

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

1. Premessa

Lo schema di decreto legislativo dà attuazione alla direttiva (UE) 2024/1069 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024 (di seguito, «la direttiva»), in esecuzione della delega conferita al Governo dall'articolo 6 della legge 17 marzo 2026, n. 36, recante «Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2025».

La direttiva mira a contrastare le c.d. *strategic lawsuits against public participation* (SLAPP), ossia i procedimenti giudiziari manifestamente infondati o comunque abusivi avviati nei confronti di giornalisti, attivisti, difensori dei diritti umani e altri soggetti attivi nella partecipazione pubblica con la finalità principale di intimorire e paralizzare l'esercizio della libertà di espressione e degli altri diritti tutelati dagli articoli 11 e 12 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

La direttiva concentra il proprio nucleo dispositivo su tre garanzie processuali — la cauzione (articolo 10), il rigetto anticipato delle domande manifestamente infondate (articoli 11-13) e i rimedi sanzionatori contro i procedimenti abusivi (articoli 14-15) — completate da regole sulla protezione rispetto a sentenze pronunciate in paesi terzi (articoli 16-17) e dall'introduzione di obblighi informativi e di raccolta dei dati (articoli 19-20).

2. Impostazione

2.1. Natura di legge speciale di adattamento

Il decreto si configura come *lex specialis* di recepimento, autonoma rispetto al codice di procedura civile. La scelta risponde a due esigenze: assicurare la concentrazione organica della disciplina, in modo da rendere immediatamente percepibile al giudice l'innesto delle nuove garanzie processuali; preservare l'integrità del codice di rito, evitando l'intercalazione di disposizioni applicabili a una platea comunque ristretta di controversie.

Tra le scelte di fondo, si segnala in particolare che il presente decreto non utilizza lo strumento dell'ordinanza per il vaglio di manifesta infondatezza, costruita come filtro di ammissibilità, ma prevede la pronuncia di una sentenza, impugnabile ed idonea al passaggio in giudicato, emessa all'esito di un rapido procedimento incidentale, in



conformità alle esigenze prospettate dalla direttiva della necessità di un trattamento accelerato al fine di ottenere una pronuncia definitiva in ordine alla valutazione circa la manifesta infondatezza in ordine alle domande avanzate nei confronti di persone fisiche o giuridiche in ragione della loro partecipazione pubblica.

Lo strumento dell'ordinanza è previsto solo nel caso di procedimento cautelare, in quanto provvedimento definitorio di detta tipologia di procedimenti conformemente al diritto nazionale.

Inoltre, nel contesto della disciplina del procedimento incidentale, si è deliberatamente scelto di non introdurre una specifica disciplina della competenza e della composizione dell'organo giudicante, stante la natura incidentale del procedimento, che segue le regole del procedimento principale in cui si innesta.

2.2. Adattamento minimo e perimetro transfrontaliero

In conformità al principio di adattamento minimo posto dall'articolo 32, comma 1, lettera c), della legge 24 dicembre 2012, n. 234, l'attuazione è stata circoscritta alle prescrizioni della direttiva nell'ambito delle questioni di carattere civile o commerciale con implicazioni transfrontaliere, sia pure con scelte originali rispetto alla necessità di coordinare gli strumenti di tutela previsti dalla direttiva ad alcune caratteristiche proprie del codice di rito nazionale. La scelta circa l'ambito di applicazione delle norme confezionate nel decreto è conforme all'articolo 6, comma 2, della legge di delegazione europea 2025, che ha individuato come unico criterio direttivo specifico la definizione della nozione di «questioni con implicazioni transfrontaliere» ai sensi dell'articolo 5 della direttiva, «sulla base della condizione negativa prevista dal paragrafo 1 del medesimo articolo 5».

Resta ferma, per i procedimenti privi di implicazioni transfrontaliere, l'applicabilità degli ordinari strumenti del codice di procedura civile (in particolare, dell'articolo 96, primo e terzo comma, in tema di responsabilità aggravata).

2.3. Distinzione tra manifesta infondatezza e abusività

Il decreto mantiene distinti due piani che la direttiva tiene anch'essa separati ma che, nella pratica applicativa, si potrebbero prestare a indebita commistione: il piano della *manifesta infondatezza* della domanda, su cui opera l'istanza di rigetto anticipato (articoli 6-9 del decreto, in attuazione dell'articolo 11 della direttiva), e il piano del



carattere abusivo del procedimento, che opera sul versante dei rimedi rinforzati (articolo 13 del decreto, in attuazione degli articoli 14 e 15 della direttiva).

La distinzione è imposta dalla diversa struttura logica delle due nozioni. La manifesta infondatezza attiene al *fumus* del diritto azionato e a una valutazione di evidente carenza di fondamento giuridico o fattuale della domanda. L'abusività attiene invece alla finalità extra-processuale dell'azione — la prevenzione, restrizione o penalizzazione della partecipazione pubblica — e si accerta attraverso gli indici di cui all'articolo 4, paragrafo 3, della direttiva, trasposti nell'articolo 2, comma 2, del decreto.

2.4. Attuazione nelle diverse fasi del giudizio

L'articolo 11 della direttiva consente al convenuto di chiedere il rigetto anticipato «il prima possibile nel corso del procedimento». Il decreto àncora la legittimazione a chiedere il rigetto al termine di costituzione del convenuto (articoli 166 e 281-*undecies* c.p.c.), con la sola eccezione del termine specifico per la riconvenzionale (articolo 6, comma 2). Si tratta di una limitazione temporale in conformità all'esigenza, manifestata nella direttiva, di una trattazione accelerata.

La compressione trova fondamento in tre ordini di ragioni. In primo luogo, l'ancoraggio alla costituzione del convenuto è coerente con il sistema delle preclusioni assertive e istruttorie del processo civile italiano (articoli 167 e 171-*ter* c.p.c.), che concentrano nella prima difesa l'onere di prendere posizione sui fatti e di sollevare le eccezioni di parte. In secondo luogo, esso previene utilizzi tardivi e strumentali dell'istituto, che potrebbero a loro volta divenire fonte di abuso. In terzo luogo, esso è coerente con la *ratio* funzionale del rigetto anticipato — definire prontamente il giudizio per evitare il dispendio processuale e l'effetto inibitorio (*chilling effect*) sulla partecipazione pubblica: tanto più avanzata la fase, tanto minore l'utilità dell'istituto.

3. Illustrazione dell'articolato

Capo I – Disposizioni generali

Articolo 1 (Oggetto)

L'articolo recepisce l'articolo 1 della direttiva e definisce l'oggetto del decreto: l'introduzione di garanzie e rimedi a tutela delle persone, fisiche e giuridiche, contro domande manifestamente infondate e procedimenti



giudiziari abusivi in materia civile con implicazioni transfrontaliere, proposti in ragione della partecipazione pubblica. La formulazione richiama testualmente la nozione di partecipazione pubblica e la sua finalità protettiva, e limita l'oggetto alle controversie con implicazioni transfrontaliere.

Articolo 2 (Definizioni)

L'articolo recepisce l'articolo 4 della direttiva. Le tre definizioni — partecipazione pubblica, questione di interesse pubblico, procedimenti giudiziari abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica — sono trasposte in coerenza con il testo unionale salvi gli adattamenti necessari per rendere le definizioni stesse conformi al sistema normativo interno.

La nozione di «partecipazione pubblica» comprende, oltre alle dichiarazioni rese, anche le attività svolte e gli atti preparatori, di sostegno o di assistenza direttamente collegati. Questa estensione, voluta dalla direttiva, abbraccia condotte eterogenee — dalla pubblicazione giornalistica all'attività di ricerca, dall'organizzazione di una manifestazione alla raccolta firme, dalla consulenza legale prestata a un giornalista al sostegno tecnico fornito a un attivista — la cui esatta perimetrazione è rimessa all'interpretazione giurisprudenziale, secondo l'impostazione della direttiva stessa.

La nozione di «questione di interesse pubblico» è anch'essa formulata in termini ampi e accompagnata da un elenco esemplificativo non tassativo, comprensivo dei diritti fondamentali, anche quelli tutelati dall'articolo 2 del Trattato dell'Unione europea, della salute pubblica, della sicurezza, dell'ambiente e del clima, delle attività delle figure di rilievo pubblico, delle questioni oggetto di esame da parte di organi pubblici, delle accuse di corruzione e di altri illeciti.

Articolo 3 (Ambito di applicazione)

L'articolo recepisce gli articoli 2 e 5 della direttiva.

Il comma 1 delimita l'ambito materiale alla materia civile e commerciale, con espressa inclusione delle domande riconvenzionali e dei procedimenti cautelari, in coerenza con l'articolo 2 della direttiva.

Il comma 2 codifica le esclusioni materiali, replicando le esclusioni unionali (penale, fiscale, doganale, amministrativa, responsabilità dello Stato per *acta iure imperii*, arbitrato) e aggiungendo, in via espressamente chiarificatrice, l'esclusione dell'azione civile esercitata nel processo penale ai sensi del libro primo, titolo V, del codice di procedura



penale. L'esclusione di quest'ultima è coerente con l'esclusione generale della materia penale e mira a prevenire dubbi interpretativi connessi alla particolare collocazione dell'azione civile da reato all'interno del processo penale.

Il comma 3 trasferisce nella legislazione interna la definizione di implicazioni transfrontaliere di cui all'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva nonché al criterio della delega interna di cui alla l. 36 del 2026. L'adattamento al diritto interno del criterio relativo al carattere transfrontaliero delle controversie e la conseguente diversa formulazione rispondono all'esigenza di evitare possibili abusi del diritto e degli strumenti processuali disciplinati dal decreto, attraverso condotte dirette a creare le condizioni per configurare il carattere transfrontaliero di controversie che, in realtà presentano elementi meramente nazionali ed alle quali dunque non è applicabile la disciplina speciale. In questa prospettiva, la scelta tecnica risponde, in definitiva, all'esigenza di collocare coerentemente il rimedio nel quadro costituzionale, e quindi non comprimibile, che riconosce - secondo gli indirizzi della giurisprudenza costituzionale - il diritto di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti.

Il comma 4 rinvia al regolamento (UE) n. 1215/2012 per la determinazione del domicilio, in conformità all'articolo 5, paragrafo 2, della direttiva. Il rinvio dinamico al regolamento garantisce l'allineamento automatico della disciplina nazionale alla nozione unionale di domicilio civile, evitando duplicazioni o disallineamenti.

Capo II – Tutela processuale

Articolo 4 (Modifica e ritiro della domanda)

L'articolo recepisce l'articolo 8 della direttiva. La disposizione preserva la facoltà del convenuto di proporre, anche dopo la modifica o la rinuncia agli atti del giudizio o all'azione o alla domanda cautelare da parte dell'attore, le domande di rimborso spese (articolo 13). La *ratio* è impedire che l'attore si sottragga alla responsabilità per abuso processuale attraverso un ritiro tattico della domanda in fase avanzata — condotta che la direttiva include espressamente tra gli indici di abusività. La clausola di salvezza «salvo diverso accordo tra le parti» tutela l'autonomia negoziale in caso di transazione consensuale della lite che regoli anche le conseguenze sul piano processuale.



Articolo 5 (Sostegno al convenuto nei procedimenti giudiziari)

L'articolo recepisce l'articolo 9 della direttiva. Sulla base della facoltà rimessa agli Stati membri dal considerando 35, è stata effettuata la scelta di canalizzare il «sostegno» degli enti della società civile attraverso lo strumento dell'intervento adesivo ai sensi dell'articolo 105, secondo comma, del codice di procedura civile, senza creare una figura processuale nuova.

La direttiva non impone l'introduzione della figura dell'*amicus curiae*, la cui denominazione — propria di ordinamenti di *common law* e di alcune corti sovranazionali — è stata deliberatamente evitata per non generare confusione con istituti privi di base nel diritto processuale civile italiano. L'intervento adesivo, opportunamente perimetrato sotto il profilo soggettivo, è strumento idoneo a realizzare la funzione di sostegno prevista dalla direttiva.

