relazione alla natura della domanda e valutando se l'attore abbia avviato procedimenti multipli o congiunti su questioni simili e se vi siano tentativi di intimidire, molestare o minacciare il convenuto.
- (33) Nel contesto transfrontaliero è importante riconoscere anche le minacce derivanti da SLAPP avviate in paesi terzi contro giornalisti, difensori dei diritti umani e altre persone attive nella partecipazione pubblica domiciliate nell'Unione europea. Da tali azioni possono derivare decisioni di risarcimento danni per importi eccessivi a carico di giornalisti, difensori dei diritti umani e altri soggetti dell'UE. I procedimenti giudiziari nei paesi terzi sono più complessi e costosi per le persone che ne sono il bersaglio. Per tutelare la democrazia e la libertà di espressione e di informazione nell'Unione europea ed evitare che le garanzie previste dalla presente direttiva siano compromesse dal ricorso a procedimenti giudiziari in altre giurisdizioni, è importante garantire protezione anche dai procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi nei paesi terzi.
- (34) La presente direttiva introduce un nuovo criterio speciale di giurisdizione al fine di garantire che le persone colpite da SLAPP e domiciliate nell'Unione europea dispongano di un rimedio efficace nell'Unione contro i procedimenti giudiziari abusivi avviati dinanzi a un organo giurisdizionale di un paese terzo. Tale criterio speciale di giurisdizione consente alle persone oggetto di azioni bavaglio domiciliate nell'Unione europea di chiedere agli organi giurisdizionali del loro luogo di domicilio il risarcimento dei danni subiti e il rimborso delle spese sostenute nell'ambito di siffatti procedimenti dinanzi a organi giurisdizionali di un paese terzo. Tale diritto trova applicazione a prescindere dal luogo in cui è domiciliato l'attore del procedimento nel paese terzo.
- (35) La presente direttiva dovrebbe lasciare impregiudicata la protezione offerta da altri strumenti di diritto dell'Unione e nazionale alle persone fisiche e giuridiche attive nella partecipazione pubblica. In particolare non pregiudica in alcun modo la tutela offerta dalla direttiva (UE) 2019/1937 riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione²⁷, quale recepita nel diritto nazionale. Per quanto riguarda le situazioni rientranti nell'ambito di applicazione della presente direttiva e della direttiva (UE) 2019/1937, dovrebbe pertanto applicarsi la protezione offerta da entrambi gli atti.
- (36) La presente direttiva è complementare alla raccomandazione della Commissione sulla protezione dei giornalisti e dei difensori dei diritti umani attivi nella partecipazione pubblica da procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi ("azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica"). Tale raccomandazione è

²⁷ GU L 305 del 26.11.2019, pag. 17.

rivolta agli Stati membri e mette a disposizione un pacchetto completo di strumenti, tra cui la formazione, la sensibilizzazione, il sostegno alle persone bersaglio di procedimenti giudiziari abusivi e la raccolta di dati, nonché la comunicazione e il monitoraggio dei procedimenti giudiziari tesi a bloccare la partecipazione pubblica.

- (37) A norma degli articoli 1 e 2 del protocollo n. 22 sulla posizione della Danimarca, allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la Danimarca non partecipa all'adozione della presente direttiva, non è da essa vincolata né è soggetta alla sua applicazione.
- (38) [A norma degli articoli 1 e 2 e dell'articolo 4, lettera a), punto 1, del protocollo n. 21 sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, e fatto salvo l'articolo 4 di tale protocollo, l'Irlanda non partecipa all'adozione della presente direttiva, non è da essa vincolata né è soggetta alla sua applicazione,] OPPURE
- (39) [A norma dell'articolo 3 e dell'articolo 4, lettera a), punto 1, del protocollo n. 21 sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, (con lettera del ...) l'Irlanda ha notificato che desidera partecipare all'adozione e all'applicazione della presente direttiva,]

HANNO ADOTTATO LA PRESENTE DIRETTIVA:

CAPO I

Disposizioni generali

Articolo 1

Oggetto

La presente direttiva stabilisce garanzie contro i procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi in materia civile con implicazioni transfrontaliere avviati nei confronti di persone fisiche o giuridiche, in particolare giornalisti e difensori dei diritti umani, in ragione della loro partecipazione pubblica.

Articolo 2

Ambito di applicazione

La presente direttiva si applica alle questioni di carattere civile o commerciale con implicazioni transfrontaliere, indipendentemente dalla natura dell'organo giurisdizionale adito. Essa non concerne, in particolare, la materia fiscale, doganale o amministrativa, né la responsabilità dello Stato per atti od omissioni nell'esercizio di pubblici poteri (*acta iure imperii*).