Sotto il profilo soggettivo, la legittimazione è riconosciuta alle associazioni, ai sindacati e agli altri enti collettivi, anche di fatto, che, sulla base del proprio statuto o dell'attività concretamente svolta, hanno interesse a tutelare o promuovere i diritti delle persone attive nella partecipazione pubblica. L'interesse all'intervento è dunque presunto per via statutaria o di fatto, in coerenza con l'articolo 9 della direttiva, che fa riferimento ai soggetti aventi «un interesse legittimo a tutelare o promuovere i diritti delle persone attive nella partecipazione pubblica».

Sotto il profilo procedimentale, i commi 2, 3 e 4 disciplinano la costituzione del terzo interveniente (comma 2), il consenso del convenuto (comma 3) e la sua revocabilità (comma 4). La subordinazione dell'intervento al consenso del convenuto è coerente con la dimensione strettamente individuale del diritto di difesa del convenuto e con la natura non oggettiva dell'interesse perseguito dall'interveniente: non si tratta di un'azione a tutela di interessi diffusi, ma di un sostegno a un soggetto privato, che deve poter restare arbitro della propria strategia difensiva. La direttiva, del resto, subordina espressamente l'ammissione del sostegno all'«approvazione del convenuto» (articolo 9). La revocabilità del consenso e la conseguente estromissione, anche d'ufficio, sono coerenti con tale logica. La salvezza dell'acquisizione al fascicolo dei documenti già prodotti tutela l'effettività del contributo difensivo nel frattempo reso, evitando vuoti istruttori.

Articolo 6 (Istanza di rigetto anticipato)



L'articolo recepisce l'articolo 11 della direttiva, nella parte concernente l'attivazione del meccanismo di rigetto anticipato. Esso disciplina i presupposti, i termini e il contenuto dell'istanza di parte.

Il comma 1 ancora l'istanza al solo profilo della *manifesta infondatezza* della domanda — non a quello dell'abusività del procedimento — coerentemente con la separazione concettuale tra i due piani illustrata al § 2.3 della presente relazione. L'istanza è proposta entro i termini di costituzione del convenuto (articoli 166 e 281-*undecies* c.p.c., a seconda del rito), nei termini illustrati al § 2.4 della presente relazione.

Il comma 2 disciplina l'ipotesi della domanda riconvenzionale, per la quale è fissato un termine di trenta giorni dalla notificazione della comparsa di costituzione e risposta contenente la domanda riconvenzionale stessa. La previsione di un termine *ad hoc* assicura la simmetria della tutela e tiene conto dell'oggettiva impossibilità, per il convenuto in via riconvenzionale, di conoscere la domanda nei termini ordinari di costituzione.

Il comma 3 prevede la notificazione dell'istanza alla controparte entro dieci giorni dal deposito, allo scopo di assicurare l'immediata conoscenza dell'iniziativa.

Il comma 4 stabilisce l'onere espositivo dei motivi della manifesta infondatezza in capo all'istante. La previsione è coerente con il principio dispositivo: spetta al convenuto-istante allegare le ragioni che, a suo giudizio, rendono manifestamente infondata la domanda.

Articolo 7 (Trattazione)

L'articolo disciplina la fase di trattazione dell'istanza, in attuazione dell'esigenza di trattamento accelerato posta dall'articolo 7 della direttiva.

Il comma 1 fissa un termine di trenta giorni dalla notificazione per il deposito della memoria difensiva della controparte e un termine di trenta giorni per la fissazione dell'udienza di discussione. La cadenza temporale realizza un equilibrio tra l'esigenza di celerità — funzionale all'efficacia del meccanismo e al contenimento dell'effetto inibitorio del procedimento abusivo — e la necessità di garantire al destinatario dell'istanza di rigetto anticipato un termine ragionevole per articolare la propria difesa, in conformità al principio del contraddittorio.



Il comma 2 recepisce l'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva, disciplinando l'onere di sostanziazione gravante sull'attore. Conformemente alla direttiva, l'articolo 12, paragrafo 1, lascia integro il principio generale per cui l'onere della prova della fondatezza della domanda incombe all'attore; l'articolo 12, paragrafo 2, precisa che, depositata l'istanza di rigetto anticipato, è l'attore a dover «suffragare la domanda al fine di permettere all'organo giurisdizionale di valutare se essa non sia manifestamente infondata».

La formulazione adottata richiede all'attore di prendere posizione in modo chiaro e specifico sui fatti posti a fondamento dell'istanza, di esporre i fatti e gli elementi di diritto a sostegno della non manifesta infondatezza, e di indicare i relativi mezzi di prova. La scelta non si limita a prevedere un onere meramente assertivo, ma richiede alla parte la *sostanziazione* della domanda con allegazione specifica e indicazione dei mezzi di prova, ciò che assicura al giudice una base sufficiente per il vaglio di non manifesta infondatezza.

Articolo 8 (Procedimento)

L'articolo disciplina lo svolgimento dell'udienza di discussione e la forma della decisione.

Il comma 1 modula un procedimento *deformalizzato*, ispirato al modello del rito cautelare e del rito sommario di cognizione: il giudice, sentite le parti e omessa ogni formalità non essenziale al contraddittorio, procede agli atti di istruzione indispensabili ai fini del provvedimento richiesto, secondo le modalità ritenute più opportune. La compressione delle formalità è funzionale alla celerità richiesta dalla direttiva (considerando 38); la limitazione dell'istruttoria agli atti «indispensabili» impedisce che il filtro di manifesta infondatezza si trasformi in cognizione piena, anticipando il giudizio di merito; il contraddittorio orale soddisfa il «previo esame adeguato» richiesto dall'articolo 11 della direttiva.

Il comma 2 prevede che, all'esito, il giudice procede ai sensi dell'articolo 281-*sexies* del codice di procedura civile: la decisione assume dunque la forma della *sentenza*, pronunciata mediante lettura del dispositivo e contestuale motivazione in udienza, ovvero — nei limiti previsti dall'articolo 281-*sexies* — entro il termine ivi indicato per il deposito della motivazione.

La scelta della forma della sentenza per la decisione sull'istanza — sia in caso di accoglimento (con rigetto della domanda manifestamente infondata) sia in caso di rigetto dell'istanza (con prosecuzione del



giudizio di merito) — assicura uniformità di regime impugnatorio e parità delle armi tra le parti. Il provvedimento di accoglimento assume la natura di sentenza definitiva, in quanto definisce il giudizio sulla domanda di merito; il provvedimento di rigetto dell'istanza assume la natura di sentenza non definitiva, in quanto risolve l'incidente processuale.

Articolo 9 (Istanza di rigetto anticipato proposta nel procedimento cautelare)

L'articolo recepisce l'articolo 2 della direttiva nella parte in cui estende il suo ambito di applicazione anche ai procedimenti cautelari.

Nel rito cautelare uniforme (libro IV, titolo I, capo III, sezione I, del codice di procedura civile), l'istanza di rigetto anticipato è proposta nella prima difesa ed è decisa con l'ordinanza che definisce il procedimento cautelare. La concentrazione nella forma ordinatoria propria del rito cautelare è coerente con la struttura sommaria di tale procedimento e non confligge con il regime impugnatorio della direttiva, atteso che l'ordinanza cautelare resta soggetta al reclamo ai sensi dell'articolo 669-*terdecies* c.p.c. Il rinvio all'articolo 13, comma 2, assicura l'applicabilità del rimedio del rimborso integrale delle spese, qualificato come risarcimento del danno, anche nel modulo cautelare.

L'articolo 669-*quaterdecies* del codice di procedura civile estende, in quanto applicabili, le disposizioni del rito cautelare uniforme agli altri provvedimenti cautelari previsti dal codice o da leggi speciali, sicché l'innesto della disciplina nel rito cautelare uniforme assicura la sua estensione organica all'intero sistema delle misure cautelari civili, in coerenza con la portata della direttiva.

Il comma 2 adatta la disciplina dell'intervento di sostegno (articolo 5 del decreto) alla cadenza accelerata del procedimento cautelare, indicando l'udienza di discussione quale termine ultimo sia per l'intervento sia per il consenso del convenuto.

Articolo 10 (Cauzione)

L'articolo recepisce l'articolo 10 della direttiva. La cauzione è imposta dal giudice, su istanza della parte che ha chiesto il rigetto anticipato, valutata ogni circostanza, anche relativa alla capacità patrimoniale delle parti, a copertura delle spese del procedimento e dell'eventuale condanna ai sensi dell'articolo 96, primo e terzo comma, del codice di procedura civile.



La formulazione preserva la natura discrezionale della misura («può imporre»), coerentemente con il carattere facoltativo previsto dalla direttiva («può esigere»), e la subordina alla valutazione complessiva delle circostanze del caso, anche relative alle condizioni economiche delle parti. La modulazione discrezionale è coerente con il bilanciamento richiesto dalla direttiva con il diritto di accesso alla giustizia (articolo 10 della direttiva, prima parte). La forma del deposito in denaro nei modi stabiliti per i depositi giudiziari (comma 2) è coerente con la disciplina codicistica delle cauzioni processuali.

Articolo 11 (Sospensione)

La disposizione costituisce una scelta di *coordinamento processuale interno*, non imposta direttamente dalla direttiva, ma necessaria a evitare la disfunzionalità del modulo procedimentale di rigetto anticipato in caso di impugnazione della relativa sentenza.

In caso di impugnazione della sentenza pronunciata ai sensi dell'articolo 8, comma 2, il giudice sospende, anche d'ufficio, il procedimento principale relativamente alle domande ritenute dipendenti dalla definizione dell'incidente processuale, in attesa del passaggio in giudicato della sentenza che definisce l'incidente medesimo. La sospensione opera nei limiti della dipendenza logica delle domande dal procedimento incidentale; per le domande indipendenti è prevista la separazione, salvo che le parti richiedano unanimemente la trattazione congiunta.

La *ratio* della sospensione è duplice. In primo luogo, essa evita il dispendio processuale derivante dal proseguimento del giudizio di merito su domande che potrebbero risultare integralmente rigettate dal giudice dell'impugnazione, con conseguente vanificazione dell'attività istruttoria svolta nel frattempo. In secondo luogo, essa è coerente con la *ratio* di tutela rinforzata della direttiva, che mira a sottrarre il convenuto-SLAPP alla pressione di un giudizio di merito sostanzialmente proseguito a fronte di una pronuncia di accoglimento dell'istanza di rigetto già emessa in primo grado.

La disposizione si modella sulla disciplina generale della pregiudizialità di cui all'articolo 295 c.p.c., adattandola alla peculiare struttura del rigetto anticipato. La sua natura di scelta nazionale di coordinamento — e non di obbligo derivante dalla direttiva — è qui esplicitata per chiarezza dei criteri di trasposizione.



Articolo 12 (Impugnazione)

L'articolo recepisce l'articolo 13 della direttiva, assicurando l'assoggettamento delle sentenze pronunciate ai sensi del Capo II al regime ordinario di impugnazione (libro secondo, titolo III, capi I, II e III, del codice di procedura civile: appello e ricorso per cassazione).

La scelta del rinvio al regime ordinario, anziché alla creazione di un mezzo speciale, è coerente con il principio di adattamento minimo: la direttiva richiede soltanto che la decisione sia *impugnabile*, senza specificare la forma del mezzo. Il rinvio al regime ordinario evita la creazione di un sistema impugnatorio *ad hoc*, garantendo coerenza con la disciplina generale del processo civile e prevedibilità per gli operatori.

Articolo 13 (Condanna alle spese e pubblicazione della sentenza)

L'articolo recepisce gli articoli 14 e 15 della direttiva.

Il comma 1 conferma l'applicazione delle regole ordinarie sulle spese di cui agli articoli 91, 92, 93 e 96 del codice di procedura civile al di fuori dei casi di accertamento del carattere abusivo del procedimento. La regola serve a chiarire — con valore meramente ricognitivo — che la cornice ordinaria della soccombenza non è derogata dal regime speciale: essa continua ad applicarsi anche nei procedimenti SLAPP, salvi i casi di accertamento del carattere abusivo, ai quali si applicano anche le regole specifiche del comma 2.

Il comma 2 introduce, infatti, il regime di rimborso richiesto dall'articolo 14 della direttiva. In caso di accertamento del carattere abusivo del procedimento, il giudice condanna la parte soccombente al rimborso delle spese giudiziali e stragiudiziali sostenute dal convenuto, comprese le spese di rappresentanza legale, nei limiti del tariffario forense, ovvero anche oltre detti limiti ove sussistano comprovate ragioni e comunque escluse le spese eccessive o superflue.

La pronunciabilità anche d'ufficio è coerente con la natura officiosa del rimedio, in conformità all'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva, che consente agli Stati membri di prevedere talune misure di garanzia possano essere adottate d'ufficio.

L'ultimo comma prevede la possibilità di ordinare la pubblicazione della sentenza.

Capo III – Tutela rispetto a procedimenti e sentenze di paesi terzi



Articolo 14 (Azione risarcitoria)

L'articolo recepisce l'articolo 17 della direttiva. Esso introduce, in capo alla persona fisica o giuridica residente, domiciliata o con sede in Italia nei cui confronti è stato avviato – da un soggetto domiciliato al di fuori dell'Unione europea, dinanzi a un organo giurisdizionale di un paese terzo un procedimento giudiziario abusivo teso a bloccare la partecipazione pubblica, il diritto di chiedere in Italia il risarcimento dei danni patrimoniali e non patrimoniali, nonché il pagamento delle spese di cui all'articolo 13, comma 2.

La competenza territoriale è radicata, in deroga ai criteri ordinari del codice di procedura civile, presso il tribunale del luogo in cui l'attore ha la residenza, il domicilio o la sede. Detta deroga, in favore dell'attore-vittima di SLAPP — è coerente con la finalità protettiva della direttiva, che mira ad assicurare al convenuto SLAPP estero un foro accessibile nello Stato membro di domicilio.

Il giudizio è trattato in composizione monocratica.

Capo IV – Disposizioni finali e transitorie

Articolo 15 (Rapporto con le convenzioni e gli accordi internazionali)

L'articolo recepisce l'articolo 18 della direttiva, facendo salva l'applicazione delle convenzioni e degli accordi bilaterali e multilaterali tra Stati terzi e Unione europea o Stati membri conclusi entro il 6 maggio 2024 — data corrispondente all'entrata in vigore della direttiva. La clausola assicura la coerenza con gli obblighi internazionali pregressi dell'Italia in materia di riconoscimento ed esecuzione delle sentenze straniere.

Articolo 16 (Informazioni e raccolta dei dati)

L'articolo recepisce gli articoli 19 e 20 della direttiva. Il comma 1 attua l'obbligo di pubblicazione delle sentenze definitive di cui all'articolo 19, paragrafo 3, della direttiva, prevedendone la diffusione su apposita sezione del sito istituzionale del Ministero della giustizia con cadenza biennale. La cadenza biennale — anziché annuale — tiene conto della prevedibilmente esigua dimensione del contenzioso atteso e della natura strumentale di tale obbligo ai fini di monitoraggio e trasparenza.



Il comma 2 recepisce l'articolo 20 della direttiva, prevedendo la trasmissione annuale alla Commissione europea, in forma aggregata e nei limiti della disponibilità, dei dati relativi al numero di procedimenti SLAPP avviati, al numero di procedimenti classificati per tipo di parte e al tipo di domanda presentata. La clausola di disponibilità («se disponibili») riproduce la formula della direttiva.

Articolo 17 (Norma transitoria)

L'articolo limita l'applicazione del decreto ai procedimenti instaurati successivamente alla sua entrata in vigore.

Articolo 18 (Clausola di invarianza finanziaria)

L'articolo prevede che l'attuazione del decreto non comporti nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e che l'amministrazione provveda con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.



Directive: Directive (EU) 2024/1069 on protecting persons who engage in public participation from manifestly unfounded claims or abusive court proceedings ('Strategic lawsuits against public participation')

Transposition deadline: 7 May 2026

Contact details (Commission + Member States):

Pia Lindholm, Caterina D’Osualdo, Georg Haibach. Rue du Luxembourg 40, B-1049 Brussels

Full title of national transposition measures (+ references as used below and direct link, if existant):

General context information related to the transposition of the directive in the national legal framework (if useful):

Correlation table:					Updated on:	
Directive		Additional information provided by Commission services	National transposition measure**			Comments/explanations from Member State/ Link to the consolidated version if available
Article(s)/Paragraph(s)	the obligation		Article(s)/Paragraph(s)	Text of the provision(s)	MNE reference	
1	Subject matter		art.1	1. Il presente decreto, in attuazione della direttiva (UE) 2024/1069 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, stabilisce garanzie e rimedi a tutela delle persone, fisiche e giuridiche, contro domande manifestamente infondate e procedimenti giudiziari abusivi in materia civile con implicazioni transfrontaliere, introdotti nei loro confronti in ragione della loro partecipazione pubblica e tese a bloccare tale partecipazione.		

2	Scope		art. 3	1. Il presente decreto si applica alle questioni in materia civile e commerciale, oggetto di domande, anche riconvenzionali, in un procedimento civile, compresi i procedimenti cautelari, proposte nei confronti di persone fisiche o giuridiche in ragione della loro partecipazione pubblica e che presentano implicazioni transfrontaliere ai sensi del comma 3. 2. Il presente decreto non si applica alla materia penale, fiscale, doganale o amministrativa, a quella della responsabilità dello Stato per azioni od omissioni nell'esercizio dei pubblici poteri e all'arbitrato. Non si applica altresì all'azione civile proposta nel processo penale ai sensi del libro primo, titolo V del codice di procedura penale. 3. Un procedimento promosso davanti all'autorità giudiziaria italiana non presenta implicazioni transfrontaliere se sia l'attore che il convenuto sono domiciliati in Italia. 4. Il domicilio delle parti di cui al comma 3, è determinato in conformità al regolamento (UE) n. 1215/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2012.		
3	Minimum requirements					
4(1)	Definition of public participation		art. 2 par. 1 lett. a)	a) «partecipazione pubblica»: ogni dichiarazione resa o attività svolta da una persona fisica o giuridica nell'esercizio del diritto alla libertà di espressione e di informazione, alla libertà delle arti e delle scienze o alla libertà di riunione e di associazione, nonché ogni atto preparatorio, di sostegno o di assistenza, direttamente collegato a tali dichiarazioni o attività, riguardanti una questione di interesse pubblico		
4(2)	Definition of matter of public interest		art. 2 par.. 1 lett. b)	b) «questione di interesse pubblico»: ogni questione che riguarda il pubblico in misura tale da poterne suscitare un legittimo interesse, ivi compresi i seguenti ambiti: 1) i diritti fondamentali, la salute pubblica, la sicurezza, l'ambiente o il clima; 2) le attività di una persona fisica o giuridica che è una figura di rilievo pubblico; 3) le questioni oggetto di esame da parte di un organo legislativo, esecutivo o giudiziario, purché, in quest'ultimo caso non relative a notizie coperte da segreto, o oggetto di altro procedimento pendente presso una pubblica autorità; 4) le accuse di corruzione, frode o di altro illecito penale o amministrativo relative alle questioni di cui al n. 3);		
4(3)	Definition of abusive court proceedings against public participation		art. 2 par. 1 lett. c)	c) «procedimenti giudiziari abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica»: i procedimenti giudiziari che presentano domande infondate e non sono avviati per far valere o esercitare un diritto, ma che hanno come finalità principale la prevenzione, la restrizione o la penalizzazione della partecipazione pubblica.		
5	Matters with cross-border implications		art. 3 par. 3	3. Un procedimento promosso davanti all'autorità giudiziaria italiana non presenta implicazioni transfrontaliere se sia l'attore che il convenuto sono domiciliati in Italia.		
6	Applications for procedural remedies		art. 4-13	Capo II - Tutela processuale		

7(1)	Accelerated treatment of applications in accordance with Article 6(1) points (a) and (b)	articles 6-12	ART. 6 (istanza di rigetto anticipato) 1. Nei procedimenti avviati nei confronti di persone fisiche o giuridiche in ragione della loro partecipazione pubblica, il convenuto chiede il rigetto anticipato delle domande manifestamente infondate con istanza depositata entro i termini di costituzione di cui all'articolo 166 o all'articolo 281-undecies del codice di procedura civile. 2. Se il procedimento è introdotto con domanda riconvenzionale, il convenuto in via riconvenzionale chiede il rigetto anticipato con istanza depositata entro trenta giorni dalla notificazione della comparsa di costituzione e risposta contenente la domanda riconvenzionale. 3. L'istanza di rigetto anticipato è notificata alla controparte entro dieci giorni dal deposito. 4. L'istanza di rigetto anticipato espone i motivi della manifesta infondatezza della domanda. ART. 7 (Trattazione) 1. La parte nei cui confronti è proposta l'istanza di rigetto anticipato deposita memoria difensiva entro il termine di trenta giorni, decorrenti dalla notificazione della stessa, e il giudice fissa l'udienza di discussione dell'istanza entro i successivi trenta giorni. 2. Nella memoria difensiva di cui al comma 1 la parte prende posizione in modo chiaro e specifico sui fatti posti a fondamento dell'istanza di rigetto anticipato, espone i fatti e gli elementi di diritto a sostegno della non manifesta infondatezza della domanda e indica i relativi mezzi di prova. ART. 8 (Procedimento) 1. Il giudice, all'udienza di cui all'articolo 7, sentite le parti, omissa ogni formalità non essenziale al contraddittorio, procede nel modo che ritiene più opportuno agli atti di istruzione indispensabili ai fini del provvedimento richiesto. 2. All'esito, il giudice procede ai sensi dell'articolo 281-sexies del codice di procedura civile. ART. 9 (Istanza di rigetto anticipato proposta nel procedimento cautelare) 1. Nell'ambito dei procedimenti cautelari disciplinati dal libro quarto, titolo I, capo III, sezione I, del codice di procedura civile, l'istanza di rigetto anticipato si propone nella prima difesa ed è decisa con l'ordinanza che definisce il procedimento. ART. 10 (Istanza di rigetto anticipato proposta nel procedimento cautelare) 1. Nell'ambito dei procedimenti cautelari disciplinati dal libro quarto, titolo I, capo III, sezione I, del codice di procedura civile, l'istanza di rigetto anticipato si propone nella prima difesa ed è decisa con l'ordinanza che definisce il procedimento. ART. 11 (Istanza di rigetto anticipato proposta nel procedimento cautelare) 1. Nell'ambito dei procedimenti cautelari disciplinati dal libro quarto, titolo I, capo III, sezione I, del codice di procedura civile, l'istanza di rigetto anticipato si propone nella prima difesa ed è decisa con l'ordinanza che definisce il procedimento.		
7(2)	Accelerated treatment of applications in accordance with Article 6(1) point (c)	art. 13	ART. 13 (Condanna alle spese e pubblicazione della sentenza) 1. La condanna alle spese del procedimento è disciplinata dagli articoli 91, 92, 93 e 96 del codice di procedura civile, salvo quanto disposto al comma 2. 2. Nel caso di accertamento del carattere abusivo, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera c), del procedimento, il giudice, a titolo di risarcimento del danno, condanna, anche d'ufficio, la parte soccombente a pagare le spese, giudiziali e stragiudiziali, sostenute dal convenuto relative al procedimento, compreso l'intero importo delle spese di rappresentanza legale, nei limiti del tariffario forense. 3. Il giudice può condannare al pagamento delle spese di cui al comma 2 oltre i limiti del tariffario forense solo ove sussistano comprovate ragioni e comunque escluse le spese eccessive o superflue. 4. Il giudice, anche d'ufficio, può, altresì, ordinare la pubblicazione della sentenza ai sensi dell'articolo 120 del codice di procedura civile.		
8	Subsequent amendment to claim or pleadings	art. 4	ART. 4 (Modifica e ritiro della domanda) 1. Nei procedimenti giudiziari avviati nei confronti di persone fisiche o giuridiche in ragione della loro partecipazione pubblica, salvo diverso accordo tra le parti, la modifica della domanda, nonché la rinuncia agli atti del giudizio o all'azione o alla domanda cautelare, non fanno venir meno la facoltà per il convenuto di proporre le domande per il rimborso delle spese e di risarcimento del danno di cui all'articolo 13.		