Articolo 3

Definizioni

Ai fini della presente direttiva si applicano le definizioni seguenti:

1. **"partecipazione pubblica"**: qualsiasi dichiarazione resa o attività svolta da una persona fisica o giuridica nell'esercizio del diritto alla libertà di espressione e di informazione su una questione di interesse pubblico e qualsiasi azione preparatoria, di sostegno o di assistenza direttamente collegata a tali dichiarazioni o attività. Sono compresi i reclami, le petizioni, i ricorsi amministrativi o giudiziari e la partecipazione alle udienze pubbliche;
2. **"questione di interesse pubblico"**: qualunque questione che riguarda il pubblico in misura tale da poter suscitare in quest'ultimo un legittimo interesse, in settori quali:
 - a) salute pubblica, sicurezza, ambiente, clima o godimento dei diritti fondamentali;
 - b) attività di una persona o di un'entità di interesse pubblico o esposta all'attenzione pubblica;
 - c) questioni oggetto di pubblico esame o revisione da parte di un organo legislativo, esecutivo o giudiziario o qualsiasi altro procedimento pubblico ufficiale;
 - d) accuse di corruzione, frode o criminalità;
 - e) attività volte a combattere la disinformazione;
3. **"procedimenti giudiziari abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica"**: 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.

Articolo 4

Questioni con implicazioni transfrontaliere

1. Ai fini della presente direttiva si ritiene che una questione presenti implicazioni transfrontaliere a meno che entrambe le parti non siano domiciliate nello stesso Stato membro in cui è situato l'organo giurisdizionale adito.
2. Qualora entrambe le parti del procedimento siano domiciliate nello stesso Stato membro dell'organo giurisdizionale adito, si ritiene ugualmente che la questione presenti implicazioni transfrontaliere se:
 - a) l'atto di partecipazione pubblica riguardante una questione di interesse pubblico contro cui è avviato un procedimento giudiziario è rilevante per più di uno Stato membro, oppure
 - b) l'attore o entità ad esso associate hanno avviato procedimenti giudiziari paralleli o precedenti nei confronti degli stessi convenuti o di loro associati in un altro Stato membro.

CAPO II

Norme comuni in materia di garanzie procedurali

Articolo 5

Richiesta di garanzie procedurali

1. Gli Stati membri provvedono affinché le persone fisiche o giuridiche nei confronti delle quali sono avviati procedimenti giudiziari in ragione della loro partecipazione pubblica possano richiedere:
 - a) la costituzione di una cauzione a norma dell'articolo 8;
 - b) il rigetto anticipato dei procedimenti giudiziari manifestamente infondati a norma del capo III;
 - c) rimedi contro i procedimenti giudiziari abusivi a norma del capo IV.
2. Tale richiesta deve comprendere:
 - a) una descrizione degli elementi su cui essa si basa;
 - b) una descrizione degli elementi di prova a sostegno della richiesta.

3. Gli Stati membri possono prevedere che le misure relative alle garanzie procedurali a norma dei capi III e IV possano essere adottate d'ufficio dall'organo giurisdizionale adito.

Articolo 6

Modifica successiva della domanda o degli atti processuali

Gli Stati membri provvedono affinché qualunque modifica successiva delle domande o degli atti processuali da parte dell'attore nel procedimento principale, compresa la rinuncia al procedimento, non pregiudichi la possibilità per l'organo giurisdizionale adito di considerare il procedimento giudiziario abusivo e di imporre rimedi a norma del capo IV.

Articolo 7

Intervento di terzi

Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché un organo giurisdizionale investito di un procedimento giudiziario teso a bloccare la partecipazione pubblica possa accettare che organizzazioni non governative che tutelano o promuovono i diritti delle persone attive nella partecipazione pubblica possano prendere parte a tale procedimento a sostegno del convenuto o per fornire informazioni.

Articolo 8

Cauzione

Gli Stati membri provvedono affinché, nei procedimenti giudiziari tesi a bloccare la partecipazione pubblica, l'organo giurisdizionale adito abbia il potere di esigere dall'attore la costituzione di una cauzione a copertura delle spese processuali, o delle spese processuali e del risarcimento dei danni, se ritiene che tale cauzione sia opportuna alla luce della presenza di elementi che indichino il carattere abusivo del procedimento giudiziario.

CAPO III

Rigetto anticipato dei procedimenti giudiziari manifestamente infondati

Articolo 9

Rigetto anticipato

1. Gli Stati membri conferiscono agli organi giurisdizionali il potere di adottare una decisione di rigetto anticipato, integrale o parziale, del procedimento giudiziario teso a bloccare la partecipazione pubblica per manifesta infondatezza.
2. Gli Stati membri possono stabilire termini per l'esercizio del diritto di presentare una richiesta di rigetto anticipato. I termini devono essere proporzionati e non devono rendere l'esercizio di tale diritto impossibile o eccessivamente difficile.

Articolo 10

Sospensione del procedimento principale

Gli Stati membri provvedono affinché, se il convenuto chiede il rigetto anticipato, il procedimento principale sia sospeso fino all'adozione di una decisione definitiva su tale richiesta.

Articolo 11

Procedura accelerata

Gli Stati membri provvedono affinché la richiesta di rigetto anticipato sia trattata con procedura accelerata, tenendo conto delle circostanze del caso, del diritto a un ricorso effettivo e del diritto a un giudice imparziale.

Articolo 12

Onere della prova

Gli Stati membri provvedono affinché, qualora il convenuto abbia chiesto il rigetto anticipato, spetti all'attore dimostrare che la domanda non è manifestamente infondata.

Articolo 13

Impugnazione

Gli Stati membri provvedono affinché la decisione con cui viene accolta o respinta la richiesta di rigetto anticipato a norma dell'articolo 9 sia impugnabile.

CAPO IV

Rimedi contro i procedimenti giudiziari abusivi

Articolo 14

Decisione relativa alle spese

Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché l'attore che ha avviato un procedimento giudiziario abusivo teso a bloccare la partecipazione pubblica possa essere condannato a sostenere tutte le spese del procedimento, compreso l'intero importo delle spese di rappresentanza legale sostenute dal convenuto, a meno che tali spese non siano eccessive.

Articolo 15

Risarcimento dei danni

Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché una persona fisica o giuridica che ha subito un danno a seguito di un procedimento giudiziario abusivo teso a bloccare la partecipazione pubblica possa chiedere e ottenere il risarcimento integrale di tale danno.

Articolo 16

Sanzioni

Gli Stati membri dispongono che gli organi giurisdizionali investiti di procedimenti giudiziari abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica abbiano la possibilità di infliggere sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive alla parte che ha avviato tale procedimento.

CAPO V

Protezione da sentenze emesse in paesi terzi

Articolo 17

Motivi di diniego del riconoscimento e dell'esecuzione di una sentenza emessa in un paese terzo

Gli Stati membri provvedono affinché siano rifiutati in quanto manifestamente contrari all'ordine pubblico il riconoscimento e l'esecuzione di una sentenza emessa in un paese terzo in esito a un procedimento giudiziario che sia motivato dalla partecipazione pubblica di una persona fisica o giuridica domiciliata in uno Stato membro e che sarebbe stato considerato manifestamente infondato o abusivo se fosse stato avviato dinanzi agli organi giurisdizionali dello Stato membro in cui vengono chiesti il riconoscimento o l'esecuzione di detta sentenza e tali organi giurisdizionali avessero applicato il proprio diritto.

Articolo 18

Giurisdizione per i ricorsi contro le sentenze emesse in paesi terzi

Gli Stati membri provvedono affinché, qualora nei confronti di una persona fisica o giuridica domiciliata in uno Stato membro sia stato avviato dinanzi a un organo giurisdizionale di un paese terzo un procedimento giudiziario abusivo in ragione della partecipazione pubblica, tale persona possa chiedere all'organo giurisdizionale del luogo del proprio domicilio il risarcimento dei danni e il pagamento delle spese sostenute in relazione al procedimento svoltosi dinanzi all'organo giurisdizionale del paese terzo, indipendentemente dal luogo in cui è domiciliato l'attore del procedimento nel paese terzo.

CAPO VI

Disposizioni finali

Articolo 19

Rapporto con la convenzione di Lugano del 2007

La presente direttiva lascia impregiudicata l'applicazione della convenzione concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, firmata a Lugano il 30 ottobre 2007.

Articolo 20

Riesame

Gli Stati membri comunicano alla Commissione tutte le informazioni pertinenti in merito all'applicazione della presente direttiva entro [5 anni dalla data di recepimento]. Sulla base delle informazioni fornite, entro e non oltre [6 anni dalla data di recepimento] la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sull'applicazione della presente direttiva. La relazione valuta l'evoluzione dei procedimenti giudiziari abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica e l'impatto della presente direttiva negli Stati membri. Se del caso, la relazione è corredata di proposte di modifica della presente direttiva.

Articolo 21

Recepimento nel diritto interno

1. Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro e non oltre [due anni dalla data di entrata in vigore della presente direttiva]. Essi comunicano immediatamente alla Commissione il testo di tali disposizioni.

Le disposizioni adottate dagli Stati membri contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di tale riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Le modalità del riferimento sono stabilite dagli Stati membri.

2. Gli Stati membri comunicano alla Commissione il testo delle disposizioni principali di diritto interno che adottano nel settore disciplinato dalla presente direttiva.

Articolo 22

Entrata in vigore

La presente direttiva entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Articolo 23

Destinatari

Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Parlamento europeo
La presidente

Per il Consiglio
Il presidente