9	Support for the defendant in court proceedings	art. 5, art. 9, par. 2	ART. 5 (<i>Sostegno al convenuto nei procedimenti giudiziari</i>) 1. Nei procedimenti avviati nei confronti di persone fisiche o giuridiche in ragione della loro partecipazione pubblica, le associazioni, i sindacati e gli altri enti collettivi, anche di fatto, che, sulla base del proprio statuto o dell'attività concretamente svolta, hanno interesse a tutelare o promuovere i diritti delle persone attive nella partecipazione pubblica, possono intervenire, ai sensi dell'articolo 105, secondo comma, del codice di procedura civile, per sostenere le ragioni del convenuto, indicando mezzi di prova ed effettuando produzioni documentali. 2. Il terzo interveniente si costituisce mediante comparsa depositata almeno venti giorni prima dell'udienza di cui all'articolo 7, comma 1, e notificata alle altre parti entro i cinque giorni successivi. 3. L'intervento di cui al comma 1 è ammesso se il convenuto, entro l'udienza di cui all'articolo 7, comma 1, vi presta il consenso con atto depositato e comunicato alle parti dalla cancelleria. 4. Il consenso del convenuto all'intervento può essere revocato sino al momento della rimessione della causa in decisione. La revoca del consenso determina l'estromissione della parte intervenuta. L'estromissione è pronunciata, anche d'ufficio, dal giudice con ordinanza. I documenti prodotti dalla parte intervenuta restano acquisiti al fascicolo del procedimento. ART. 9, par. 2 Intervento nel procedimento cautelare "2. L'intervento di cui all'articolo 5, comma 1, è ammesso sino all'udienza di discussione ed entro lo stesso termine è prestato il consenso all'intervento di cui al comma 3 dello stesso articolo 5".		
10	Security	Art. 10	ART. 10 (<i>Cauzione</i>) 1.1. Il giudice, su istanza della parte che ha chiesto il rigetto anticipato, valutata ogni circostanza, anche relativa alla capacità patrimoniale delle parti, può imporre alla controparte una cauzione a copertura delle spese relative al procedimento, nonché dell'eventuale condanna pronunciata ai sensi del primo o del terzo comma dell'articolo 96 del codice di procedura civile. 2. La cauzione di cui al comma 1 è prestata in denaro nei modi stabiliti per i depositi giudiziari.		
11	Early dismissal	art. 6-9	ART. 6 (<i>Istanza di rigetto anticipato</i>) 1. Nei procedimenti avviati nei confronti di persone fisiche o giuridiche in ragione della loro partecipazione pubblica, il convenuto chiede il rigetto anticipato delle domande manifestamente infondate con istanza depositata entro i termini di costituzione di cui all'articolo 166 o all'articolo 281-undecies del codice di procedura civile. 2. Se il procedimento è introdotto con domanda riconvenzionale, il convenuto in via riconvenzionale chiede il rigetto anticipato con istanza depositata entro trenta giorni dalla notificazione della comparsa di costituzione e risposta contenente la domanda riconvenzionale. 3. L'istanza di rigetto anticipato è notificata alla controparte entro dieci giorni dal deposito. 4. L'istanza di rigetto anticipato espone i motivi della manifesta infondatezza della domanda. ART. 7 (<i>Trattazione</i>) 1. La parte nei cui confronti è proposta l'istanza di rigetto anticipato deposita memoria difensiva entro il termine di trenta giorni, decorrenti dalla notificazione della stessa, e il giudice fissa l'udienza di discussione dell'istanza entro i successivi trenta giorni. 2. Nella memoria difensiva di cui al comma 1 la parte prende posizione in modo chiaro e specifico sui fatti posti a fondamento dell'istanza di rigetto anticipato, espone i fatti e gli elementi di diritto a sostegno della non manifesta infondatezza della domanda e indica i relativi mezzi di prova. ART. 8 (<i>Procedimento</i>) 1. Il giudice, all'udienza di cui all'articolo 7, sentite le parti, omessa ogni formalità non essenziale al contraddittorio, procede nel modo che ritiene più opportuno agli atti di istruzione indispensabili ai fini del provvedimento richiesto.		

121)	Burden of proof	Not an obligation for MS. It confirms an existing rule				
12(2)	Substantiation of claims		art. 6 par 4, art. 7 par 2	ART. 6. par. 4. L'istanza di rigetto anticipato espone i motivi della manifesta infondatezza della domanda. ART. 7. par. 2. Nella memoria difensiva di cui al comma 1 la parte prende posizione in modo chiaro e specifico sui fatti posti a fondamento dell'istanza di rigetto anticipato, espone i fatti e gli elementi di diritto a sostegno della non manifesta infondatezza della domanda e indica i relativi mezzi di prova.		
13	Appeal		art. 12	ART. 12 (Impugnazione)1. Le sentenze pronunciate ai sensi del presente capo sono impugnabili nei modi ordinari. Si applicano le disposizioni previste dal Libro secondo, Titolo III, Capi I, II e III del codice di procedura civile.		
14	Award of costs		art. 13, commi 1, 2 e 3	ART. 13 (Condanna alle spese e pubblicazione della sentenza) 1. La condanna alle spese del procedimento è disciplinata dagli articoli 91, 92, 93 e 96 del codice di procedura civile, salvo quanto disposto al comma 2. 2. Nel caso di accertamento del carattere abusivo, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera c), del procedimento, il giudice, a titolo di risarcimento del danno, condanna, anche d'ufficio, la parte soccombente a pagare le spese, giudiziali e stragiudiziali, sostenute dal convenuto relative al procedimento, compreso l'intero importo delle spese di rappresentanza legale, nei limiti del tariffario forense. 3. Il giudice può condannare al pagamento delle spese di cui comma 2 oltre i limiti del tariffario forense solo ove sussistano comprovate ragioni e comunque escluse le spese eccessive o superflue superflue.		
15	Penalties or other equally effective appropriate measures		art. 13, comma 4	ART. 13 (Condanna alle spese e pubblicazione della sentenza) 4. Il giudice, anche d'ufficio, può, altresì, ordinare la pubblicazione della sentenza ai sensi dell'articolo 120 del codice di procedura civile.		
16	Grounds for refusal of recognition and enforcement of a third-country judgment		Ordinamento interno	La tutela inerente al diniego di riconoscimento ed esecuzione della sentenza emessa in un paese terzo sono già adeguatamente disciplinate dal diritto interno ed in particolare dalle regole previste in materia di diritto internazionale privato.		
17	Jurisdiction for actions related to third-country proceedings		art. 14	ART. 14 (Azione risarcitoria) 1. La persona fisica o giuridica che ha la residenza, il domicilio, o la sede nello Stato, nei cui confronti è avviato, da un soggetto domiciliato al di fuori dell'Unione europea e dinanzi a un organo giurisdizionale di un paese terzo, un procedimento giudiziario abusivo teso a bloccare la partecipazione pubblica, può chiedere il risarcimento dei danni patrimoniali e non patrimoniali, nonché il pagamento delle spese di cui all'articolo 13, comma 2, conseguenti a detto procedimento. 2. L'azione di cui al comma 1 si propone nelle forme del rito, ordinario o semplificato, di cui al libro secondo, titolo I del codice di procedura civile, davanti al tribunale del luogo in cui l'attore ha la residenza o il domicilio o la sede. Il tribunale giudica in composizione monocratica.		
18	Relations with bilateral and multilateral conventions and agreements		art. 15	ART. 15 (Rapporto con le convenzioni e gli accordi internazionali) 1. Le disposizioni del presente decreto lasciano impregiudicata l'applicazione delle convenzioni e degli accordi bilaterali e multilaterali tra uno Stati terzi e Unione europea o Stati membri conclusi entro il 6 maggio 2024.		
19(1)	Information					Si rinvia al diritto interno, che prevede già in sede di procedimento i diritti di informazione richiesti.
19(2)	Legal aid	Directive 2003/8/EC, already transposed by MS				

19(3)	Publication of judgments		ART 16, par 1	ART. 16 (<i>Informazioni e raccolta dei dati</i>) 1. Il Ministero della giustizia pubblica, con cadenza biennale, su apposita sezione del proprio sito istituzionale, le sentenze definitive relative ai procedimenti di cui all'articolo 2, comma 1, lettera e).		
20	Data collection		ART. 16, par 2	2. Il Ministero della giustizia trasmette annualmente alla Commissione europea, se disponibili e in forma aggregata, i dati riguardanti: a) il numero di procedimenti giudiziari abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica avviati nell'anno di riferimento; b) il numero di procedimenti giudiziari, classificati per tipo di convenuto e di attore; c) il tipo di domanda presentata sulla base del presente decreto.		
21	Review					
22	Transposition					
23	Entry into force					
24	Addressees					

Yellow: Articles/paragraphs where transposition is required

Green: Articles/paragraphs where transposition is optional if a MS opts for transposing such provisions (often exemptions or voluntary measures), the Member States have to ensure a correct transposition.

White: Articles/paragraphs where transposition is not required

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2024/1069 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, sulla protezione delle persone attive nella partecipazione pubblica da domande manifestamente infondate o procedimenti giudiziari abusivi («azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica»).

RELAZIONE TECNICA

Il presente schema di decreto legislativo, in esecuzione della delega contenuta nell'articolo 6 della legge 17 marzo 2026, n. 36 (Legge di delegazione europea 2025), dà attuazione alla direttiva (UE) 2024/1069 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, relativa alla protezione delle persone attive nella partecipazione pubblica da domande manifestamente infondate o procedimenti giudiziari abusivi, cosiddette azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica.

La direttiva introduce garanzie processuali minime in materia civile con implicazioni transfrontaliere, tra cui il rigetto anticipato delle domande manifestamente infondate, la possibilità di imporre una cauzione, la disciplina delle spese, il risarcimento dei danni e il diniego di riconoscimento ed esecuzione delle decisioni rese in Paesi terzi in procedimenti abusivi.

Il provvedimento incide sulle regole di svolgimento dei giudizi civili e commerciali rientranti nell'ambito applicativo della direttiva.

Articolo 1 (Oggetto)

La disposizione individua l'oggetto del decreto, stabilendo garanzie e rimedi in favore delle persone fisiche e giuridiche destinatarie di domande manifestamente infondate o procedimenti giudiziari abusivi in materia civile con implicazioni transfrontaliere, promossi in ragione della partecipazione pubblica.

Articolo 2 (Definizioni)

La disposizione reca le definizioni rilevanti ai fini dell'applicazione del decreto.

Il comma 2 reca, inoltre, un'elencazione non tassativa degli indici sintomatici della finalità abusiva.

Articolo 3 (Ambito di applicazione)

La disposizione circoscrive l'ambito applicativo del decreto alle questioni civili e commerciali, anche cautelari, aventi implicazioni transfrontaliere. Restano escluse la materia penale, fiscale, doganale e amministrativa, la responsabilità dello Stato per atti compiuti nell'esercizio di pubblici poteri, l'arbitrato e l'azione civile esercitata nel processo penale.

Si prevede, inoltre, che un procedimento promosso dinanzi all'autorità giudiziaria italiana non presenta implicazioni transfrontaliere qualora sia l'attore sia il convenuto risultino domiciliati in Italia.

Articolo 4 (Modifica e ritiro della domanda)

La disposizione stabilisce che la modifica della domanda, la rinuncia agli atti del giudizio, all'azione o alla domanda cautelare non fanno venir meno, salvo diverso accordo tra le parti, la facoltà del convenuto di chiedere il rimborso delle spese e il risarcimento del danno.

La disposizione non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, in quanto incide esclusivamente sui rapporti processuali e patrimoniali tra le parti private.

Articolo 5 (Sostegno al convenuto nei procedimenti giudiziari)

La disposizione riconosce ad associazioni, sindacati e altri enti collettivi interessati alla tutela o promozione dei diritti delle persone attive nella partecipazione pubblica la facoltà di intervenire nel giudizio a sostegno del convenuto.

L'intervento è subordinato al consenso del convenuto ed è disciplinato mediante regole processuali ordinarie.

Articolo 6 (Istanza di rigetto anticipato)

La disposizione introduce un procedimento di rigetto anticipato delle domande manifestamente infondate promosse nei confronti di persone fisiche o giuridiche in ragione della loro partecipazione pubblica. A tal fine, disciplina i termini e le modalità di proposizione e notificazione dell'istanza, nonché il relativo contenuto.

Articolo 7 (Trattazione)

La disposizione disciplina la trattazione dell'istanza di rigetto anticipato, prevedendo i termini per il deposito della memoria difensiva della controparte, la fissazione dell'udienza da parte del giudice e il contenuto della memoria medesima.

Articolo 8 (Procedimento)

La disposizione disciplina il procedimento relativo all'istanza di rigetto anticipato, prevedendo lo svolgimento dell'udienza, i poteri istruttori del giudice limitati agli atti indispensabili e la decisione all'esito della trattazione secondo il rito previsto dall'articolo 281-*sexies* del codice di procedura civile.

Le misure processuali introdotte dai citati **articoli 6, 7 e 8** sono volte ad assicurare una definizione accelerata delle domande prive di fondamento, nell'ambito dell'attività giurisdizionale ordinaria. I relativi adempimenti, di carattere giudiziario e amministrativo, rientrano nelle ordinarie attività degli uffici giudiziari competenti, che vi provvederanno con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Articolo 9 (Istanza di rigetto anticipato proposta nel procedimento cautelare)

La disposizione adatta l'istituto del rigetto anticipato ai procedimenti cautelari, prevedendo che l'istanza sia proposta nella prima difesa e decisa con l'ordinanza che definisce il procedimento.

La disposizione, di carattere processuale, non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, in quanto destinata a operare nell'ambito di procedimenti già disciplinati dal codice di procedura civile.

Articolo 10 (Cauzione)

La disposizione attribuisce al giudice, su istanza della parte che ha chiesto il rigetto anticipato, il potere di imporre alla controparte, valutata ogni circostanza, anche relativa alla capacità patrimoniale delle parti, una cauzione a copertura delle spese del procedimento e dell'eventuale condanna ai sensi dell'articolo 96 del codice di procedura civile.

La cauzione è prestata in denaro secondo le modalità previste per i depositi giudiziari.

Articolo 11 (Sospensione)

La disposizione disciplina la sospensione del procedimento principale in caso di impugnazione della sentenza resa sull'istanza di rigetto anticipato, nonché la separazione delle domande non dipendenti dalla definizione del procedimento incidentale.

Articolo 12 (Impugnazione)

La disposizione disciplina l'impugnazione delle sentenze pronunciate ai sensi del Capo II dello schema di decreto, prevedendo l'applicazione degli ordinari mezzi di impugnazione disciplinati dal codice di procedura civile.

Le disposizioni di cui ai citati **articoli 11 e 12** non comportano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, in quanto si inseriscono nel sistema processuale vigente.

Articolo 13 (Condanna alle spese e pubblicazione della sentenza)

La disposizione richiama la disciplina ordinaria delle spese processuali e prevede, in caso di accertamento del carattere abusivo del procedimento, la condanna della parte soccombente, a titolo di risarcimento del danno, al pagamento delle spese giudiziali e stragiudiziali sostenute dal convenuto, compreso l'intero importo delle spese di rappresentanza legale, nei limiti del tariffario forense.

Il giudice può disporre il pagamento delle predette spese anche oltre i limiti del tariffario forense, in presenza di comprovate ragioni e con esclusione delle spese eccessive o superflue.

Si prevede, inoltre, che il giudice, anche d'ufficio, possa ordinare la pubblicazione della sentenza ai sensi dell'articolo 120 del codice di procedura civile.

Articolo 14 (Azione risarcitoria)

La disposizione disciplina l'azione risarcitoria esperibile dalla persona fisica o giuridica che ha la residenza, il domicilio o la sede nello Stato, nei confronti della quale sia stato avviato, da un soggetto domiciliato al di fuori dell'Unione europea e dinanzi a un organo giurisdizionale di un Paese terzo, un procedimento giudiziario abusivo, nonché il risarcimento dei danni patrimoniali e non patrimoniali e il pagamento delle spese di cui all'articolo 13, comma 2, conseguenti a detto procedimento.

Si applicano le norme del codice di procedura civile concernenti il rito, ordinario o semplificato di cognizione, e la competenza è del tribunale, in composizione monocratica, del luogo di residenza o domicilio dell'attore.

Articolo 15 (Rapporto con le convenzioni e gli accordi internazionali)

La disposizione fa salva l'applicazione delle convenzioni e degli accordi bilaterali e multilaterali conclusi entro il 6 maggio 2024 tra Stati terzi e Unione europea o Stati membri.

Articolo 16 (Informazioni e raccolta dei dati)

La disposizione prevede la pubblicazione, con cadenza biennale, delle sentenze definitive relative ai procedimenti giudiziari abusivi e la trasmissione annuale alla Commissione europea, se disponibili e in forma aggregata, dei dati concernenti i procedimenti giudiziari abusivi, la tipologia di attori e convenuti e le domande presentate sulla base del presente decreto legislativo.

Gli adempimenti informativi rientrano nelle ordinarie funzioni istituzionali del Ministero della giustizia e saranno svolti mediante le risorse umane, gli strumenti informatici e le banche dati già disponibili.

Si fa riferimento, in particolare, ai compiti svolti dalla Direzione generale di statistica e analisi organizzativa del Dipartimento per l'innovazione tecnologica della giustizia, quale ufficio del Sistema statistico nazionale (SISTAN), che coordina e gestisce la raccolta dei dati per le rilevazioni statistiche trasversali aventi ad oggetto il sistema giustizia, anche per conto di organismi nazionali e internazionali.

Gli adempimenti connessi saranno assicurati nell'ambito delle risorse iscritte nella Missione 6, Giustizia, Ud.V 1.5 "Transizione digitale, analisi statistica e politiche di coesione", C.d.R. "Dipartimento per l'innovazione tecnologica della giustizia", Azione "Sviluppo degli strumenti di innovazione tecnologica in materia informatica e telematica per l'erogazione dei servizi di giustizia", capitolo 2301, che reca uno stanziamento di euro 56.288.124 per l'anno 2026, di euro 53.366.422 per l'anno 2027 e di euro 53.313.857 per l'anno 2028, nonché capitolo 7503 che reca uno stanziamento di euro 141.002.605 per l'anno 2026, di euro 202.585.532 per l'anno 2027 e di euro 214.958.426 per l'anno 2028.

Articolo 17 (Norma transitoria)

La norma stabilisce l'applicazione delle disposizioni del decreto ai procedimenti instaurati successivamente alla data della sua entrata in vigore.

Articolo 18 (Clausola di invarianza finanziaria)

La disposizione reca la clausola generale di invarianza finanziaria, prevedendo che le amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti previsti dal presente decreto con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.



*Ministero
dell'Economia e delle Finanze*

DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

VERIFICA DELLA RELAZIONE TECNICA

La verifica della presente relazione tecnica, effettuata ai sensi e per gli effetti dell'art. 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 ha avuto esito Positivo.

Il Ragioniere Generale dello Stato

Firmato digitalmente

ANALISI TECNICO-NORMATIVA (ATN)

TITOLO: Schema di decreto legislativo, recante “Attuazione della direttiva (UE) 2024/1069 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, sulla protezione delle persone attive nella partecipazione pubblica da domande manifestamente infondate o procedimenti giudiziari abusivi («azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica»).

Amministrazione competente: Ministero della giustizia.

Referenti dell'amministrazione competente: Ufficio Legislativo.

PARTE I. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO

1) *Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di governo.*

L'intervento normativo in esame è volto ad attuare la direttiva (UE) 2024/1069 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, sulla protezione delle persone attive nella partecipazione pubblica da domande manifestamente infondate o procedimenti giudiziari abusivi («azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica»), in esecuzione della delega conferita al Governo dall'articolo 6 della legge 17 marzo 2026, n. 36, recante «Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2025».

L'obiettivo della sopra citata direttiva è di contrastare le c.d. *strategic lawsuits against public participation* (SLAPP), ossia i procedimenti giudiziari manifestamente infondati o comunque abusivi avviati nei confronti di giornalisti, attivisti, difensori dei diritti umani e altri soggetti attivi nella partecipazione pubblica con la finalità principale di intimorire e paralizzare l'esercizio della libertà di espressione e degli altri diritti tutelati dagli articoli 11 (in materia di libertà di espressione e d'informazione) e 12 (in materia di libertà di riunione e di associazione) della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

La disciplina unionale è incentrata essenzialmente su tre garanzie processuali: l'eventuale cauzione che il giudice può disporre a carico dell'attore per la copertura delle spese stimate relative al procedimento (articolo 10); il rigetto anticipato delle domande manifestamente infondate (articoli da 11 a 13) e i rimedi sanzionatori contro i procedimenti abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica (articoli 14 e 15). Tali garanzie sono completate da regole sulla protezione rispetto a sentenze pronunciate in paesi terzi (articoli 16 e 17) e dall'introduzione di obblighi informativi in ordine alle garanzie procedurali, ai mezzi di ricorso disponibili e alle misure di sostegno esistenti, nonché con riferimento alla raccolta dei dati (articoli 19 e 20).

Lo schema di provvedimento in esame costituisce *lex specialis* di recepimento, introducendo una disciplina autonoma rispetto a quella prevista dal codice di procedura civile, al fine di assicurare l'organicità della specifica disciplina, in modo da facilitare l'applicazione delle nuove garanzie

processuali e preservare, nel contempo, l'integrità del codice di rito, evitando l'innesto nello stesso di disposizioni che sono applicabili a una platea comunque ristretta di controversie.

In particolare, l'intervento normativo, eccetto che nel caso di procedimento cautelare, prevede sempre la pronuncia di una sentenza, impugnabile ed idonea al passaggio in giudicato, che può essere emessa anche all'esito di un rapido procedimento incidentale, in conformità alle esigenze sottese alla sopra citata disciplina unionale, della necessità di un trattamento accelerato al fine di ottenere una pronuncia definitiva in ordine alla valutazione circa la manifesta infondatezza delle domande avanzate nei confronti di persone fisiche o giuridiche in ragione della loro partecipazione pubblica.

La disciplina speciale introdotta dal decreto legislativo si applica alle sole questioni che hanno un carattere transfrontaliero, così come definito dall'articolo 3, comma 2 dello schema.

Pertanto, per i procedimenti privi di implicazioni transfrontaliere, per sanzionare l'avvio di liti che presentano aspetti di abusività analoghi a quelli della presente disciplina, resta ferma l'applicabilità degli ordinari strumenti del codice di procedura civile (tra i quali, in particolare, l'articolo 96, primo e terzo comma, in tema di responsabilità aggravata).

Inoltre, lo schema di provvedimento in esame, conformemente a quanto previsto dalla disciplina unionale, mantiene distinti due piani che, nella pratica applicativa, si potrebbero prestare a indebita commistione: il piano della *manifesta infondatezza* della domanda, su cui opera l'istanza di rigetto anticipato (articoli da 6 a 9 del decreto, in attuazione dell'articolo 11 della direttiva), e il piano del *carattere abusivo* del procedimento, che opera sul versante dei rimedi rinforzati (articolo 13 del decreto, in attuazione degli articoli 14 e 15 della direttiva). La prima, infatti, attiene al *fumus* del diritto azionato e a una valutazione di evidente carenza di fondamento giuridico o fattuale della domanda, mentre la seconda attiene alla finalità extra-processuale dell'azione, ovvero l'effettivo intento di prevenzione, restrizione o penalizzazione della partecipazione pubblica, che viene accertato attraverso gli indici espressamente definiti dall'articolo 4, paragrafo 3, della direttiva e trasposti nell'articolo 2, comma 2, del presente intervento normativo.

L'intervento normativo in esame risulta conforme con il programma e con l'azione di Governo, in linea con gli obiettivi di armonizzazione mediante l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle disposizioni e ai principi della normativa europea nell'ambito di riferimento.

2) Analisi del quadro normativo nazionale.

In relazione al quadro di riferimento normativo nel quale si inserisce l'intervento legislativo in esame, si rappresenta che l'ordinamento processuale civile italiano non conosce, allo stato, una disciplina organica anti-SLAPP. Gli unici strumenti generali applicabili ai procedimenti giudiziari caratterizzati da abusività sono quelli previsti dal codice di procedura civile (regio decreto 28 ottobre 1940, n. 1443) ed in particolare il già considerato articolo 96 del codice di rito.

Inoltre, rileva la seguente normativa unionale e nazionale:

- Regolamento (UE) n. 1215/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2012, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia

civile e commerciale, (cd. Bruxelles I-bis), con specifico riferimento alla determinazione del domicilio delle parti;

- Direttiva (UE) 2024/1069 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, sulla protezione delle persone attive nella partecipazione pubblica da domande manifestamente infondate o procedimenti giudiziari abusivi («azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica»);

- Articolo 6, della legge 17 marzo 2026, n. 36, recante «Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2025»;

3) Incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti.

L'intervento normativo, che, come rappresentato *sub* 1), costituisce *lex specialis* di recepimento, autonoma rispetto al codice di procedura civile, al quale si affianca e con il quale si coordina mediante rinvii espressi, si innesta sulla disciplina attualmente vigente, introducendo *ex novo* disposizioni di carattere ordinamentale, anche a fini di armonizzazione.

Con riferimento alle specifiche linee di intervento si rappresenta, nel dettaglio, quanto segue.

L'articolo 1 recepisce l'articolo 1 della citata Direttiva (UE) 2024/1069 e definisce lo specifico oggetto del decreto, ovvero l'introduzione di garanzie e rimedi a tutela delle persone, fisiche e giuridiche, contro domande manifestamente infondate e procedimenti giudiziari abusivi in materia civile con implicazioni transfrontaliere, proposti in ragione della partecipazione pubblica.

L'articolo 2, in attuazione dell'articolo 4 della direttiva, ai **commi 1 e 2** individua, coerentemente con il testo unionale, le definizioni di partecipazione pubblica, questione di interesse pubblico e procedimenti giudiziari abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica, declinandoli dettagliatamente, anche mediante un'elencazione esemplificativa non tassativa, con gli specifici adattamenti necessari per rendere le definizioni stesse conformi al sistema normativo interno.

L'articolo 3 recepisce gli articoli 2 e 5 della direttiva. In particolare, i **commi 1 e 2** delimitano, rispettivamente, **l'ambito materiale dell'intervento** normativo in esame, alla materia civile e commerciale, con espressa inclusione delle domande riconvenzionali e dei procedimenti cautelari, in coerenza con l'articolo 2 della direttiva e **le esclusioni materiali**, replicando le esclusioni unionali (penale, fiscale, doganale, amministrativa, responsabilità dello Stato per *acta iure imperii*, arbitrato) e aggiungendo, in via espressamente chiarificatrice, l'esclusione dell'azione civile esercitata nel processo penale ai sensi del libro primo, titolo V, del codice di procedura penale, al fine di prevenire dubbi interpretativi connessi alla particolare collocazione dell'azione civile da reato all'interno del processo penale.

Il **comma 3** trasferisce nella legislazione interna la **definizione di implicazioni transfrontaliere** di cui all'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva nonché al criterio della delega interna di cui alla legge n. 36 del 2026. L'adattamento al diritto interno del criterio relativo al carattere transfrontaliero delle controversie e la conseguente diversa formulazione rispondono all'esigenza di evitare possibili abusi del diritto e degli strumenti processuali disciplinati dallo schema di provvedimento in esame, attraverso condotte dirette a creare le condizioni per configurare il carattere transfrontaliero di controversie che, in realtà, presentano elementi meramente nazionali ed alle quali dunque non è applicabile la disciplina speciale. Tale scelta risponde all'esigenza di garantire la coerenza della disciplina in parola con il quadro costituzionale nazionale, il quale riconosce il diritto di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti.

Ai fini di cui sopra, il **comma 4** rinvia al regolamento (UE) n. 1215/2012 per la determinazione del domicilio, in conformità all'articolo 5, paragrafo 2, della direttiva¹. Tale rinvio dinamico garantisce l'allineamento automatico della disciplina nazionale alla nozione unionale di domicilio civile, evitando duplicazioni o disallineamenti.

L'articolo 4 attua l'articolo 8 della direttiva, prevedendo che il convenuto mantiene la facoltà di proporre, anche dopo la modifica o la rinuncia agli atti del giudizio o all'azione o alla domanda cautelare da parte dell'attore, le domande di rimborso delle spese, di cui all'articolo 13 dello schema di decreto legislativo in esame. La disposizione è volta ad impedire che l'attore si sottragga alla responsabilità per abuso processuale attraverso un ritiro tattico della domanda in fase avanzata, comportamento che la stessa direttiva Direttiva (UE) 2024/1069 include tra gli indici di abusività. Inoltre, viene fatto salvo un eventuale «diverso accordo tra le parti», al fine di tutelare l'autonomia negoziale in caso di transazione consensuale della lite che regoli anche le conseguenze sul piano processuale.

L'articolo 5 recepisce l'articolo 9 della direttiva, il quale favorisce l'eventuale «sostegno» degli enti della società civile al convenuto nei procedimenti giudiziari *de quo*, attraverso lo strumento dell'intervento adesivo ai sensi dell'articolo 105, secondo comma, del codice di procedura civile, senza creare una figura processuale nuova.

In particolare, il **comma 1** prevede che la legittimazione è riconosciuta alle associazioni, ai sindacati e agli altri enti collettivi, anche di fatto, che, sulla base del proprio statuto o dell'attività concretamente svolta, hanno interesse a tutelare o promuovere i diritti delle persone attive nella partecipazione pubblica. L'interesse all'intervento è dunque presunto per via statutaria o di fatto, in coerenza con l'articolo 9 della direttiva, che fa riferimento ai soggetti aventi «un interesse legittimo a tutelare o promuovere i diritti delle persone attive nella partecipazione pubblica».

I **commi 2, 3 e 4** disciplinano, nell'ordine, la costituzione del terzo interveniente, il consenso del convenuto e la sua revocabilità. La subordinazione dell'intervento al consenso del convenuto è coerente con la dimensione strettamente individuale del diritto di difesa del convenuto e con la natura

¹ L'articolo 5, paragrafo 2, della cit. Direttiva (UE) 2024/1069 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 aprile 2024 stabilisce che: «Il domicilio è determinato conformemente al regolamento (UE) n. 1215/2012.».

non oggettiva dell'interesse perseguito dall'interveniente: non si tratta di un'azione a tutela di interessi diffusi, ma di un sostegno a un soggetto privato, che deve poter restare arbitro della propria strategia difensiva. La revocabilità del consenso e la conseguente estromissione, anche d'ufficio, sono coerenti con tale logica.

Infine, viene fatta salva l'acquisizione al fascicolo dei documenti già prodotti, al fine di garantire l'effettività del contributo difensivo nel frattempo reso, evitando vuoti istruttori.

L'articolo 6 recepisce l'articolo 11 della direttiva, disciplinando, in particolare, i presupposti, i termini e il contenuto dell'istanza di parte, con specifico riferimento al meccanismo di rigetto anticipato.

Il **comma 1** circoscrive l'istanza al solo profilo della *manifesta infondatezza* della domanda e non a quello dell'abusività del procedimento, coerentemente con l'evidenziata separazione concettuale tra i due piani, fissandone la proponibilità entro i termini di costituzione del convenuto (ai sensi degli articoli 166 e 281-*undecies* c.p.c.).

Il **comma 2** disciplina l'ipotesi in cui il procedimento è introdotto con domanda riconvenzionale, per la quale è fissato, per la richiesta di rigetto da parte del convenuto, un termine di trenta giorni dalla notificazione della comparsa di costituzione e risposta contenente la domanda riconvenzionale stessa. Tale termine *ad hoc* è volto ad assicurare la simmetria della tutela e tiene conto dell'oggettiva impossibilità, per il convenuto in via riconvenzionale, di conoscere la domanda nei termini ordinari di costituzione.

Il **comma 3** stabilisce i termini per la notificazione dell'istanza alla controparte e il **comma 4** prevede l'onere espositivo dei motivi della manifesta infondatezza in capo al convenuto-istante, il quale, in conformità con il principio dispositivo, deve allegare le ragioni che, a suo giudizio, rendono manifestamente infondata la domanda.

L'articolo 7 disciplina la fase di trattazione dell'istanza, conformemente all'esigenza di trattamento accelerato delle richieste di garanzie procedurali, come espressamente prevista dall'articolo 7 della direttiva.

A tal fine, il **comma 1** fissa un termine di trenta giorni dalla notificazione per il deposito della memoria difensiva della controparte e un termine di trenta giorni per la fissazione dell'udienza di discussione, contemperando l'esigenza di celerità (funzionale all'efficacia del meccanismo e al contenimento dell'effetto inibitorio del procedimento abusivo) e la necessità di garantire al destinatario dell'istanza di rigetto anticipato un termine ragionevole per articolare la propria difesa, in conformità al principio del contraddittorio.

Il **comma 2** recepisce l'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva, disciplinando l'onere, in capo alla parte attrice, di suffragare la domanda al fine di permettere all'organo giurisdizionale di valutare se essa non sia manifestamente infondata, nel caso in cui il convenuto abbia chiesto il rigetto anticipato, fermo restando il principio generale per cui l'onere della prova della fondatezza della domanda incombe all'attore (paragrafo 1).

L'onere di cui sopra non è meramente assertivo, ma richiede alla parte la *sostanziazione* della domanda con allegazione specifica e indicazione dei mezzi di prova, ciò che assicura al giudice una base sufficiente per il vaglio di non manifesta infondatezza.

L'articolo 8 reca disposizioni relative allo svolgimento dell'udienza di discussione e la forma della decisione, prevedendo, al **comma 1**, un modulo procedimentale *deformalizzato*, ispirato al modello del rito cautelare e del rito sommario di cognizione, per effetto del quale il giudice, sentite le parti e omessa ogni formalità non essenziale al contraddittorio, procede agli atti di istruzione indispensabili ai fini del provvedimento richiesto, secondo le modalità ritenute più opportune. In particolare, la limitazione dell'istruttoria agli atti «indispensabili» impedisce che il filtro di manifesta infondatezza si trasformi in cognizione piena, anticipando il giudizio di merito.

Il **comma 2** prevede, inoltre, che, all'esito, il giudice procede ai sensi dell'articolo 281-*sexies* del codice di procedura civile. La decisione assume, dunque, la forma della sentenza, pronunciata mediante lettura del dispositivo e contestuale motivazione in udienza, ovvero entro il termine ivi indicato per il deposito della motivazione.

Pertanto, il provvedimento di accoglimento assume la natura di sentenza definitiva, in quanto definisce il giudizio sulla domanda di merito mentre il provvedimento di rigetto dell'istanza assume la natura di sentenza non definitiva, in quanto risolve l'incidente processuale.

L'articolo 9 recepisce l'articolo 2 della direttiva nella parte in cui estende il suo ambito di applicazione anche ai procedimenti cautelari, prevedendo, al **comma 1**, il sostegno per il convenuto anche in tali casi. In particolare, nel rito cautelare uniforme (disciplinato nel libro IV, titolo I, capo III, sezione I, del codice di procedura civile), l'istanza di rigetto anticipato è proposta nella prima difesa ed è decisa con l'ordinanza che definisce il procedimento cautelare non confligge con il regime impugnatorio della direttiva, in quanto l'ordinanza cautelare resta comunque soggetta al reclamo ai sensi dell'articolo 669-*terdecies* c.p.c. e, l'espresso rinvio all'articolo 13, comma 2, dello schema di provvedimento in esame, è finalizzato ad assicurare l'applicabilità del rimedio del rimborso integrale delle spese, qualificato come risarcimento del danno, anche nel modulo cautelare.

Inoltre, l'articolo 669-*quaterdecies* del codice di procedura civile estende, in quanto applicabili, le disposizioni del rito cautelare uniforme agli altri provvedimenti cautelari previsti dal codice o da leggi speciali, per cui l'innesto della disciplina nel rito cautelare uniforme assicura la sua estensione organica all'intero sistema delle misure cautelari civili, in coerenza con la portata della direttiva.

Il **comma 2** adatta, infine, la disciplina dell'intervento a sostegno, di cui all'articolo 5 dello schema di decreto legislativo in oggetto, alla cadenza accelerata del procedimento cautelare, indicando l'udienza di discussione quale termine ultimo sia per l'intervento sia per il consenso del convenuto.

L'articolo 10 recepisce l'articolo 10 della citata Direttiva (UE) 2024/1069 ai sensi del quale gli Stati membri provvedono affinché nei procedimenti giudiziari avviati nei confronti di persone fisiche o giuridiche in ragione della loro partecipazione pubblica, l'organo giurisdizionale adito possa esigere, fatto salvo il diritto di accesso alla giustizia, che l'attore costituisca una cauzione a copertura delle spese stimate relative al procedimento. Pertanto, il **comma 1** della disposizione in esame, prevede che la cauzione è imposta dal

giudice, su istanza della parte che ha chiesto il rigetto anticipato, valutata ogni circostanza, anche relativa alla capacità patrimoniale delle parti, a copertura delle spese del procedimento e dell'eventuale condanna ai sensi dell'articolo 96, primo e terzo comma, del codice di procedura civile. Tale formulazione conferma la natura discrezionale della misura, coerentemente con il carattere facoltativo previsto dalla direttiva, subordinandola alla valutazione complessiva delle circostanze del caso, anche relative alle condizioni economiche delle parti, operando il giusto bilanciamento richiesto dalla direttiva con il diritto di accesso alla giustizia (articolo 10 della direttiva, prima parte). Infine, il **comma 2** prevede, per la cauzione, la forma del deposito in denaro nei modi stabiliti per i depositi giudiziari.

L'**articolo 11** costituisce una scelta di coordinamento processuale interno, non imposta direttamente dalla direttiva ma necessaria a evitare la disfunzionalità del modulo procedimentale di rigetto anticipato in caso di impugnazione della relativa sentenza.

In particolare, il **comma 1** prevede che, nel caso di impugnazione della sentenza pronunciata ai sensi dell'articolo 8, comma 2, il giudice sospende, anche d'ufficio, il procedimento principale relativamente alle domande ritenute dipendenti dalla definizione dell'incidente processuale, in attesa del passaggio in giudicato della sentenza che definisce l'incidente medesimo. La sospensione opera nei limiti della dipendenza logica delle domande dal procedimento incidentale, per cui, con riferimento alle domande indipendenti, al **comma 2**, è prevista la separazione, salvo che le parti richiedano unanimemente la trattazione congiunta.

La disposizione in esame, la quale ricalca la disciplina generale della pregiudizialità di cui all'articolo 295 c.p.c., adattandola alla peculiare struttura del rigetto anticipato, è volta ad evitare il dispendio processuale derivante dal proseguimento del giudizio di merito su domande che potrebbero risultare integralmente rigettate dal giudice dell'impugnazione, con conseguente vanificazione dell'attività istruttoria svolta *medio tempore*, e, in coerenza con la *ratio* di tutela rinforzata della direttiva, a sottrarre il convenuto-SLAPP alla pressione di un giudizio di merito sostanzialmente proseguito a fronte di una pronuncia di accoglimento dell'istanza di rigetto già emessa in primo grado.

L'**articolo 12** attua l'articolo 13 della direttiva, prevedendo espressamente l'assoggettamento delle sentenze pronunciate ai sensi del Capo II al regime ordinario di impugnazione, di cui al libro secondo, titolo III, capi I, II e III, del codice di procedura civile (appello e ricorso per cassazione). Tale rinvio evita la creazione di un sistema impugnatorio *ad hoc*, garantendo coerenza con la disciplina generale del processo civile e prevedibilità per gli operatori.

L'**articolo 13** recepisce gli articoli 14 e 15 della direttiva, confermando, ai **commi 1 e 2**, l'applicazione delle regole ordinarie sulle spese di cui agli articoli 91, 92, 93 e 96 del codice di procedura civile, eccetto i casi di accertamento del carattere abusivo del procedimento, ai quali si applicano anche le regole specifiche del comma 2.

Il **comma 2** introduce, infatti, il regime di rimborso richiesto dall'articolo 14 della direttiva. In particolare, in caso di accertamento del carattere abusivo del procedimento, il giudice condanna, anche d'ufficio, la parte soccombente al rimborso delle spese giudiziali e stragiudiziali sostenute dal

convenuto, comprese le spese di rappresentanza legale, nei limiti del tariffario forense, ovvero, come previsto dal **comma 3**, anche oltre detti limiti ove sussistano comprovate ragioni e comunque escluse le spese eccessive o superflue.

In ultimo, il **comma 4** prevede la possibilità per il giudice di ordinare, anche d'ufficio, la pubblicazione della sentenza ai sensi dell'articolo 12 del codice di procedura civile.

L'**articolo 14** attua l'articolo 17 della Direttiva (UE) 2024/1069, relativo alla giurisdizione per i ricorsi in relazione ai procedimenti di paesi terzi, introducendo, al **comma 1**, in capo alla persona fisica o giuridica residente, domiciliata o con sede in Italia, nei cui confronti un soggetto domiciliato al di fuori dell'Unione europea ha avviato dinanzi a un organo giurisdizionale di un paese terzo un procedimento giudiziario abusivo teso a bloccare la partecipazione pubblica, il diritto di chiedere in Italia il risarcimento dei danni patrimoniali e non patrimoniali, nonché il pagamento delle spese di cui all'articolo 13, comma 2.

La competenza territoriale, pertanto, è radicata, in deroga ai criteri ordinari del codice di procedura civile (che al contrario privilegiano la parte convenuta), presso il tribunale del luogo in cui l'attore-vittima di SLAPP ha la residenza, il domicilio o la sede, conformemente alla finalità protettiva della direttiva, che mira ad assicurare al convenuto SLAPP estero un foro accessibile nello Stato membro di domicilio.

Il **comma 2** prevede, in particolare, che l'azione di cui al comma 1 si propone nelle forme del rito, ordinario o semplificato, di cui al libro secondo, titolo I del codice di procedura civile, davanti al tribunale del luogo in cui l'attore ha la residenza o il domicilio o la sede, in composizione monocratica.

L'**articolo 15** recepisce l'articolo 18 della direttiva, facendo salva l'applicazione delle convenzioni e degli accordi bilaterali e multilaterali tra Stati terzi e Unione europea o Stati membri conclusi entro il 6 maggio 2024 (data dell'entrata in vigore della direttiva), al fine di assicurare la coerenza con gli obblighi internazionali pregressi dell'Italia in materia di riconoscimento ed esecuzione delle sentenze straniere.

L'**articolo 16** attua gli articoli 19 e 20 della direttiva, in materia di informazioni e trasparenza nonché di raccolta di dati, prevedendo, al **comma 1**, l'obbligo di pubblicazione delle sentenze definitive relative ai procedimenti giudiziari abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica, stabilendone la diffusione su apposita sezione del sito istituzionale del Ministero della giustizia con cadenza biennale, ai fini di monitoraggio e trasparenza.

Il **comma 2** prevede la trasmissione annuale alla Commissione europea, in forma aggregata e nei limiti della disponibilità, dei dati relativi al numero di procedimenti SLAPP avviati, al numero di procedimenti classificati per tipo di parte e al tipo di domanda presentata.

L'**articolo 17** reca una norma transitoria, prevedendo che le disposizioni introdotte dal decreto legislativo in esame si applicano ai procedimenti instaurati successivamente alla sua entrata in vigore.

4) Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali.

Non si rilevano profili di incompatibilità con i principi costituzionali., in quanto l'intervento garantisce il bilanciamento tra il diritto di azione e di difesa in giudizio (articolo 24 Cost.) e la libertà di manifestazione del pensiero (articolo 21 Cost.).

In particolare, gli istituti della cauzione e del rigetto anticipato incidono, potenzialmente, sul diritto di azione dell'attore. Tuttavia il carattere facoltativo e discrezionale della cauzione (articolo 10, comma 1, dello schema, che riproduce il carattere non vincolante dell'articolo 10 della direttiva), subordinato alla valutazione delle circostanze del caso e della capacità patrimoniale delle parti, esclude un automatismo preclusivo dell'accesso alla giustizia e, analogamente, la scelta di veicolare il rigetto anticipato in una sentenza impugnabile con i mezzi ordinari (articolo 12 dello schema) preserva il principio del doppio grado di giurisdizione e la garanzia del giusto processo (articolo 111 Cost.).

5) Analisi delle compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali.

Non si rilevano profili di incompatibilità con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali, incidendo su materia riservata alla competenza legislativa dello Stato (ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera I), della Costituzione).

6) Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.

Non si rilevano profili di incompatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione, in quanto non prevedono né determinano, sia pure in via indiretta, nuovi o più onerosi adempimenti a carico degli enti locali.

7) Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa.

L'intervento normativo ha rango primario e non pone prospettive di delegificazione o ulteriori possibilità di semplificazione normativa. Inoltre, non costituisce rilegificazione di materia già delegificata, bensì introduce una disciplina integralmente nuova di natura ordinamentale, per la quale la Costituzione riserva alla fonte legislativa primaria la disciplina della giurisdizione (articoli 24, 25, 102 e 111 Cost.) e che, pertanto, non è per sua natura suscettibile di delegificazione mediante fonti regolamentari.

8) Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.

Con riferimento alla materia oggetto dello schema di decreto legislativo e al suo specifico ambito di applicazione, non sussistono progetti di legge all'esame del Parlamento.

In materia analoga, si segnalano:

A.S. 95 - 19^a Legislatura - Sen. Franco Mirabelli (PD-IDP) ed altri - Disposizioni in materia di lite temeraria (13 ottobre 2022: Presentato al Senato - 14 maggio 2024: In corso di esame in commissione);

A.S. 616 - 19^a Legislatura - Sen. Ada Loproieto (M5S) - Modifica all'articolo 96 del codice di procedura civile in materia di lite temeraria (23 marzo 2023: Presentato al Senato - 14 maggio 2024: In corso di esame in commissione).

9) *Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto.*

Non risultano pendenti giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto.

PARTE II. CONTESTO NORMATIVO COMUNITARIO E INTERNAZIONALE

10) *Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento dell'Unione europea.*

Lo schema di provvedimento in esame è compatibile con l'ordinamento europeo e, anzi, come rappresentato *sub* 1) della parte I, le disposizioni introdotte sono volte al recepimento della direttiva (UE) 2024/1069 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, sulla protezione delle persone attive nella partecipazione pubblica da domande manifestamente infondate o procedimenti giudiziari abusivi («azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica»), in esecuzione della delega conferita al Governo dall'articolo 6 della legge 17 marzo 2026, n. 36, recante «Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2025». La citata direttiva trova la sua base giuridica nell'articolo 81, del TFUE, relativo alla cooperazione giudiziaria in materia civile con implicazioni transfrontaliere.

In particolare, lo schema di provvedimento recepisce il perimetro applicativo delineato dagli articoli 2 e 5 della direttiva (materia civile e commerciale, comprese le domande riconvenzionali e i procedimenti cautelari, con esclusione della materia penale, fiscale, doganale, amministrativa, della responsabilità dello Stato per *acta iure imperii* e dell'arbitrato) e ne recepisce le definizioni di cui all'articolo 4 (articolo 2 dello schema). L'attuazione è stata condotta secondo il principio di adattamento minimo di cui all'articolo 32, comma 1, lettera c), della legge n. 234/2012.

11) *Verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione Europea sul medesimo o analogo oggetto.*

Non sono aperte procedure di infrazione a carico della Repubblica Italiana.

12) *Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali.*

Lo schema di provvedimento normativo in esame non presenta profili di incompatibilità con gli obblighi internazionali.

Lo schema è, infatti, coerente con gli obblighi discendenti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e, in particolare, con gli articoli 6 (diritto a un equo processo) e 10 (libertà di espressione). Inoltre, l'articolo 15 dello schema, in attuazione dell'articolo 18 della direttiva, fa salva l'applicazione delle convenzioni e degli accordi bilaterali e multilaterali tra Stati terzi e Unione europea o Stati membri conclusi entro il 6 maggio 2024 (data di entrata in vigore della direttiva), tra le quali rientra anche la Convenzione concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, conclusa a Lugano il 30 ottobre 2007.

13) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione europea sul medesimo o analogo oggetto.

Con riferimento all'ambito di applicazione dell'intervento normativo in esame, non risultano procedimenti pregiudiziali pendenti innanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

14) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.

Non risultano pendenti giudizi dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.

15) Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione Europea.

A livello unionale, la piattaforma "European Anti-SLAPP Monitor" rileva un quadro di attuazione frammentato e in ritardo rispetto al termine di recepimento della citata direttiva (UE) 2024/1069 (7 maggio 2026) nella generalità degli Stati membri. Tra gli altri, Belgio, Germania e Paesi Bassi risultano aver formalmente avviato l'*iter* di recepimento con proposte legislative, in alcuni casi già ad uno stato molto avanzato. In particolare, la proposta belga è stata segnalata come una delle trasposizioni più avanzate, in quanto orientata a estendere le garanzie procedurali anche ai procedimenti privi di elementi transfrontalieri.

PARTE III. ELEMENTI DI QUALITÀ SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO

1) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.

L'articolo 2 dello schema introduce tre definizioni nuove per l'ordinamento interno, tutte derivate dall'articolo 4 della direttiva: «partecipazione pubblica», «questione di interesse pubblico» e «procedimenti giudiziari abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica». Si tratta di nozioni prive di corrispondente nella legislazione processuale civile vigente, la cui introduzione è necessaria per individuare l'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione delle garanzie previste dallo schema di decreto legislativo in esame. La formulazione adottata riproduce il testo unionale, con gli adattamenti lessicali resi necessari dalla con gli specifici adattamenti necessari per rendere le definizioni stesse conformi al sistema normativo interno).

2) *Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi.*

I riferimenti normativi contenuti nelle disposizioni in esame sono corretti.

3) *Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti.*

Come rappresentato *sub* 3), della Parte I, lo schema di decreto legislativo non ricorre alla tecnica della novella legislativa, in quanto costituisce *lex specialis* di recepimento, autonoma rispetto al codice di procedura civile, al quale si affianca e con il quale si coordina mediante rinvii espressi, incidendo sulla disciplina attualmente vigente in materia mediante l'**introduzione *ex novo* di disposizioni aventi carattere ordinamentale, anche a fini di armonizzazione e di coordinamento normativo.**

4) *Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.*

L'intervento normativo in esame non reca abrogazioni espresse di disposizioni vigenti. L'incidenza sul sistema è, pertanto, di tipo additivo e settoriale, limitata all'ambito soggettivo e oggettivo definito dagli articoli 1 e 3 dello schema (procedimenti in materia civile e commerciale, compresi i procedimenti cautelari avviati contro persone fisiche o giuridiche attive nella partecipazione pubblica e che presentano implicazioni transfrontaliere).

Non si rinvencono effetti abrogativi impliciti su disposizioni vigenti. L'articolo 13, comma 1, dello schema conferma espressamente l'applicazione delle regole ordinarie relative alle spese (articoli 91, 92, 93 e 96 c.p.c.), al di fuori dei casi di accertamento del carattere abusivo del procedimento.

5) *Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.*

L'articolo 17 dello schema (norma transitoria) limita l'applicazione del provvedimento in esame ai procedimenti instaurati successivamente alla sua entrata in vigore, escludendo quindi qualsiasi effetto retroattivo. Non si riscontrano disposizioni di reviviscenza di norme precedentemente abrogate né disposizioni di interpretazione autentica.

Inoltre, l'articolo 10, comma 1, prevede che «Il giudice, su istanza della parte che ha chiesto il rigetto anticipato, valutata ogni circostanza, anche relativa alla capacità patrimoniale delle parti, può imporre alla controparte una cauzione a copertura delle spese relative al procedimento, nonché dell'eventuale condanna pronunciata ai sensi del primo o del terzo comma dell'articolo 96 del codice di procedura civile», con anticipazione di un onere non prevista in via generale dal codice di rito.

Inoltre, l'articolo 14, comma 2, introduce una **deroga** ai criteri ordinari del codice di procedura civile in ordine al radicamento della competenza territoriale, prevedendo che l'azione per il risarcimento dei danni patrimoniali e non patrimoniali nonché per il pagamento delle spese, esercitata dalla persona

fisica o giuridica che ha la residenza, il domicilio o la sede nello Stato, e nei cui confronti è avviato, da un soggetto domiciliato al di fuori dell'Unione europea e dinanzi a un organo giurisdizionale di un paese terzo, un procedimento giudiziario abusivo teso a bloccare la partecipazione pubblica, «si propone nelle forme del rito, ordinario o semplificato, di cui al libro secondo, titolo I del codice di procedura civile, davanti al tribunale del luogo in cui l'attore ha la residenza o il domicilio o la sede».

6) *Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.*

Non vi sono deleghe aperte sul medesimo oggetto.

7) *Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi e dei motivi per i quali non è possibile esaurire la disciplina con la normativa proposta e si rende necessario il rinvio a successivi provvedimenti attuativi; verifica della congruità dei termini previsti per la loro adozione.*

Lo schema di provvedimento in esame non prevede atti successivi attuativi.

8) *Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione tecnica della sostenibilità dei relativi costi.*

Per la predisposizione dell'intervento normativo sono stati utilizzati dati e riferimenti statistici già in possesso presso l'amministrazione della giustizia.

Non vi è stata la necessità di ricorrere all'Istituto nazionale di statistica.



Ministero della Giustizia

UFFICIO LEGISLATIVO

Al Capo del Dipartimento
per gli Affari Giuridici e Legislativi

RICHIESTA DI ESENZIONE DALLA RELAZIONE AIR

Si richiede, ai sensi dell'articolo 7, comma 1, del d.P.C.M. 15 settembre 2017, n. 169, l'esenzione dalla relazione AIR per lo schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2024/1069 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell' 11 aprile 2024, sulla protezione delle persone attive nella partecipazione pubblica da domande manifestamente infondate o procedimenti giudiziari abusivi ("azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica"), in relazione al ridotto impatto dell'intervento, ricorrendo congiuntamente le seguenti condizioni:

- a) costi di adeguamento attesi di scarsa entità in relazione ai singoli destinatari;
- b) numero esiguo dei destinatari dell'intervento;
- c) risorse pubbliche impiegate nell'ambito degli ordinari stanziamenti di bilancio;
- d) impatto non rilevante sugli assetti concorrenziali del mercato.

A tal fine, si rappresenta quanto segue.

a) Lo schema di decreto legislativo dà attuazione alla direttiva (UE) 2024/1069 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, relativa alla protezione delle persone attive nella partecipazione pubblica da domande manifestamente infondate o procedimenti giudiziari abusivi, comunemente note come *strategic lawsuits against public participation* (SLAPP). Esso introduce garanzie processuali in materia civile con implicazioni transfrontaliere – segnatamente il rigetto anticipato delle domande manifestamente infondate, la possibilità di imporre una cauzione, la disciplina rinforzata delle spese, il risarcimento del danno e la tutela rispetto a procedimenti avviati dinanzi a giurisdizioni di Paesi terzi – configurandosi quale *lex specialis* di recepimento, autonoma rispetto al codice di procedura civile, in coerenza con il principio di adattamento minimo di cui all'articolo 32, comma 1, lettera c), della legge 24 dicembre 2012, n. 234. Le misure introdotte hanno natura prevalentemente processuale: esse non istituiscono nuovi organismi, non prevedono assunzioni di personale, non attribuiscono contributi, indennità, compensi o rimborsi, né determinano nuovi compiti amministrativi suscettibili di comportare oneri aggiuntivi. Nei confronti dei destinatari privati — persone fisiche o giuridiche — il provvedimento non impone alcun obbligo di conformazione: le garanzie e i rimedi processuali che esso disciplina si attivano, su iniziativa delle parti di procedimenti civili, e i relativi effetti economici — quali la cauzione, la condanna alle spese o l'azione risarcitoria



di cui all'articolo 14 dello schema di decreto — ricadono interamente nei rapporti patrimoniali tra le parti.

Analoghe considerazioni valgono per i destinatari pubblici, ossia l'autorità giudiziaria, chiamata ad applicare i nuovi istituti, e il Ministero della giustizia, onerato degli adempimenti informativi e di raccolta dei dati. Le attività connesse all'applicazione della disciplina processuale si inseriscono nell'ordinario esercizio della funzione giurisdizionale, mentre gli adempimenti informativi e di raccolta dati sono riconducibili alle funzioni istituzionali già proprie del Ministero e assolvibili con gli strumenti già in dotazione, secondo quanto si preciserà alla successiva lettera c); non si rende quindi necessaria alcuna misura di adattamento organizzativo suscettibile di generare costi.

Ne consegue l'assenza di costi di adeguamento in capo ai destinatari, sia nel breve che nel lungo periodo.

b) La platea dei destinatari è numericamente circoscritta. Pur rivolgendosi il decreto, in astratto, alla generalità delle persone fisiche e giuridiche, il suo perimetro applicativo è delimitato dal concorso di tre requisiti, ciascuno operante quale filtro selettivo autonomo: la materia, limitata alle sole questioni civili e commerciali, con esclusione di quelle penali, fiscali, doganali e amministrative; la finalità, ristretta ai procedimenti promossi per ostacolare la partecipazione pubblica del convenuto; e il carattere transfrontaliero, che esclude i procedimenti in cui attore e convenuto siano entrambi domiciliati in Italia. Sotto il profilo soggettivo, i destinatari della tutela non coincidono con la generalità dei consociati, bensì con una categoria ristretta di soggetti attivi nella partecipazione pubblica — giornalisti, attivisti, difensori dei diritti, ricercatori ed enti collettivi impegnati su questioni di interesse pubblico — nei cui confronti sia promossa un'azione abusiva a carattere transfrontaliero. Si tratta, pertanto, di una platea non predeterminabile *ex ante*, ma individuabile caso per caso, al ricorrere in concreto dei presupposti applicativi.

L'esiguità della platea trova riscontro nei dati di monitoraggio del fenomeno elaborati a livello europeo, dai quali emerge che soltanto una porzione assai contenuta del contenzioso complessivamente censito nel continente — pari a circa l'8,5% dei casi documentati tra il 2010 e il 2024¹ — presenta la dimensione transfrontaliera che costituisce presupposto minimo di applicazione della direttiva e, conseguentemente, del decreto. Il filtro transfrontaliero opera, dunque, in senso fortemente selettivo, riducendo a una frazione residuale i procedimenti effettivamente attratti nell'ambito del provvedimento. A ciò si aggiunge la natura complementare della disciplina, che non amplia il novero dei soggetti tutelati avverso l'abuso del processo: i procedimenti privi di implicazioni transfrontaliere restano affidati ai rimedi generali del codice di procedura civile e, in particolare, alla responsabilità aggravata di cui all'articolo 96.

Sul versante dei destinatari pubblici, infine, l'attuazione del decreto coinvolge un numero circoscritto e predeterminato di soggetti — l'autorità giudiziaria e il Ministero della giustizia — già istituzionalmente investiti delle relative funzioni, senza ampliare la platea dei soggetti pubblici coinvolti.

¹Coalition Against SLAPPs in Europe e The Daphne Caruana Galizia Foundation, *SLAPPs in Europe: Democracy in the Dock*, Report 2025, consultabile all'indirizzo <https://www.tjc-case.eu/resources/2025-report-slapps-in-europe-democracy-in-the-dock/>.

c) Le risorse pubbliche impiegate sono di importo ridotto. Attesa la natura prevalentemente processuale delle misure, le disposizioni del Capo II sono rimesse all'attività ordinaria degli uffici giudiziari, senza richiedere la creazione di sezioni specializzate, l'istituzione di nuovi organi o l'attribuzione di funzioni aggiuntive; il meccanismo di rigetto anticipato può anzi concorrere, in prospettiva, a una più efficiente gestione del contenzioso, consentendo la definizione accelerata delle domande prive di fondamento. Gli adempimenti informativi e di raccolta dei dati di cui all'articolo 16 del decreto sono assolti mediante gli strumenti informatici già in dotazione al Ministero della giustizia — segnatamente presso la Direzione generale di statistica e analisi organizzativa del Dipartimento per l'innovazione tecnologica della giustizia, quale ufficio del Sistema statistico nazionale (SISTAN) — e non richiedono nuovi sistemi, dotazioni organiche o stanziamenti aggiuntivi, gravando sulle risorse già iscritte in bilancio nell'ambito della Missione 6 «Giustizia», come meglio descritto nella relazione tecnica allegata allo schema di decreto. Le risorse pubbliche complessivamente impiegate risultano, pertanto, di importo ridotto e integralmente assorbite dalle dotazioni esistenti a legislazione vigente

d) L'intervento è privo di incidenza sugli assetti concorrenziali del mercato. Operando esclusivamente sul piano della tutela processuale dei diritti fondamentali connessi alla partecipazione pubblica, esso non introduce alcuna disciplina idonea a incidere sull'accesso al mercato, sulla determinazione dei prezzi o sulle condizioni di concorrenza tra operatori economici, né attribuisce vantaggi competitivi selettivi a categorie di imprese o di soggetti economici.

Roma, 7 luglio 2026

Il Capo dell'Ufficio legislativo

Nicola Selvaggi

VISTO

Roma,

30.07.2026

Il Capo del Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi