

A SUD

Ecologia e Cooperazione APS

Memoria scritta nell'ambito dell'indagine conoscitiva sullo schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2024/1069 sulla protezione delle persone attive nella partecipazione pubblica da azioni legali strategiche tese a bloccarla (SLAPP)

Atto del Governo n. 424

Trasmessa alla II Commissione Giustizia della Camera dei deputati

Roma, 27 luglio 2026

1. Premessa e presentazione dell'associazione

A Sud – Ecologia e Cooperazione APS è un'associazione ecologista indipendente, attiva da oltre vent'anni nella promozione della giustizia ambientale e climatica, nella tutela dei diritti umani e nella difesa della partecipazione democratica. L'associazione svolge attività di ricerca, formazione, informazione, monitoraggio ambientale partecipato, advocacy istituzionale e supporto alle comunità coinvolte in conflitti ambientali.

Una parte rilevante del suo lavoro riguarda la tutela delle persone e delle organizzazioni che esercitano funzioni di controllo democratico su questioni di interesse generale, denunciando violazioni dei diritti, danni ambientali, rischi sanitari e responsabilità di attori pubblici e privati. Tale attività ha reso sempre più evidente come il ricorso strumentale agli strumenti giudiziari rappresenti oggi uno dei principali fattori di compressione dello spazio civico. Attivisti e attiviste, giornalisti, ricercatori, rappresentanti di comitati territoriali, organizzazioni non governative e difensori dei diritti umani sono frequentemente esposti a querele, richieste risarcitorie sproporzionate, procedimenti giudiziari seriali e altre forme di intimidazione legale connesse alla loro partecipazione al dibattito pubblico.

Per queste ragioni, A Sud partecipa da anni alla rete **In Difesa Di – per i diritti umani e chi li difende**, una coalizione di organizzazioni e realtà della società civile impegnata nella protezione dei difensori e delle difensore dei diritti umani. Nell'ambito di tale rete, A Sud contribuisce alle attività dell'**Hub di protezione dei difensori dei diritti umani (Hub for defenders)**, costruito per offrire strumenti di tutela integrata alle persone e alle organizzazioni esposte a minacce, criminalizzazione e repressione in ragione del proprio impegno civile.

Attraverso il progetto **P.E.A.C.E. - Protect Eco Activists and Civil society Engagment** e le altre attività dell'Hub, A Sud concorre allo sviluppo di strumenti di prevenzione, orientamento e protezione, con particolare riferimento alla tutela legale, alla sicurezza digitale, al benessere psicologico e al rafforzamento delle capacità organizzative.

L'esperienza maturata mostra che la protezione dei soggetti attivi nella partecipazione pubblica non può essere affidata esclusivamente alla difesa nel singolo procedimento, ma richiede un sistema capace di prevenire e riconoscere tempestivamente le diverse forme di intimidazione. È in tale prospettiva che A Sud accoglie favorevolmente l'introduzione nell'ordinamento italiano di una disciplina specificamente rivolta alle azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica.

Lo schema di decreto legislativo in esame introduce strumenti importanti, tra cui il rigetto anticipato delle domande manifestamente infondate, la cauzione, il sostegno processuale da parte degli enti della società civile e specifici rimedi rispetto ai procedimenti abusivi. La scelta espressamente dichiarata nella relazione illustrativa, tuttavia, è quella di un «adattamento minimo», circoscritto alle controversie civili o commerciali con implicazioni transfrontaliere.

Tale impostazione rischia di ridurre considerevolmente l'efficacia concreta della riforma.

2. Le SLAPP come abuso del processo e minaccia alla partecipazione democratica

Le *Strategic Lawsuits Against Public Participation* – SLAPP – sono azioni giudiziarie promosse non soltanto, o non principalmente, allo scopo di ottenere tutela rispetto a un diritto effettivamente leso, ma al fine di intimidire, dissuadere, penalizzare o silenziare persone e organizzazioni impegnate su questioni di interesse pubblico. La loro natura strategica non dipende necessariamente dalla manifesta infondatezza della domanda. Anche un procedimento che presenti un'apparente base giuridica può assumere carattere abusivo quando il suo obiettivo prevalente o il suo effetto concreto siano il logoramento economico, psicologico, reputazionale e organizzativo del soggetto convenuto.

Il processo viene così utilizzato per conseguire finalità estranee alla funzione propria della giurisdizione. Durata dei procedimenti, costi della difesa, complessità tecnica, esposizione mediatica e sproporzione delle risorse tra le parti diventano componenti della strategia intimidatoria. Il risultato perseguito può essere conseguito indipendentemente dall'esito finale della causa: per chi promuove una SLAPP, il procedimento può costituire esso stesso la sanzione.

La conseguenza è il cosiddetto *chilling effect*: la persona direttamente colpita può essere indotta a interrompere la propria attività, a rimuovere contenuti, a rinunciare a pubblicazioni o campagne, ad accettare accordi sfavorevoli o ad astenersi da futuri interventi. L'effetto dissuasivo si estende inoltre a giornalisti, attivisti e organizzazioni che osservano il caso e sono indotti a non occuparsi della medesima questione.

Le SLAPP, in sintesi, determinano una compressione della libera formazione dell'opinione pubblica e sulla libertà di espressione e informazione, oltre che sull'attività di controllo nei confronti dei poteri pubblici ed economici e sull'effettività della partecipazione democratica, in palese violazione con l'art. 21 Cost.; trasformano le garanzie processuali in strumenti di pressione e sfruttano l'asimmetria di risorse

tra soggetti economicamente o politicamente forti, da una parte, e individui, organi di informazione e organizzazioni della società civile, dall'altra.

La loro qualificazione come abuso del processo deve essere letta anche alla luce degli articoli 6 e 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, degli articoli 11, 12 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e del principio generale di divieto dell'abuso del diritto.

Nel campo ambientale e climatico, il fenomeno assume una rilevanza ancora più netta. La Convenzione di Aarhus riconosce il diritto di accesso alle informazioni, di partecipazione ai processi decisionali e di accesso alla giustizia in materia ambientale. Le attività di ricerca indipendente, monitoraggio civico, denuncia pubblica, mobilitazione e contenzioso strategico costituiscono strumenti essenziali per rendere effettivi tali diritti.

Le azioni intimidatorie rivolte contro chi denuncia inquinamento, impatti climatici, violazioni delle norme ambientali o condotte aziendali dannose non colpiscono soltanto il soggetto convenuto. Esse indeboliscono la capacità collettiva di conoscere e discutere decisioni che riguardano la salute, l'ambiente, i territori e le generazioni future.

Secondo i dati riportati nel rapporto europeo di CASE relativo al periodo 2010-2024, sono stati documentati almeno 1.303 procedimenti riconducibili a SLAPP, dei quali 167 avviati nel solo 2024. Il dato è verosimilmente sottostimato, anche a causa dell'assenza di sistemi uniformi di rilevazione e della scarsa pubblicità di molti procedimenti.

Il fenomeno deve pertanto essere affrontato non soltanto quale distorsione processuale, ma quale questione riguardante lo Stato di diritto, il pluralismo e la qualità della democrazia.

3. Condivisione delle osservazioni formulate da CASE Italia

A Sud collabora con la rete europea [CASE](#) - **Coalition Against SLAPPs in Europe** e in particolare con il nodo italiano della rete, CASE Italia, nell'ambito delle attività della rete In Difesa Di e dell'Hub di protezione dei difensori dei diritti umani.

L'associazione condivide i rilievi formulati da CASE Italia nella memoria trasmessa alle Commissioni parlamentari sull'Atto del Governo n. 424, che si allega al presente contributo e alla quale si rinvia per l'analisi puntuale dell'articolato.

In particolare, si condividono le osservazioni riguardanti:

- la definizione di questione di interesse pubblico e di figura pubblica;
- gli indici attraverso i quali individuare il carattere abusivo del procedimento;
- la nozione di implicazioni transfrontaliere;
- le condizioni per l'accesso alla cauzione;
- la distribuzione dell'onere della prova;
- il rimborso delle spese sostenute dal convenuto;
- la disciplina applicabile ai procedimenti pendenti;

- la protezione rispetto al riconoscimento e all'esecuzione di decisioni provenienti da Paesi terzi.

La memoria di CASE Italia evidenzia, in particolare, che la definizione di controversia transfrontaliera contenuta nell'articolo 3, comma 3, dello schema considera esclusivamente il domicilio delle parti, omettendo il riferimento agli ulteriori elementi pertinenti della situazione contemplati dall'articolo 5 della direttiva. Tale impostazione potrebbe escludere controversie aventi oggetto, effetti o collegamenti sostanziali con altri Stati soltanto perché entrambe le parti risultano domiciliate in Italia.

Al fine di evitare inutili sovrapposizioni, il presente contributo non riproduce le singole proposte correttive formulate da CASE Italia, ma intende piuttosto richiamare l'attenzione della Commissione su alcune questioni di carattere generale e sistemico.

4. La necessità di superare una trasposizione minimale

Il principale limite dello schema di decreto legislativo risiede nella scelta di circoscrivere le nuove garanzie ai procedimenti civili e commerciali aventi implicazioni transfrontaliere.

La limitazione della direttiva alle controversie transfrontaliere deriva dalle competenze attribuite all'Unione europea e dalla base giuridica utilizzata per la sua adozione. Essa non esprime, tuttavia, una valutazione secondo cui le controversie interne sarebbero meno abusive o meritevoli di una tutela inferiore.

La stessa Commissione europea ha affiancato alla direttiva la raccomandazione (UE) 2022/758, il cui ambito comprende anche le controversie puramente interne e sollecita adeguamenti riguardanti i procedimenti civili, penali e amministrativi. Anche la raccomandazione CM/Rec(2024)2 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa invita gli Stati ad adottare un quadro organico, applicabile alle diverse tipologie di procedimento.

Una trasposizione limitata al minimo obbligatorio produce una tutela non commisurata alla reale diffusione del fenomeno. Secondo le rilevazioni richiamate da CASE Italia, oltre il 90 per cento delle azioni abusive documentate presenta carattere puramente interno.

L'articolo 3, comma 3, dello schema stabilisce che un procedimento promosso davanti all'autorità giudiziaria italiana non presenta implicazioni transfrontaliere quando sia l'attore sia il convenuto siano domiciliati in Italia.

Ne consegue che un procedimento promosso da un'impresa italiana contro un'associazione, un giornalista o un attivista domiciliato in Italia, avente a oggetto una questione di relevantissimo interesse pubblico, rimarrebbe estraneo alle nuove garanzie.

Il carattere abusivo di una controversia non dipende tuttavia dalla nazionalità o dal domicilio delle parti, ma dalla finalità intimidatoria, dalla sproporzione tra le risorse disponibili, dalle modalità di esercizio dell'azione e dall'effetto prodotto sulla partecipazione pubblica.

La soluzione prospettata determina quindi un doppio binario: due persone che abbiano svolto attività sostanzialmente identiche e siano destinatarie di procedimenti analogamente abusivi potrebbero ricevere tutele profondamente diverse in ragione della sola presenza di un elemento formale di carattere transfrontaliero.

Tale disparità appare difficilmente giustificabile alla luce della finalità della disciplina e rischia di renderne residuale l'applicazione. Sarebbero escluse soprattutto le vertenze locali, nelle quali comitati territoriali, giornalisti di testate minori, associazioni e singoli cittadini dispongono spesso di minori risorse economiche e organizzative e risultano pertanto maggiormente vulnerabili.

Non si ignora che la legge di delegazione europea ha dettato uno specifico criterio relativo alla definizione delle questioni transfrontaliere. Nondimeno, l'attuazione della direttiva avrebbe potuto essere accompagnata da un intervento normativo nazionale complementare, fondato sulle competenze proprie del legislatore italiano, volto a estendere garanzie equivalenti ai procedimenti interni.

Non si tratterebbe di introdurre un privilegio processuale per determinate categorie, né di comprimere il diritto costituzionale di agire in giudizio. Si tratterebbe di assicurare strumenti equilibrati e sottoposti alla valutazione del giudice nei casi in cui il processo venga utilizzato in modo manifestamente infondato o abusivo contro l'esercizio di diritti fondamentali.

A Sud invita pertanto la Commissione a chiedere al Governo di superare l'impostazione dell'adattamento minimo o, quantomeno, ad accompagnare il recepimento con un preciso impegno a estendere tempestivamente le medesime garanzie alle controversie interne.

5. L'esclusione dei procedimenti penali e amministrativi

Un secondo profilo critico riguarda l'esclusione dei procedimenti penali e amministrativi, nonché dell'azione civile esercitata nel processo penale.

Tale limite dipende dalle competenze dell'Unione e non dalla minore pericolosità delle SLAPP promosse attraverso strumenti penali o amministrativi.

Nel contesto italiano, le querele per diffamazione costituiscono una delle modalità più diffuse di intimidazione nei confronti di giornalisti, attivisti e difensori dei diritti umani. La semplice apertura di un procedimento penale può produrre costi, incertezza, esposizione pubblica e conseguenze professionali particolarmente gravose, anche quando il procedimento si concluda con un'archiviazione o un'assoluzione.

L'esclusione integrale del penale può inoltre incentivare fenomeni di elusione: qualora soltanto l'azione civile sia soggetta a specifici filtri e conseguenze, il soggetto intenzionato a intimidire chi partecipa al dibattito pubblico potrebbe essere indotto a ricorrere preferibilmente alla querela penale.

La raccomandazione della Commissione europea e quella del Consiglio d'Europa indicano espressamente l'opportunità di predisporre misure applicabili anche ai procedimenti penali e amministrativi. L'Italia dovrebbe pertanto intervenire, nel rispetto delle specificità dei diversi riti, attraverso una disciplina organica che comprenda almeno:

- criteri per l'identificazione tempestiva delle querele aventi finalità intimidatoria;
- meccanismi accelerati di valutazione e definizione;
- conseguenze effettive nei confronti di chi utilizza abusivamente lo strumento penale;
- forme di ristoro delle spese e dei danni sostenuti dalla persona colpita;
- formazione specifica per magistrati, avvocati e operatori del diritto.

La disciplina europea non dovrebbe costituire il punto di arrivo dell'intervento nazionale, ma il primo nucleo di una riforma più ampia.

Al riguardo, si evidenzia come ai sensi del Considerando n. 23 della Direttiva qui trasposta, la definizione di "interesse pubblico" appare molto più ampia di quella inserita nel progetto di Decreto legislativo: ai sensi del succitato Considerando, infatti, tale sono *"le questioni relative al godimento dei diritti fondamentali, tra cui la parità di genere, la protezione dalla violenza di genere e la non discriminazione, nonché la protezione dello Stato di diritto, della libertà e del pluralismo dei media. [...] la qualità, la sicurezza o altri aspetti di beni, prodotti o servizi che siano rilevanti per la salute pubblica, la sicurezza, l'ambiente, il clima o per i diritti dei consumatori e del lavoro"*.

Al contrario, ai sensi dell'art. 2 del progetto di Decreto legislativo, per "interesse pubblico" si intende 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)"*.

Si tratta di una definizione che non corrisponde pienamente a quella elaborata all'interno della Direttiva europea, in quanto il legislatore italiano da un lato esclude una serie di questioni dall'indubbia rilevanza pubblica (si pensi soltanto alle questioni di genere), ma dall'altro amplia impropriamente tale definizione alle accuse di corruzione, frode o altro illecito penale ed amministrativo che, come evidenziato in precedenza, non possono essere ricomprese nel perimetro della Direttiva, in ragione dell'incompetenza dell'Unione in questi ambiti legislativi e processuali.

6. Effettività e tempestività delle garanzie processuali

L'utilità delle misure anti-SLAPP dipende dalla loro capacità di intervenire nelle fasi iniziali del procedimento. Una tutela accordata soltanto all'esito di un giudizio lungo e oneroso non neutralizza il principale effetto perseguito attraverso l'azione abusiva.

Lo schema introduce un procedimento incidentale per il rigetto anticipato delle domande manifestamente infondate. La relazione illustrativa motiva la scelta della sentenza, anziché dell'ordinanza, con l'esigenza di giungere a una pronuncia definitiva e impugnabile.

Tale meccanismo rappresenta un avanzamento rilevante, ma la sua efficacia deve essere valutata considerando:

1. l'accessibilità concreta dello strumento;
2. la rapidità della decisione;
3. i costi necessari per attivarlo;
4. il rapporto tra manifesta infondatezza e carattere abusivo;
5. il rischio che le impugnazioni prolunghino ulteriormente la controversia.

La manifesta infondatezza e l'abusività sono categorie distinte. Una SLAPP può essere costruita in modo da non risultare immediatamente priva di ogni fondamento, pur presentando richieste sproporzionate, pluralità di azioni, minacce preventive, scelta opportunistica del foro o altre condotte idonee a rivelarne la finalità intimidatoria.

Una disciplina che consenta il rigetto anticipato soltanto nei casi di evidente infondatezza rischia pertanto di non intercettare le azioni più sofisticate, nelle quali il carattere abusivo emerge dalla strategia complessiva e non dalla totale inconsistenza della domanda.

Si ritiene necessario che gli indici di abusività assumano rilievo effettivo sin dalle prime fasi del procedimento e che il giudice possa adottare tempestivamente le misure necessarie a impedirne gli effetti intimidatori. Occorre inoltre evitare che il soggetto colpito sia gravato dall'onere sostanziale di dimostrare la totale infondatezza della domanda avversaria: una volta forniti elementi idonei a ricondurre la controversia alla partecipazione pubblica e a evidenziarne il possibile carattere abusivo, deve spettare all'attore sostanziare adeguatamente la propria pretesa.

7. Spese, danni e sanzioni effettive

L'asimmetria economica è uno degli elementi centrali delle SLAPP. Anche quando la persona convenuta prevalga nel merito, le spese non recuperate, il tempo sottratto all'attività professionale o associativa, il danno reputazionale e l'impatto psicologico possono determinare conseguenze irreversibili.

Per tale ragione, il rimborso delle spese non può essere meramente simbolico né limitato in modo tale da lasciare a carico del bersaglio una parte rilevante dei costi sostenuti.

La memoria di CASE Italia osserva che il riferimento ai limiti del tariffario forense potrebbe non assicurare il recupero integrale delle spese effettivamente necessarie, come richiesto dall'articolo 14 della direttiva, salvo il limite delle spese eccessive.

È inoltre necessario che le conseguenze previste per chi promuove procedimenti abusivi siano effettive, proporzionate e dissuasive. In assenza di conseguenze adeguate, un soggetto dotato di elevate risorse economiche può considerare le spese processuali come un costo ordinario della propria strategia comunicativa o aziendale.

La valutazione del danno dovrebbe tenere conto non soltanto delle spese difensive, ma anche:

- della durata e della serialità dei procedimenti;
- dell'eventuale moltiplicazione delle azioni contro più persone;
- dell'impatto sulla continuità delle attività giornalistiche, civiche o associative;
- delle minacce o delle richieste stragiudiziali che abbiano preceduto la causa;
- della sproporzione delle risorse economiche e organizzative tra le parti;
- dell'effetto dissuasivo prodotto sulla collettività di riferimento.

8. Misure di sostegno, raccolta dei dati e formazione

A Sud valuta positivamente il riconoscimento, contenuto nell'articolo 5 dello schema, della possibilità per associazioni, sindacati e altri enti collettivi di intervenire a sostegno del convenuto. Lo schema riconosce la legittimazione agli enti che, sulla base dello statuto o dell'attività concretamente svolta, abbiano interesse a tutelare i diritti delle persone attive nella partecipazione pubblica.

Questa previsione riconosce il carattere collettivo degli interessi incisi dalle SLAPP. La sua applicazione dovrà tuttavia evitare che l'intervento si traduca in un ulteriore aggravio processuale o economico per gli enti della società civile.

Il contrasto alle SLAPP richiede, inoltre, misure non limitate al processo. Sono necessari:

- un punto di contatto nazionale chiaramente identificabile;
- servizi accessibili di informazione e orientamento;
- strumenti di assistenza legale e psicologica;
- adeguate risorse per le organizzazioni che sostengono le persone colpite;
- formazione specialistica rivolta alla magistratura e alle professioni legali;
- raccolta e pubblicazione periodica di dati omogenei.

La mancanza di dati costituisce uno dei principali ostacoli alla comprensione del fenomeno. Le rilevazioni dovrebbero comprendere non soltanto i procedimenti formalmente qualificati come abusivi, ma anche le domande di rigetto anticipato, le decisioni sulle cauzioni, le condanne alle spese e ai danni, la durata dei procedimenti, la tipologia dei soggetti coinvolti e la materia di interesse pubblico interessata.

La raccolta dei dati dovrà includere, attraverso interventi ulteriori, anche le querele e i procedimenti penali potenzialmente intimidatori. In caso contrario, la rappresentazione statistica del fenomeno italiano sarebbe necessariamente parziale.

9. Il recepimento negli altri Stati membri e la procedura di infrazione

Il termine per il recepimento della direttiva era fissato al 7 maggio 2026. L'[European Anti-SLAPP Monitor](#), promosso da CASE e dallo European Centre for Press and Media Freedom, evidenzia un quadro ancora disomogeneo: alcuni Stati hanno completato formalmente il recepimento, mentre in altri il procedimento risulta avviato, parziale o in ritardo.

Belgio, Francia, Svezia e Cipro risultano, alla data del presente contributo, tra gli Stati che hanno adottato misure di recepimento, sebbene con livelli di protezione differenti. Il Belgio ha esteso le garanzie anche alle controversie civili interne, mostrando che il limite transfrontaliero della direttiva può essere superato dal legislatore nazionale. Permane invece anche in quel sistema l'assenza di garanzie equivalenti per i procedimenti penali.

Il 14 luglio 2026 la Commissione europea ha avviato una procedura di infrazione nei confronti di quattordici Stati membri, tra cui l'Italia, per la mancata comunicazione delle misure complete di recepimento. Gli Stati interessati dispongono di due mesi per rispondere e notificare le misure adottate; in mancanza di una risposta soddisfacente, la Commissione potrà emettere un parere motivato.

L'urgenza determinata dalla procedura di infrazione non dovrebbe tuttavia tradursi in un recepimento esclusivamente formale. Al contrario, il ritardo accumulato rende ancora più necessario adottare una disciplina chiara, coerente e capace di produrre effetti concreti.

L'esperienza degli altri Stati dimostra che la trasposizione può costituire l'occasione per integrare le garanzie europee nel sistema processuale nazionale e per estenderle, quando necessario, alle controversie interne. Un'attuazione minimale rischierebbe invece di richiedere a breve un nuovo intervento legislativo, lasciando nel frattempo prive di protezione la grande maggioranza delle persone colpite.

10. Conclusioni e raccomandazioni

A Sud riconosce il valore dell'introduzione nell'ordinamento italiano di una disciplina specifica contro le domande manifestamente infondate e i procedimenti giudiziari abusivi diretti a bloccare la partecipazione pubblica.

Lo schema di decreto contiene istituti potenzialmente rilevanti e contribuisce a riconoscere normativamente che l'uso strumentale del processo può costituire una minaccia alla libertà di espressione, al diritto all'informazione e alla partecipazione democratica.

La scelta di limitare la disciplina al nucleo minimo imposto dalla direttiva ne compromette, tuttavia, la capacità di rispondere al fenomeno nella sua effettiva configurazione nazionale.

A Sud chiede pertanto alla Commissione di formulare un parere che solleciti il Governo:

1. **a estendere le garanzie previste dallo schema ai procedimenti civili e commerciali privi di implicazioni transfrontaliere**, evitando l'introduzione di un doppio binario di tutela;
2. **a ricondurre la nozione di implicazioni transfrontaliere alla formulazione della direttiva**, tenendo conto non soltanto del domicilio delle parti, ma anche degli altri elementi pertinenti della controversia;
3. **ad avviare contestualmente una riforma organica delle querele e delle altre iniziative penali abusive**, in conformità alla raccomandazione della Commissione europea e alla raccomandazione CM/Rec(2024)2 del Consiglio d'Europa;
4. **a garantire che manifesta infondatezza e abusività siano valutate in modo coordinato**, assicurando che gli indici di finalità intimidatoria assumano rilievo sin dalle fasi iniziali del procedimento;
5. Introdurre nella proposta di Decreto legislativo una **definizione di "interesse pubblico" più puntuale e più coerente** rispetto a quello presente nella Direttiva recependa.
6. **a rendere effettivi il rimborso delle spese, il risarcimento dei danni e le conseguenze sanzionatorie**, tenendo conto dell'asimmetria delle risorse e dell'effetto dissuasivo prodotto dalla controversia;
7. **a garantire l'applicabilità delle nuove misure processuali, per quanto compatibile, anche alle fasi successive dei procedimenti già pendenti**;
8. **a rafforzare gli strumenti di sostegno alle persone colpite**, attraverso un punto di contatto nazionale, servizi di orientamento, assistenza legale e psicologica e adeguato coinvolgimento delle organizzazioni della società civile;
9. **a istituire un sistema completo e trasparente di raccolta dei dati e di monitoraggio**, esteso progressivamente anche ai procedimenti penali e amministrativi;
10. **a prevedere percorsi strutturali di formazione** per magistrati, avvocati, giornalisti, organizzazioni della società civile e operatori interessati;
11. **a recepire integralmente le ulteriori osservazioni formulate da CASE Italia**, allegate al presente contributo.

Contrastare le SLAPP non significa limitare il diritto di agire in giudizio né sottrarre determinate persone alla responsabilità per eventuali condotte illecite. Significa preservare il processo dalla sua trasformazione in strumento di intimidazione e garantire che la tutela della reputazione e degli altri diritti individuali sia temperata con la libertà di espressione, il diritto all'informazione e l'interesse generale alla partecipazione pubblica.

Una disciplina realmente efficace non tutela soltanto chi è direttamente coinvolto in una controversia. Tutela il diritto della collettività a conoscere fatti di interesse pubblico, a discutere le decisioni dei poteri economici e istituzionali e a partecipare liberamente alla vita democratica.

A Sud – Ecologia e Cooperazione APS

A Sud acconsente alla pubblicazione del presente documento sul sito internet della Camera dei deputati.

Allegati

- CASE Italia, “Osservazioni e raccomandazioni nell'ambito del parere sull'A.G. n. 424 relativo all'attuazione della Direttiva (UE) 2024/1069 in materia di azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica”.
- M. Di Pierri, “Diritto alla partecipazione e SLAPP: profili critici e risposta normativa dell'Unione europea”, in Diritto e clima, n. 1, 2026.

Marica Di Pierri

DIRITTO ALLA PARTECIPAZIONE E SLAPP: PROFILI CRITICI E RISPOSTA NORMATIVA DELL'UNIONE EUROPEA

SOMMARIO: 1. Introduzione. Le SLAPP tra spazio civico, partecipazione e transizione ecologica. – 2. Le SLAPP come abuso del processo e violazione dei diritti fondamentali. – 3. La risposta normativa dell'Unione europea: la direttiva 2024/1069/UE. – 4. SLAPP e contenzioso climatico: derive strategiche e *backlash* ESG. – 5. Giurisprudenza e casi emblematici nel contesto europeo e transnazionale. – 6. Verso una teoria giuridica delle SLAPP nel diritto dell'Unione.

1. Introduzione. Le SLAPP tra spazio civico, partecipazione e transizione ecologica

Il fenomeno delle *Strategic Lawsuits Against Public Participation*¹ (SLAPP) si configura come una delle più rilevanti minacce contemporanee all'effettività dei diritti fondamentali connessi alla partecipazione democratica. Tali azioni giudiziarie, pur formalmente incardinate nei canali ordinari di tutela giurisdizionale, sono caratterizzate da una finalità sostanzialmente estranea alla risoluzione di una controversia giu-

¹ Per una definizione di SLAPP si veda: P. CANAN, G.W. PRING, *Strategic Lawsuits Against Public Participation*, in *Social Problems*, n. 5, 1988, pp. 506-519. Con l'acronimo di SLAPP, acronimo di «*Strategic Lawsuits Against Public Participation*», si indicano le azioni legali strumentali, promosse da attori economicamente o politicamente potenti (come imprese, figure pubbliche o istituzioni), il cui obiettivo non è l'ottenimento di una tutela giurisdizionale, ma la cui finalità appare principalmente intimidatoria, a danno di individui o organizzazioni impegnati nella partecipazione pubblica – quali giornalisti, attivisti, ricercatori o difensori dei diritti umani – attraverso l'imposizione di costi economici, psicologici e reputazionali e così producendo un effetto dissuasivo sull'esercizio della libertà di espressione e sul dibattito democratico. Si vedano altresì, tra gli altri, G.W. PRING, P. CANAN, *SLAPPs: Getting Sued for Speaking Out*, Philadelphia, 1996 e A. BUYSE, *Squeezing Civic Space: Restrictions on Civil Society Organizations and the Linkages with Human Rights*, in *The International Journal of Human Rights*, n. 8, 2018, pp. 966-988.

ridica, mirando piuttosto a dissuadere, intimidire o silenziare individui e organizzazioni impegnati nel dibattito pubblico su questioni di interesse generale². In questa prospettiva, le SLAPP producono un effetto deterrente o *chilling effect*³ che incide in modo significativo sulla libertà di espressione, sull'accesso all'informazione e, più in generale, sul corretto funzionamento dei meccanismi di controllo democratico.

Nel contesto europeo, l'attenzione verso le SLAPP si è progressivamente intensificata, parallelamente all'emersione di conflitti sempre più marcati attorno alle politiche ambientali, energetiche e climatiche. Attivisti, giornalisti, ricercatori e organizzazioni della società civile svolgono un ruolo centrale nel monitoraggio delle decisioni pubbliche e private in tali ambiti, contribuendo alla trasparenza e all'*accountability* dei processi decisionali. Proprio per questo, tali attori costituiscono un bersaglio privilegiato di azioni giudiziarie strategiche che sfruttano l'asimmetria di risorse economiche e legali tra le parti per limitare l'incidenza di iniziative civiche⁴.

La rilevanza giuridica del fenomeno emerge con particolare evidenza se si considera il quadro normativo multilivello che tutela la partecipazione pubblica. A livello internazionale ed europeo, la libertà di espressione e il diritto a un equo processo sono garantiti, rispettivamente, dagli articoli 10 e 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), mentre la Convenzione di Aarhus riconosce espli-

² J. VAN ERP, T. VAN DER LINDEN, *Silencing Those Who Speak Up against Corporate Power: Strategic Lawsuits against Public Participation (SLAPPs) in Europe*, in N. LORD, E. INZELT, W. HUISMAN, R. FARIA (a cura di), *European White-Collar Crime. Exploring the Nature of European Realities*, Bristol, 2022, pp. 207-220.

³ L'espressione "*Chilling effect*" indica l'effetto dissuasivo indiretto esercitato da leggi, politiche pubbliche, pratiche istituzionali o contesti repressivi sull'esercizio di diritti e libertà fondamentali – in particolare la libertà di espressione, di associazione e di partecipazione politica – inducendo individui o gruppi ad astenersi dall'esercitarli per timore di sanzioni legali, ritorsioni, stigmatizzazione o altre conseguenze negative, anche in assenza di un divieto formale o di una repressione diretta. Si vedano, tra gli altri, F. SCHAUER, *Fear, Risk and the First Amendment: Unraveling the Chilling Effect*, in *Boston University Law Review*, n. 5, 1978, pp. 685-732; E. BARENDT, *Freedom of Speech*, Oxford, 2005; A. BUYSE, *The Chilling Effect in Human Rights Law*, in *Human Rights Law Review*, n. 4, 2017, pp. 701-723.

⁴ P. COE, *Addressing Strategic Lawsuits Against Public Participation*, in *Journal of Media Law*, 2025, pp. 1-40.

citamente il diritto dei cittadini a essere informati, a partecipare ai processi decisionali ambientali e ad accedere alla giustizia in materia ambientale⁵. In questo contesto, le SLAPP, pur non configurandosi necessariamente come violazioni dirette di tali disposizioni, ne compromettono l'effettività sostanziale, svuotandole di contenuto attraverso un uso strumentale del processo.

Secondo i dati raccolti dalla *Coalition Against SLAPPs in Europe* (CASE), il fenomeno delle SLAPP ha assunto in Europa una dimensione strutturale. Il *CASE Report* del 2025 documenta l'esistenza di almeno 1.303 procedimenti riconducibili a SLAPP soltanto tra il 2010 e il 2024, sulla base di una metodologia che combina criteri quantitativi e qualitativi per l'identificazione dei casi. Solo nel 2024 sono state censite 167 nuove azioni giudiziarie, confermando una tendenza alla crescita che, secondo gli stessi autori, risulta verosimilmente sottostimata a causa della mancanza di dati completi e dell'opacità che caratterizza molti procedimenti⁶. L'anno precedente il rapporto aveva individuato 1.049 SLAPP tra 2010-2023, segnando un incremento significativo di questo trend⁷. L'aggiornamento del 2025 evidenzia inoltre una crescente concentrazione delle SLAPP in settori strategici, come energia, industria estrattiva, grandi infrastrutture e politiche climatiche. In tali ambiti, il contenzioso strategico sembra assumere funzione difensiva rispetto alle crescenti pressioni esercitate dalla società civile e dal contenzioso climatico. I dati mostrano, inoltre, che le SLAPP interessano un numero elevato di Stati europei, con una diffusione che supera i confini dell'Unione⁸. Questa dimensione transnazionale rafforza la necessità di un approccio sovranazionale al fenomeno, capace di evi-

⁵ Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale del 25 giugno 1998.

⁶ CASE, *A 2025 Report on SLAPPs in Europe: Democracy in the Dock*, in www.the-case.eu, 2026, pp. 5-7.

⁷ CASE, *A 2024 Report on SLAPPs in Europe: Mapping Trends and Cases*, in www.the-case.eu, 2024, pp. 13.

⁸ Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) del 4 novembre 1950, artt. 6 e 10.

tare frammentazioni normative e disomogeneità nella tutela dei diritti fondamentali.

Dal punto di vista giuridico, le SLAPP sollevano questioni complesse in relazione all'equilibrio tra diritto di azione in giudizio e tutela delle libertà fondamentali. Se da un lato il ricorso alla giustizia costituisce un diritto essenziale in uno Stato di diritto, dall'altro l'uso distorto di tale strumento può tradursi in una forma di abuso del processo, idonea a compromettere la parità delle armi e l'accesso effettivo alla giustizia per i soggetti più vulnerabili. Tali contenziosi si collocano precisamente in questa zona grigia, in quanto si servono delle garanzie processuali per finalità di natura extraprocessuale.

L'impatto di tali azioni risulta particolarmente significativo nel contesto delle politiche ambientali e climatiche, dove la partecipazione pubblica rappresenta un elemento imprescindibile per la legittimità e l'efficacia delle decisioni. In questo senso, le SLAPP non possono essere considerate semplici controversie tra privati, poiché assumono una chiara dimensione pubblicistica, incidendo sull'interesse collettivo alla tutela dell'ambiente, alla stabilità climatica e alla gestione democratica della transizione ecologica.

Alla luce di tali considerazioni, il presente contributo intende analizzare le SLAPP come fenomeno giuridico complesso, collocato all'intersezione tra diritto processuale, tutela dei diritti fondamentali e governance ambientale. In particolare, il lavoro si propone di: (i) qualificare le SLAPP come forme di abuso del processo suscettibili di incidere sull'effettività dei diritti garantiti dalla CEDU e dal diritto dell'Unione; (ii) esaminare criticamente la risposta normativa europea, con specifico riferimento alla direttiva 2024/1069 e alle prospettive di recepimento; (iii) approfondire le interazioni tra SLAPP e contenzioso climatico, evidenziando i rischi di *backlash* nei confronti delle politiche ESG; (iv) analizzare alcuni casi emblematici per ricostruire le principali strategie di intimidazione legale; (v) contribuire all'elaborazione di una teoria giuridica delle SLAPP nel diritto dell'Unione europea.

2. Le SLAPP come abuso del processo e violazione dei diritti fondamentali

L'analisi giuridica delle SLAPP impone di interrogarsi sul rapporto tra il diritto di azione in giudizio, quale espressione essenziale dello Stato di diritto, e il suo possibile uso distorto come strumento di pressione e intimidazione. Invero, tali contenziosi si collocano in una zona di frizione tra tutela dell'accesso alla giustizia e necessità di prevenire forme di abuso del processo che incidono in modo sproporzionato sull'esercizio dei diritti fondamentali, alterando l'equilibrio tra le parti e compromettendo la funzione stessa della giurisdizione. In questa prospettiva, esse, come accennato, assumono una rilevanza sistemica, incidendo sull'interesse pubblico alla libera formazione dell'opinione e alla partecipazione democratica.

Un elemento qualificante delle SLAPP è rappresentato dalla loro natura strategica, che si manifesta nella sproporzione tra la pretesa formalmente azionata in giudizio e le finalità sostanziali perseguite dall'attore. Come evidenziato dalla dottrina più recente, tali azioni non sono orientate primariamente all'ottenimento di una decisione favorevole nel merito, bensì alla produzione di effetti extraprocessuali, quali l'intimidazione, il logoramento economico e psicologico del convenuto⁹, nonché la dissuasione di ulteriori interventi nel dibattito pubblico.

In questo senso, le SLAPP possono essere lette come un dispositivo di *intimidazione legale*¹⁰, che sfrutta le caratteristiche strutturali del processo – durata, costi, complessità procedurale – per creare un contesto di pressione sistemica. L'asimmetria di risorse tra le parti, frequentemente riscontrabile nei contenziosi che vedono coinvolti grandi attori economici o istituzionali da un lato e individui, ONG o giornalisti dall'altro, amplifica tale effetto, rendendo il semplice avvio del procedimento uno strumento idoneo a scoraggiare l'esercizio di diritti

⁹ Coalition Against SLAPPs in Europe (CASE), Daphne Caruana Galizia Foundation, *A 2025 Report on SLAPPs in Europe: Democracy in the Dock*, 2026, cit., p. 5 ss.

¹⁰ Si vedano, tra gli altri, sul punto J. BAYER, P. BÁRD, M. LUK, L. VOSYLIUTE, *Strategic Lawsuits Against Public Participation (SLAPP) in the European Union*, in www.commission.europa.eu, 2021.

fondamentali¹¹. La finalità extraprocessuale delle SLAPP emerge altresì dalla loro collocazione in settori caratterizzati da un elevato interesse pubblico, come l'ambiente, il clima e la salute collettiva. In tali ambiti, la funzione di controllo esercitata dalla società civile assume un rilievo essenziale per la trasparenza e la legittimità delle decisioni pubbliche e private. Le SLAPP intervengono proprio su questo terreno, mirando a neutralizzare forme di dissenso informato e a ridurre la visibilità pubblica di pratiche o politiche contestate, con un impatto che trascende la singola controversia.

Dal punto di vista giuridico, le SLAPP pongono rilevanti questioni in relazione ai principi di buona fede e correttezza processuale, che costituiscono cardini dell'ordinamento europeo e degli ordinamenti nazionali degli Stati membri. L'esercizio del diritto di azione, pur essendo garantito come diritto fondamentale, incontra limiti intrinseci laddove venga utilizzato in modo strumentale e sproporzionato rispetto allo scopo per cui è riconosciuto. È in tale prospettiva che le SLAPP possono essere qualificate come forme di abuso del processo, in quanto il ricorso alla giurisdizione è piegato a finalità estranee alla tutela di un interesse giuridicamente meritevole di protezione.

La sproporzione tra i mezzi impiegati e l'obiettivo perseguito si riflette anche nella violazione del principio di parità delle armi, che impone un equilibrio sostanziale tra le parti del giudizio. Le SLAPP, imponendo costi elevati e rischi significativi al convenuto, alterano tale equilibrio, incidendo sulla capacità di difesa e sulla possibilità stessa di sostenere il contenzioso. Tale squilibrio – si badi – non è un effetto collaterale, costituendo piuttosto uno degli elementi centrali della strategia intimidatoria sottesa a tali azioni¹².

Nel contesto dei diritti ambientali e climatici, dove l'accesso alla giustizia rappresenta uno strumento essenziale per garantire l'effettività delle norme sostanziali, l'uso abusivo del processo rischia, in questi casi, di svuotare di contenuto i meccanismi di tutela previsti

¹¹ G.W. PRING, P. CANAN, *Studying Strategic Lawsuits*, cit., pp. 390 ss.

¹² Così anche J. BORG-BARTHET, F. FARRINGTON, *The EU's Anti-SLAPP Directive: A Partial Victory for Rule of Law Advocacy in Europe*, in *German Law Journal*, n. 6, 2024, pp. 840 - 855.

dal diritto europeo e internazionale, trasformando il processo da strumento di garanzia a mezzo di repressione del dissenso¹³.

La qualificazione delle SLAPP come abuso del processo solleva interrogativi rilevanti anche in relazione all'articolo 6 della CEDU, che garantisce il diritto a un equo processo. Sebbene le SLAPP non configurino necessariamente una violazione diretta e immediata di tale disposizione, esse incidono in modo significativo sull'effettività delle garanzie convenzionali, in particolare sotto il profilo dell'accesso alla giustizia e della ragionevole durata del procedimento.

L'onere economico e psicologico derivante dall'essere coinvolti in procedimenti manifestamente infondati o abusivi può, infatti, tradursi in una limitazione sostanziale del diritto di difesa, inducendo i convenuti a rinunciare all'esercizio dei propri diritti o a evitare future forme di partecipazione pubblica. Coerentemente, le SLAPP producono un effetto dissuasivo che si riflette non solo sul singolo individuo, ma sull'intero spazio civico, compromettendo il pluralismo e la libera circolazione delle idee¹⁴.

In questo senso, ad esempio, la Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) ha più volte affermato che le garanzie derivanti dall'articolo 6 della CEDU devono essere interpretate in modo da assicurare una tutela concreta ed effettiva, e non meramente teorica. Alla luce di tale orientamento, le SLAPP possono essere considerate come pratiche idonee a svuotare di contenuto il diritto a un equo processo, laddove l'apparente rispetto delle forme procedurali si accompagna a

¹³ CASE, *A 2025 Report on SLAPPs in Europe*, cit., pp. 5 ss.

¹⁴ In tal senso è esemplificativo il caso *Golder* contro Regno Unito (1975). Con tale sentenza, la Corte EDU ha riconosciuto che l'art. 6, par. 1, CEDU include implicitamente il diritto di accesso a un tribunale, quale presupposto indefettibile del diritto a un equo processo. Questo principio è particolarmente rilevante ai fini dell'analisi delle SLAPP, poiché consente di qualificare le azioni giudiziarie abusive come pratiche idonee a ostacolare in modo sproporzionato l'accesso effettivo alla giustizia e a produrre un effetto deterrente (*chilling effect*) sull'esercizio della libertà di espressione e di partecipazione al dibattito pubblico. Cfr. Corte EDU 21 febbraio 1975, causa C-4451/70, *Golder* contro Regno Unito.

un sostanziale diniego di giustizia per effetto della pressione esercitata sul convenuto¹⁵.

3. *La risposta normativa dell'Unione europea: la direttiva 2024/1069/UE*

L'emersione e la progressiva sistematizzazione del fenomeno delle SLAPP hanno reso evidente la necessità di un intervento normativo a livello unionale, volto a garantire una tutela effettiva dello spazio civico e dei diritti fondamentali connessi alla partecipazione pubblica. In tale contesto si colloca l'adozione della direttiva 2024/1069/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, che rappresenta il primo strumento giuridicamente vincolante adottato per contrastare le SLAPP, riconoscendone espressamente la natura abusiva e il potenziale impatto sistemico sullo Stato di diritto.

La direttiva 2024/1069/UE si inserisce in un contesto europeo caratterizzato da una crescente attenzione verso il deterioramento dello spazio civico e le minacce alla libertà di espressione e informazione. Le pressioni esercitate dalla società civile, dalle reti di giornalisti e dalle organizzazioni impegnate nella tutela dei diritti fondamentali hanno svolto un ruolo decisivo nel portare il tema delle SLAPP all'attenzione delle istituzioni europee¹⁶. Progressivamente, il fenomeno è stato riconosciuto come una pratica strutturale e non episodica, idonea a compromettere il corretto funzionamento dei sistemi democratici e dei meccanismi di *accountability*. La Commissione europea, nel presentare la proposta di direttiva, ha esplicitamente evidenziato il nesso tra

¹⁵ È il caso, tra gli altri della decisione Corte EDU, 23 aprile 2015, causa C-29369/10, *Morice* contro *Francia*. La sentenza della Grande camera della Corte europea dei diritti dell'uomo del 2015 nel caso citato (causa C-29369/10), è considerata una pronuncia fondamentale in materia di libertà di espressione degli avvocati (art. 10 CEDU) e diritto a un equo processo (art. 6 CEDU). La Corte ha stabilito, con decisione unanime, che la condanna penale inflitta in Francia all'avvocato Olivier Morice per diffamazione nei confronti di alcuni magistrati ha costituito una violazione sproporzionata della sua libertà di espressione. Corte EDU 23 aprile 2015, causa C-29369/10, *Morice* contro *Francia*.

¹⁶ CASE, *A 2025 on Report SLAPPs in Europe*, cit., pp. 6 ss.

SLAPP e tutela dello Stato di diritto, richiamando l'impatto di tali azioni sull'effettività dei diritti sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in particolare la libertà di espressione e di informazione (art. 11), in linea con il significato e la portata del corrispondente art. 10 della CEDU, e il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale (art. 47 della Carta)¹⁷. Inoltre, come emerge dai suoi considerando, la direttiva deve essere interpretata e attuata in conformità ai diritti fondamentali, alla Carta e ai principi generali del diritto dell'Unione europea. Tra tali principi rientra il divieto di abuso del diritto, che comprende anche l'abuso del processo, da tempo riconosciuto dalla Corte di giustizia come principio generale del diritto dell'Unione europea¹⁸. In quanto tale, esso vincola gli Stati membri alla stessa stregua del diritto primario e funge da criterio interpretativo della normativa di diritto derivato¹⁹. In questa prospettiva, la direttiva anti-SLAPP può essere intesa come un'applicazione specifica di tale principio generale nel campo della partecipazione pubblica.

Ne consegue che quest'ultima deve essere attuata assicurando un livello di tutela non inferiore a quello già garantito dall'effettiva operatività del principio generale di divieto di abuso degli strumenti processuali. Va altresì rilevato che l'abuso del processo è istituito già noto agli ordinamenti nazionali, che prevedono categorie e strumenti processuali interni idonei a contrastare l'esercizio distorto del diritto di azione²⁰.

Ad ogni modo, uno degli aspetti più controversi della direttiva riguarda la delimitazione del suo ambito di applicazione. Il legislatore europeo ha scelto di circoscrivere l'intervento ai procedimenti civili con implicazioni transfrontaliere, fondando la competenza dell'Unione

¹⁷ Commissione europea, *New EU rules to protect against strategic lawsuits against public participation enter into force*, in www.commission.europa.eu, 3 maggio 2024.

¹⁸ L. PANTALEO, *Abuse of Law in the European Union. The rise of a Special General Principle*, The Hague, 2025, pp. 42 ss.

¹⁹ J. ZILLER, *General Principles of European Union Law: Their Origins and Role in the Evolution of European Integration*, in *Rivista interdisciplinare sul diritto delle amministrazioni pubbliche*, n. 2, 2025, p. 200.

²⁰ E.A. ROSSI, *La direttiva (UE) 2024/1069 («anti-SLAPPs»)*. *Analisi di diritto internazionale privato*, in *Eurojus.it*, n. 3, 2025, p. 164.

sull'articolo 81 TFUE in materia di cooperazione giudiziaria civile²¹. Tale scelta, se da un lato consente di superare alcuni limiti di competenza, dall'altro riduce sensibilmente la portata della disciplina, escludendo una parte rilevante delle SLAPP di natura puramente interna.

Sotto il profilo soggettivo, la direttiva tutela un'ampia categoria di soggetti impegnati nella partecipazione pubblica su questioni di interesse generale, includendo giornalisti, editori, attivisti, organizzazioni della società civile, ricercatori e altri attori del dibattito pubblico. Sul piano oggettivo, essa si applica alle azioni giudiziarie manifestamente infondate o abusive che abbiano come effetto o finalità quella di ostacolare tali attività. Tuttavia, la limitazione ai casi transfrontalieri ha sollevato diffuse critiche in dottrina, poiché rischia di creare vuoti di tutela e disparità significative tra le vittime di SLAPP a seconda della dimensione territoriale del contenzioso²².

La direttiva in esame introduce una serie di strumenti procedurali volti a contrastare in modo più efficace le SLAPP, incidendo in particolare sulle fasi iniziali del giudizio. Tra questi assume rilievo centrale il meccanismo di rigetto precoce delle azioni manifestamente infondate, che consente al giudice di interrompere tempestivamente il procedimento, riducendo l'impatto economico e psicologico sul convenuto²³.

Accanto al rigetto anticipato, la direttiva prevede la possibilità di adottare misure sanzionatorie nei confronti dell'attore che abbia promosso un'azione abusiva e compensative a favore dell'attore che ne è vittima, nonché l'inversione dell'onere della prova in relazione alla

²¹ Direttiva 2024/1069/UE del Parlamento europeo e del Consiglio 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»), 11 aprile 2024.

²² In tal senso, tra gli altri: J. BORG-BARTHET, F. FARRINGTON, *The EU's Anti-SLAPP Directive*, cit., pp. 847-849, p. 855; F. FARRINGTON, M. ZABROCKA, *Punishment by Process: The Development of Anti-SLAPP Legislation in the European Union*, in *ERA Forum*, n. 4, 2023, p. 519, pp. 528-529, p. 534; F. MAOLI, *Strategic lawsuits against public participation and their global relevance: Recent developments and persisting gaps in human rights law and in (EU) PIL, Freedom, Security & Justice*, in *European Legal Studies*, n. 2, 2024, p. 289, pp. 306 s. e p. 321.

²³ Artt. 4-5 direttiva 2024/1069/UE.

manifesta infondatezza del ricorso. Tali strumenti mirano a disincentivare l'uso strategico del processo e a riequilibrare la posizione delle parti, rafforzando l'effettività della tutela giurisdizionale. Ulteriori disposizioni sono volte a prevenire il *forum shopping*²⁴, ovvero la scelta strategica del foro più favorevole ai propri interessi e a garantire il coordinamento tra procedimenti pendenti in diverse giurisdizioni.

La direttiva 2024/1069/UE è entrata in vigore nel maggio 2024 e stabilisce che gli Stati membri debbano adottare le misure necessarie per il suo recepimento entro il 7 maggio 2026²⁵. Trattandosi di una direttiva di armonizzazione minima, il legislatore europeo ha lasciato agli Stati un ampio margine di discrezionalità nella scelta degli strumenti di attuazione, consentendo l'introduzione di misure più avanzate rispetto agli standard minimi previsti.

Allo stato attuale, il quadro di recepimento risulta fortemente eterogeneo. Alcuni Stati hanno già adottato o avviato misure legislative ispirate ai principi della direttiva. Malta è il primo Paese ad aver introdotto una disciplina nazionale di recepimento²⁶, integrando nell'ordinamento strumenti specifici di contrasto alle cause intimidatorie e anticipando, almeno in parte, gli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione²⁷.

Il panorama europeo del recepimento della direttiva anti-SLAPP evidenzia approcci divergenti che oscillano tra il mero adeguamento

²⁴ Con l'espressione "*Forum shopping*", nel contesto delle SLAPP si indica la pratica mediante la quale l'attore che promuove un'azione legale seleziona strategicamente il foro giurisdizionale più favorevole ai propri interessi – in termini di norme sostanziali o processuali, orientamenti giurisprudenziali, durata e costi del procedimento, o severità delle sanzioni – al fine di massimizzare l'effetto intimidatorio e dissuasivo dell'azione stessa nei confronti del convenuto, spesso sfruttando asimmetrie di potere e differenze tra ordinamenti giuridici, in particolare nei contesti transnazionali. Sul punto, cfr. Commissione europea, *Proposal for a Directive on protecting persons who engage in public participation from manifestly unfounded or abusive court proceedings* ("SLAPPs"), COM(2022) 177.

²⁵ Art. 21 direttiva 2024/1069/UE.

²⁶ Governo di Malta, *Legal Notice No. 177 of 2024, European Union Act (Cap. 460), Strategic Lawsuits Against Public Participation Order, 2024*, in *Government Gazette of Malta*, n. 21, 31 luglio 2024.

²⁷ *Civil Liberties Union for Europe*, in *Media Freedom Report 2025*, Bruxelles, 2025, p. 75.

formale e l'adozione di riforme strutturali dei codici di rito, una tensione costante che riflette l'esigenza di uniformità unionale e la tutela delle specificità procedurali nazionali. Sebbene il monitoraggio condotto dall'*European Anti-SLAPP Monitor* (promosso dalla coalizione CASE) indichi che la maggior parte dei Paesi membri ha formalmente avviato le procedure di analisi, alcuni Stati si distinguono per un'attività di *drafting* più avanzata²⁸.

In Italia, il recepimento della direttiva 2024/1069/UE si colloca, allo stato, in una fase ancora intermedia e non priva di ambiguità. Più precisamente, l'intervento nazionale non si è tradotto, ad oggi, nell'adozione di una disciplina immediatamente operativa, ma si è incanalato nello strumento della legge di delegazione europea 2025, approvata in via definitiva dal Senato l'11 marzo 2026, la quale conferisce al Governo il potere di adottare uno o più decreti legislativi di recepimento. Nel testo approvato, l'art. 6 delega l'esecutivo a dare attuazione alla direttiva anti-SLAPP, ma individua come unico criterio direttivo specifico la definizione della nozione di «questioni con implicazioni transfrontaliere» ai sensi dell'art. 5 della direttiva, richiamando dunque il perimetro minimo imposto dal legislatore unionale²⁹.

²⁸ EAPIL, *Second Meeting of the EAPIL Working Group on Anti-SLAPP Directive Transpositions – Report*, 27 novembre 2025.

²⁹ Atto Senato n. 1737, *Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2025*, approvato definitivamente l'11 marzo 2026. In verità, il d.d.l. S. n. 1737 proponeva nella prima formulazione un'integrazione sistematica dell'art. 96 c.p.c. volta a trasporre i requisiti di cui agli artt. 11-15 della direttiva 2024/1069/UE, non limitandosi alla mera quantificazione del danno, ma introducendo una fattispecie procedurale di “decisione accelerata”, che avrebbe consentito al giudice di dichiarare la natura abusiva della lite già nelle fasi iniziali del giudizio, qualora la pretesa appaia manifestamente infondata e volta a inibire la partecipazione pubblica. Sotto il profilo sanzionatorio, ciò puntava a rendere la condanna ai sensi del terzo comma dell'art. 96 c.p.c. non più meramente equitativa e residuale, bensì obbligatoria e dissuasiva, stabilendo parametri edittali minimi correlati al valore della lite o alle spese legali sostenute dal convenuto, in linea con l'obiettivo europeo di neutralizzare il vantaggio economico dell'attore in malafede. Nel testo approvato invece il criterio direttivo specifico (art. 6) è limitato alla definizione delle «questioni con implicazioni transfrontaliere» ex art. 5 direttiva 2024/1069/UE. Per approfondire, cfr. Relazione illustrativa al d.d.l. S. 1737; P. MAZ-

Ne deriva che, almeno nella formulazione sinora approvata e allo stato attuale, il legislatore delegante non ha ancora recepito in termini puntuali i profili più incisivi della tutela processuale anti-abuso, quali il rigetto celere della domanda manifestamente infondata, la cauzione processuale o un rafforzato apparato sanzionatorio e risarcitorio. Diverse proposte emendative volte a introdurre criteri di delega più stringenti – in particolare con riferimento a meccanismi di *early dismissal* all'esito dell'udienza di cui all'art. 183 c.p.c., alla previsione di somme minime in favore del convenuto e alla limitazione di usi strumentali della costituzione di parte civile – non sono confluite nel testo finale. In questa prospettiva, il caso italiano appare emblematico di una trasposizione che, almeno nella fase iniziale, privilegia un adeguamento essenziale al diritto unionale, rinviando a una successiva attività governativa la definizione concreta degli strumenti processuali di contrasto alle SLAPP. Tale impostazione è stata oggetto di rilievi critici da parte della società civile organizzata. Invero, pur salutando favorevolmente l'inserimento della legge di delegazione europea, CASE Italia ha sottolineato la necessità che il recepimento non si esaurisca in un'operazione meramente formale e che tenga conto anche delle raccomandazioni complementari dell'Unione europea e del Consiglio d'Europa, così da estendere la protezione oltre il nucleo minimo delle controversie transfrontaliere e rafforzare in modo effettivo la libertà di espressione e la partecipazione pubblica. Ne risulta, in ultima analisi, un assetto ancora incompleto, in cui, nonostante l'intervenuta delega, la disciplina anti-SLAPP deve ancora prendere forma attraverso i decreti attuativi e le scelte politiche che ne determineranno il grado di effettività³⁰.

In Irlanda il dibattito sul recepimento della direttiva si è esteso alla riforma strutturale del *Defamation Act*. Qui, la riflessione giuridica verte sull'opportunità di estendere le garanzie procedurali anche alle controversie puramente interne, superando il limite dei casi con implicazioni transfrontaliere originariamente previsto dal legislatore europeo.

ZA, *Direttiva UE 2024/1069 (anti-SLAPP): il diritto processuale civile al servizio della partecipazione pubblica*, in *Il diritto processuale civile*, n. 3, 2024.

³⁰ L'analisi qui presentata è aggiornata alla metà di marzo 2026.

Parallelamente, in Croazia, l'*iter* attuativo assume connotazione emergenziale a causa dell'alto numero di procedimenti pendenti contro giornalisti; le proposte normative in discussione mirano a istituzionalizzare criteri quantitativi per la definizione del carattere "abusivo" della lite, integrando sanzioni dissuasive conformi all'art. 14 della direttiva. Al contrario, in ordinamenti caratterizzati da un rigido formalismo processuale come quello della Finlandia, l'attività preparatoria è guidata da gruppi di lavoro ministeriali impegnati a bilanciare la celerità del rigetto immediato con i principi costituzionali di oralità e diritto alla difesa. In Estonia e Cipro, l'orientamento prevalente nelle bozze di recepimento sembra favorire misure cautelari di natura economica, quali la "garanzia per le spese" (*security for costs*), intesa come deterrente preventivo contro le domande manifestamente infondate. Infine, l'esperienza della Bulgaria introduce un profilo di particolare interesse dogmatico, ipotizzando l'inversione dell'onere della prova una volta accertato l'interesse pubblico della partecipazione, obbligando l'attore a dimostrare la non infondatezza della pretesa per evitare l'estinzione anticipata del giudizio. Tale eterogeneità normativa suggerisce che, sebbene la direttiva persegua un obiettivo di armonizzazione, il risultato finale sarà verosimilmente un sistema di tutele differenziate, la cui efficacia dipenderà dalla capacità dei singoli legislatori di integrare la "*Daphne's Law*" nel rispetto delle rispettive tradizioni civilistiche.

Nonostante il suo valore simbolico e giuridico, la direttiva 2024/1069/UE presenta in definitiva limiti strutturali che ne ridimensionano la portata. La restrizione dell'ambito di applicazione ai soli casi transfrontalieri, unita all'assenza di obblighi stringenti di recepimento uniforme, rischia di tradursi in implementazioni meramente formali o scarsamente incisive. Parte della dottrina ha definito la direttiva come una vittoria parziale per la tutela dello Stato di diritto, sottolineando come essa rappresenti un primo passo verso il riconoscimento giuridico delle SLAPP, ma non una risposta esaustiva al fenomeno³¹.

³¹ J. BORG-BARTHET, F. FARRINGTON, *The EU's Anti-SLAPP Directive*, cit., pp. 850 ss.

4. SLAPP e contenzioso climatico: derive strategiche e backlash ESG

L'analisi delle SLAPP acquista una particolare rilevanza nel contesto del contenzioso climatico, dove tali azioni giudiziarie si configurano sempre più frequentemente come strumenti reattivi e difensivi rispetto alla crescente mobilitazione giuridica e sociale volta a contrastare l'inazione climatica e le pratiche dannose per l'ambiente. In questo ambito, le SLAPP non si limitano a colpire singole espressioni di dissenso, ma incidono su un ecosistema complesso di pratiche di partecipazione, informazione e responsabilizzazione che costituiscono elemento essenziale della governance climatica contemporanea.

Negli ultimi anni, il contenzioso climatico ha infatti conosciuto una crescita significativa, sia in termini quantitativi sia per quanto riguarda la varietà delle strategie giuridiche adottate. Cittadini, ONG, comunità locali e investitori hanno fatto ricorso ai tribunali per contestare l'insufficienza delle politiche pubbliche in materia climatica, nonché per chiamare le imprese a rispondere degli impatti ambientali e climatici delle proprie attività³². In questo scenario, le SLAPP sono emerse come contro-strategia adottata da attori economici o istituzionali per arginare tali iniziative, utilizzando in maniera ritorsiva lo stesso contenzioso come strumento di deterrenza.

Le azioni giudiziarie promosse in risposta a campagne di sensibilizzazione, inchieste giornalistiche o iniziative legali in materia climatica presentano sempre più spesso caratteristiche riconducibili alle SLAPP: sproporzione delle richieste risarcitorie, contestazioni generiche di danno reputazionale e utilizzo di fattispecie giuridiche elastiche, come la diffamazione o la concorrenza sleale. Tali elementi suggeriscono che il processo venga impiegato non tanto per ottenere una pronuncia di merito, quanto per scoraggiare la prosecuzione di attività di *advocacy*

³² Cfr. J. SETZER, C. HIGHAM, *Global Trends in Climate Change Litigation: 2024 Snapshot*, in lse.ac.uk, 27 giugno 2024; J. SETZER, L.C. VANHALA, *Climate Change Litigation: A Review of Research on Courts and Litigants in Climate Governance*, in *WIREs Climate Change*, n. 3, 2019, p. 590 e spec. pp. 3-6; J. PEEL, H.M. OSOFSKY, *Climate Change Litigation: Regulatory Pathways to Cleaner Energy*, Cambridge, 2015, spec. pp. 1-25 e pp. 221-264.

climatica e per generare un effetto dissuasivo nei confronti di altri potenziali attori del contenzioso.

In questo contesto, la letteratura ha evidenziato³³ come una simile dinamica rischi di mettere in discussione la natura del contenzioso climatico quale strumento di garanzia dei diritti fondamentali e di attuazione degli obblighi ambientali e climatici. L'uso strategico delle SLAPP può infatti ridurre l'accessibilità del contenzioso soprattutto per i soggetti più vulnerabili, alterando l'equilibrio tra interessi economici consolidati e istanze di tutela dell'interesse pubblico.

Nel contesto climatico, le SLAPP colpiscono in modo particolare le attività di produzione e diffusione di informazioni ambientali, che rappresentano un presupposto essenziale per la partecipazione pubblica informata. Giornalisti, ricercatori e organizzazioni della società civile svolgono una funzione cruciale nel rendere accessibili dati scientifici complessi e nel monitorare l'operato di imprese e istituzioni. Tuttavia, proprio questa funzione li espone a un rischio elevato di azioni giudiziarie strategiche. Le SLAPP rivolte contro la comunicazione ambientale producono un duplice effetto negativo: da un lato, tali contenziosi limitano la libertà di espressione dei soggetti direttamente coinvolti; dall'altro, riducono la disponibilità di informazioni rilevanti per il pubblico, compromettendo la qualità del dibattito democratico. In tal senso, incidono indirettamente sull'effettività dei diritti di partecipazione sanciti dalla Convenzione di Aarhus³⁴ e dal diritto dell'UE, creando un clima di incertezza e autocensura che ostacola la circolazione delle conoscenze. Questa dimensione risulta particolarmente problematica se si considera che la *governance* climatica richiede un elevato grado di trasparenza e inclusività. La compressione dello spazio informativo attraverso le SLAPP rischia di rafforzare asimmetrie di potere già esistenti e di indebolire i meccanismi di controllo democratico sulle decisioni che incidono in modo significativo sul futuro collettivo.

³³ Si veda esemplificativamente: J. VAN ERP, T. VAN DER LINDEN, *Silencing Those Who Speak Up against Corporate Power. Strategic Lawsuits against Public Participation (SLAPPs) in Europe*, in N. LORD, E. INZELT, W. HUISMAN, R. FARIA (a cura di), *European White-Collar Crime*, cit.

³⁴ Convenzione di Aarhus, cit., artt. 4-6.

Un ulteriore profilo di rilievo concerne il fenomeno comunemente definito come *ESG backlash*, ossia la reazione ostile nei confronti delle politiche e delle pratiche orientate ai criteri ambientali, sociali e di governance. In questo contesto, le SLAPP assumono la forma di contenziosi “speculari”, promossi per contrastare iniziative di attivismo climatico, azionariato critico o richieste di maggiore trasparenza in materia di impatti ambientali e climatici. Diversi casi emblematici mostrano come le azioni giudiziarie vengano utilizzate per contestare la legittimità stessa delle richieste di *disclosure* climatica o per mettere in discussione il ruolo degli investitori e degli attori della società civile nel sollecitare cambiamenti nelle strategie aziendali³⁵. Tali contenziosi, pur presentandosi formalmente come dispute commerciali o societarie, rivelano una chiara finalità di deterrenza nei confronti di pratiche di responsabilizzazione che trovano fondamento nel diritto europeo e internazionale.

Il rischio sistemico associato a queste dinamiche è duplice. Da un lato, le SLAPP possono scoraggiare l'adozione di comportamenti virtuosi da parte delle imprese, indebolendo l'efficacia delle politiche ESG; dall'altro, possono limitare la capacità degli attori non statali di contribuire alla transizione ecologica attraverso strumenti di pressione legittimi, inclusi il contenzioso strategico e l'azionariato attivo. In tale prospettiva, il contrasto alle SLAPP assume una valenza centrale per la tutela dello spazio civico nel contesto della transizione ecologica.

³⁵ Con l'espressione “*ESG backlash*” si intende l'insieme coordinato o diffuso di reazioni politiche, normative, giurisprudenziali e discorsive volte a contestare, limitare o delegittimare l'integrazione dei criteri ambientali, sociali e di *governance* (ESG) nei processi decisionali delle imprese, degli intermediari finanziari e degli investitori istituzionali. Tale fenomeno si manifesta attraverso iniziative legislative restrittive, azioni giudiziarie, interventi delle autorità di vigilanza e campagne retoriche che qualificano le pratiche ESG come estranee o contrarie ai doveri fiduciari, alla neutralità del mercato o alla libertà economica, producendo un effetto di deterrenza (*chilling effect*) sull'adozione volontaria o regolata di standard di sostenibilità. L'*ESG backlash* si colloca, pertanto, all'intersezione tra diritto dei mercati finanziari, diritto societario e conflitti politico-istituzionali sulla transizione ecologica e sociale, incidendo sulla certezza del diritto e sulla coerenza dei quadri regolatori in materia di finanza sostenibile. Per approfondire si veda: OECD, *Policy guidance on market practices to strengthen ESG investing and finance a climate transition*, in *OECD Business and Finance Policy Papers*, n. 13, Paris, 2022.

L'interazione tra SLAPP e contenzioso climatico mette in luce, dunque, la necessità di un approccio giuridico che vada oltre la dimensione puramente procedurale e tenga conto delle implicazioni sistemiche di tali pratiche. Le SLAPP non rappresentano soltanto una minaccia per i singoli soggetti coinvolti, ma incidono sull'ecosistema complessivo della partecipazione democratica, alterando i rapporti di forza tra attori economici, istituzioni e società civile.

In questo senso, le limitazioni strutturali della direttiva 2024/1069/UE, già evidenziate in precedenza, risultano particolarmente evidenti nel contesto climatico. L'esclusione dei casi puramente interni e l'assenza di un obbligo di tutela rafforzata per le attività di partecipazione ambientale rischiano di lasciare scoperti proprio quei contenziosi che incidono maggiormente sulla capacità della società civile di intervenire nei processi decisionali climatici³⁶.

La protezione dello spazio civico nel contesto della transizione ecologica richiede, pertanto, un rafforzamento degli strumenti di contrasto alle SLAPP, capace di integrare la disciplina processuale con una lettura sostanziale dei diritti fondamentali coinvolti. In questo modo sarà possibile garantire che il contenzioso climatico continui a svolgere la sua funzione di strumento di tutela dell'interesse pubblico, senza essere neutralizzato da pratiche di intimidazione legale.

5. *Giurisprudenza e casi emblematici nel contesto europeo e transnazionale*

L'analisi giurisprudenziale costituisce un passaggio essenziale per comprendere come le SLAPP si traducano, sul piano concreto, in strumenti di pressione giuridica volti a limitare la partecipazione pubblica su questioni di interesse generale. I casi sommariamente presen-

³⁶ Per una panoramica sull'effetto deterrente delle SLAPP su attivismo ambientale e giornalismo si vedano J. PRESTON, *Participation from the Deep Freeze: "Chilling" by SLAPP suits*, 2013, spec. pp. 4-6; M. FIERENS, F. LE CAM, D. DOMINGO, S. BENAZZO, *SLAPPs against journalists in Europe: Exploring the role of self-regulatory bodies*, in *European Journal of Communication*, n. 2, 2024, pp. 161 s. e p. 176 e L. LEVI, *The Weaponized Lawsuit against the Media: Litigation Funding as a New Threat to Journalism*, in *American University Law Review*, 2017, p. 761, pp. 780 s. e p. 802.

tati di seguito, pur differenti per contesto giuridico e collocazione territoriale, presentano tratti comuni che consentono di ricostruire un modello ricorrente di utilizzo strategico del contenzioso, particolarmente evidente nell'ambito ambientale e climatico. L'attenzione è rivolta non solo all'esito dei procedimenti, ma soprattutto alla loro funzione deterrente e agli effetti sistemici prodotti sullo spazio civico e sulla libertà di informazione.

Shell v. Greenpeace (Regno Unito)

Il procedimento avviato nel febbraio 2023 da *Shell*, con il coinvolgimento del costruttore Fluor, contro *Greenpeace* UK, *Greenpeace International* e nove attivisti, rappresenta uno dei casi più emblematici di SLAPP climatica nel contesto europeo. La controversia trae origine da una protesta pacifica in mare, durata circa tredici giorni, durante la quale alcuni attivisti hanno occupato una unità galleggiante di produzione e stoccaggio (*floating production storage and offloading unit*) collegata al progetto estrattivo "*Penguins*" nel Mare del Nord³⁷. L'azione giudiziaria è stata promossa dinanzi alla giurisdizione civile del Regno Unito, con l'obiettivo di ottenere misure inibitorie e di impedire il ripetersi di iniziative analoghe. La condotta contestata concerneva attività di protesta non violenta finalizzate a denunciare l'impatto climatico delle attività estrattive di *Shell*. Sotto il profilo giuridico, il caso evidenzia come il contenzioso possa essere utilizzato per spostare il conflitto climatico dal piano politico e sociale a quello giudiziario, aumentando significativamente i costi e i rischi per gli attivisti coinvolti³⁸. Anche in assenza di una pronuncia definitiva di condanna nel merito, infatti, la sola instaurazione del procedimento ha prodotto un effetto deterrente rilevante, confermando uno degli elementi qualificanti delle SLAPP: la capacità di incidere sulle pratiche di partecipazione pubblica indipendentemente dall'esito finale del giudizio.

TotalEnergies v. Greenpeace France (Francia)

Un secondo caso paradigmatico è rappresentato dall'azione promossa da *TotalEnergies* contro *Greenpeace France* dinanzi al *Tribunal judiciaire de Paris*. La controversia riguarda la diffusione, da parte

³⁷ Sabin Center for Climate Change Law, *Shell v. Greenpeace*, in www.climatecasechart.com, 17 marzo 2026.

³⁸ Ivi.

dell'organizzazione non governativa, di un report critico sulle attività del gruppo e sulla loro compatibilità con gli obiettivi climatici internazionali. *TotalEnergies* ha chiesto al giudice di ordinare la rimozione del contenuto contestato e di inibire ulteriori comunicazioni analoghe, accompagnando la richiesta con una penalità di mora giornaliera e una domanda risarcitoria³⁹. La condotta oggetto di contestazione rientra di fatto nell'ambito della partecipazione pubblica informata, trattandosi di attività di analisi e comunicazione su questioni di evidente interesse generale. Il profilo più rilevante, in chiave anti-SLAPP, risiede nel tentativo di incidere preventivamente sulla circolazione dell'informazione ambientale, limitando l'accessibilità del contenuto prima ancora di un accertamento nel merito⁴⁰. Il procedimento si è concluso, il 28 marzo 2024, con una decisione del giudice parigino che ha dichiarato la domanda inammissibile, ponendo fine al contenzioso in una fase relativamente precoce. Tale esito evidenzia l'importanza di strumenti giudiziari capaci di intercettare tempestivamente il carattere abusivo o improprio delle azioni, riducendo l'impatto deterrente derivante dalla durata del processo.

Exxon Mobil Corp. v. Arjuna Capital, LLC (Stati Uniti)

Nel contesto extraeuropeo, ma con rilevanti implicazioni sistemiche anche per l'Unione europea, si colloca il caso *Exxon Mobil Corp. c. Arjuna Capital, LLC*. La controversia nasce da un'iniziativa di azionariato esercitata da alcuni investitori, che avevano presentato una proposta assembleare volta a sollecitare una riduzione più ambiziosa delle emissioni aziendali⁴¹. *Exxon Mobil* ha promosso un'azione giudiziaria per ottenere una pronuncia dichiarativa che le consentisse di escludere la proposta dal *proxy statement*, contestandone la legittimità procedurale. Il contenzioso si inserisce in una più ampia dinamica di *ESG backlash*, in cui il processo viene utilizzato per contrastare strumenti di partecipazione interna alla governance societaria⁴². Sotto il profilo

³⁹ Sabin Center for Climate Change Law, *TotalEnergies v. Greenpeace France (SLAPP case)*, in www.climatecasechart.com, 17 marzo 2026.

⁴⁰ Ivi.

⁴¹ Sabin Center for Climate Change Law, *Exxon Mobil Corp. v. Arjuna Capital, LLC*, in www.climatecasechart.com, 17 marzo 2026.

⁴² J. SETZER, C. HIGHAM, *Global Trends in Climate Change Litigation: 2024*, cit., pp. 41 ss.

SLAPP, il rilievo del caso risiede nello scarto tra l'obiettivo formale dell'azione e il suo effetto sistemico: l'aumento dei costi e dei rischi connessi all'azionariato critico come forma di *advocacy*, con un potenziale effetto dissuasivo sull'utilizzo di strumenti legittimi di pressione riguardanti le condotte aziendali. Anche qui, la funzione deterrente del procedimento appare quale elemento centrale, a prescindere dalla definizione del merito della controversia⁴³.

Eni Vs Antonio Tricarico (Italia)

Nel contesto italiano, la querela per diffamazione promossa da Eni S.p.A. nei confronti di Antonio Tricarico rappresenta un caso di particolare rilievo per analizzare l'intersezione tra SLAPP, libertà di informazione e contenzioso climatico. Tricarico è co-fondatore e rappresentante dell'associazione *ReCommon*, impegnata nel monitoraggio delle attività delle grandi imprese energetiche e finanziarie, con specifico riferimento agli impatti ambientali e climatici delle fonti fossili⁴⁴.

La vicenda giudiziaria si colloca in un contesto di conflittualità strutturata tra impresa e società civile. *ReCommon*, insieme a Greenpeace Italia, ha promosso nel 2023 un contenzioso climatico contro Eni (il primo in Italia contro una major dell'*Oil&gas*), citando l'azienda dinanzi al Tribunale civile di Roma per contestarne la responsabilità climatica e la presunta incoerenza tra le strategie aziendali e gli obiettivi di contenimento del riscaldamento globale. Tale azione, di natura civile e strategica, si inserisce nel solco della *climate litigation* europea e internazionale, mirando a ottenere un accertamento giudiziale sull'adequatezza delle politiche aziendali rispetto agli obblighi climatici e ai diritti fondamentali⁴⁵. È in questo contesto che, nel giugno 2024, Eni ha depositato presso la Procura della Repubblica di Roma una denuncia-querela per diffamazione nei confronti di Tricarico, riferendo la contestazione a dichiarazioni rese nel corso di una puntata della trasmissione televisiva *Report* del maggio 2024 e alla diffusione di contenuti sui social media. Secondo quanto riportato in un documento pubblico della stessa società, l'oggetto della querela consisterebbe in un accostamento ritenuto diffamatorio tra alcune attività

⁴³ Ivi.

⁴⁴ ReCommon, *Chi siamo*, in www.recommon.org.

⁴⁵ *Atto introduttivo del giudizio civile contro Eni*, Tribunale civile di Roma, 2023.

aziendali e la vicenda Regeni⁴⁶. Sotto il profilo giuridico, la rilevanza del caso non risiede tanto nell'anticipazione di un giudizio sul merito delle affermazioni contestate, quanto nella funzione potenzialmente deterrente dell'utilizzo dello strumento penale nei confronti di un soggetto impegnato in attività di informazione e *advocacy* su questioni di evidente interesse pubblico. La sequenza temporale – avvio del contenzioso climatico e la successiva querela individuale – rafforza l'impressione di una ritorsione giudiziaria suscettibile di produrre un *chilling effect* sulla partecipazione informata e sulla libertà di critica nel dibattito climatico⁴⁷.

L'analisi dei casi esaminati consente di individuare alcuni elementi ricorrenti: la selezione di condotte riconducibili alla partecipazione pubblica (protesta, comunicazione ambientale, attivismo societario, critica pubblica); l'impiego di strumenti processuali idonei a massimizzare i costi economici e reputazionali per i convenuti; la focalizzazione su soggetti che svolgono una funzione di intermediazione del dibattito pubblico; e la produzione di un effetto dissuasivo che prescinde dall'esito di merito della controversia.

Queste considerazioni confermano che, nel settore climatico, la posta in gioco non è soltanto la risoluzione di singole controversie, ma la tutela di uno spazio civico capace di sostenere la transizione ecologica attraverso informazione, critica e partecipazione. Allo stesso tempo, la giurisprudenza analizzata conferma l'esigenza di strumenti anti-SLAPP effettivi, in grado di neutralizzare l'uso distorto del contenzioso e di garantire una protezione sostanziale dei diritti fondamentali coinvolti.

6. Verso una teoria giuridica delle SLAPP nel diritto dell'Unione

L'analisi sin qui condotta consente di qualificare le *Strategic Lawsuits Against Public Participation* come un fenomeno giuridico strutturale, che non può essere ricondotto a una mera patologia del processo,

⁴⁶ Eni S.p.A., *La posizione di Eni nella causa di Greenpeace e ReCommon*, comunicazione ufficiale, 2024.

⁴⁷ In questo senso, le analisi di J. PRESTON, *Participation from the Deep Freeze*, cit., pp. 4-6; F. SCHAUER, *Fear, Risk and the First Amendment*, cit., pp. 685-732; A. BUYSE, *The Chilling Effect in Human Rights Law*, cit., pp. 701-723.

né a un insieme eterogeneo di controversie isolate. Le SLAPP si collocano, piuttosto, all'intersezione tra diritto processuale, tutela dei diritti fondamentali e funzionamento dello spazio civico democratico, incidendo in modo sistemico sulla libertà di espressione, sull'accesso all'informazione e sulla partecipazione pubblica alle decisioni di interesse generale. In altre parole, tali azioni rappresentano una forma di abuso del processo idonea a produrre effetti sostanzialmente incompatibili con i principi dello Stato di diritto.

Dal punto di vista teorico, il tratto distintivo delle SLAPP risiede nella loro finalità extraprocessuale. Tale effetto si realizza attraverso l'imposizione di costi economici, temporali e psicologici che alterano l'equilibrio tra le parti e incidono sulla capacità di soggetti meno strutturati di esercitare diritti fondamentali, in particolare quando questi ultimi si manifestano sotto forma di critica, denuncia o partecipazione attiva al dibattito pubblico.

L'esame della risposta normativa dell'UE, culminata nell'adozione della direttiva 2024/1069/UE, evidenzia un riconoscimento istituzionale del problema, ma al contempo mette in luce i limiti di un intervento che, pur significativo, resta parziale. La scelta di circoscrivere l'ambito di applicazione ai soli procedimenti civili con implicazioni transfrontaliere, unitamente alla natura di armonizzazione minima della direttiva, rischia di lasciare prive di tutela molte delle situazioni più ricorrenti e più incisive sul piano dello spazio civico, in particolare quelle di natura interna e quelle che si manifestano attraverso strumenti di diritto penale o para-penale.

Tali limiti emergono con particolare evidenza nel settore ambientale e climatico, dove le SLAPP vengono sempre più frequentemente utilizzate come contro-strategia rispetto all'espansione della *climate litigation* e delle pratiche di *accountability* climatica. Come mostrato, in questo ambito, il processo viene impiegato per neutralizzare forme di partecipazione che trovano fondamento non solo nei diritti fondamentali, ma anche negli obblighi sostanziali derivanti dal diritto ambientale e climatico. La compressione dello spazio civico che ne deriva non incide soltanto sui singoli attori coinvolti, ma sulla capacità collettiva di monitorare e orientare la transizione ecologica.

Alla luce di tali considerazioni, appare necessario sviluppare una teoria giuridica delle SLAPP nel diritto dell'Unione, capace di andare

oltre l'approccio settoriale e di integrare strumenti di diritto processuale con una lettura sostanziale dei diritti fondamentali coinvolti. In questa prospettiva, la qualificazione delle SLAPP come abuso del processo dovrebbe essere accompagnata da criteri interpretativi e applicativi che consentano ai giudici nazionali di intercettare tempestivamente la natura intimidatoria, riducendo l'impatto deterrente derivante dalla durata e dai costi del contenzioso. Ciò implica, tra l'altro, un rafforzamento dei meccanismi di rigetto precoce, l'introduzione di sanzioni effettive e dissuasive e una maggiore attenzione al bilanciamento tra tutela della reputazione e diritto di critica su questioni di interesse pubblico.

Il recepimento della direttiva 2024/1069/UE da parte degli Stati membri rappresenta quindi un momento decisivo, poiché la scelta tra un approccio minimalista e uno più ambizioso inciderà direttamente sull'effettività della tutela dello spazio civico a livello nazionale. Nel contesto italiano, come illustrato, l'*iter* di recepimento della direttiva pur formalmente avviato con la legge di delegazione europea affida la concreta definizione degli strumenti anti-SLAPP a futuri decreti legislativi. Ne deriva il rischio di un persistente vuoto di protezione proprio nei settori in cui il contenzioso strategico appare più diffuso, come quello ambientale e climatico.

Tale profilo assume particolare rilievo se si considera che le controversie ambientali e climatiche costituiscono oggi uno degli ambiti nei quali le SLAPP tendono a manifestarsi con maggiore frequenza. Le mobilitazioni contro grandi progetti infrastrutturali, le campagne di denuncia relative a impatti ambientali e sanitari, nonché il crescente ricorso al contenzioso climatico per sollecitare l'adempimento degli obblighi statali di mitigazione e adattamento espongono attivisti, ricercatori, giornalisti e organizzazioni della società civile a forme di pressione giudiziaria che mirano non tanto all'accertamento di responsabilità quanto alla dissuasione dalla partecipazione pubblica. In questo senso, le SLAPP si inseriscono in una più ampia dinamica di conflitto che accompagna i processi di trasformazione ecologica e di redistribuzione dei costi della transizione.

La specificità della partecipazione pubblica nelle questioni ambientali, in linea con il secondo pilastro della Convenzione di Aarhus, impone pertanto una particolare attenzione agli strumenti di protezione

giuridica disponibili. L'azione civica e il contenzioso strategico in materia climatica rappresentano infatti strumenti fondamentali per garantire l'effettività degli obblighi ambientali e per colmare le lacune delle politiche pubbliche. In questo contesto, l'utilizzo strumentale del processo come mezzo di intimidazione produce effetti che trascendono la posizione del singolo convenuto, incidendo sulla capacità collettiva della società di partecipare al dibattito pubblico e di promuovere l'*accountability* degli attori pubblici e privati rispetto agli impatti ambientali delle loro attività.

In conclusione, le SLAPP pongono una sfida che è al tempo stesso giuridica, democratica e sistemica. Contrastarle efficacemente significa non solo proteggere singoli individui o organizzazioni, ma preservare le condizioni di possibilità della partecipazione democratica in un'epoca segnata dalla crisi climatica e dalla necessità di trasformazioni profonde dei modelli economici e produttivi. In tale prospettiva, il diritto dell'Unione europea è chiamato a svolgere un ruolo centrale nel predisporre strumenti procedurali volti ad assicurare un livello minimo e comune di tutela tra gli Stati membri, idoneo a preservare la funzione del processo quale strumento di giustizia piuttosto che mezzo di intimidazione legale. Affinché tale obiettivo possa dirsi effettivamente perseguito, l'attuazione nazionale della direttiva dovrà essere infine accompagnata da interpretazioni e riforme capaci di tener conto delle specificità del contenzioso ambientale e climatico, riconoscendo il valore sistemico della partecipazione pubblica nelle decisioni che incidono sulla protezione dell'ambiente e sul futuro climatico delle società europee.

*Abstract**

Ita

Le *Strategic Lawsuits Against Public Participation* (SLAPP) costituiscono una

* Articolo sottoposto a referaggio fra pari a doppio cieco (*double-blind peer review*).

forma di abuso del diritto processuale volta a scoraggiare, mediante lo strumento giudiziario, l'esercizio di diritti fondamentali quali la libertà di espressione, di informazione e di partecipazione ai processi decisionali, soprattutto nel contesto della promozione della giustizia climatica e della transizione ecologica. Il contributo si propone di analizzare le SLAPP alla luce del diritto europeo e internazionale, soffermandosi in particolare sul carattere abusivo di tali contenziosi e sulle risposte normative elaborate dall'Unione europea, culminate nella direttiva 2024/1069/UE.

Parole chiave: SLAPP, partecipazione pubblica, contenzioso strategico, spazio civico, diritti civili e politici

En

Strategic Lawsuits Against Public Participation (SLAPP) constitute a form of abuse of procedural law aimed at discouraging, through judicial means, the exercise of fundamental rights such as freedom of expression, information, and participation in decision-making processes, especially in the context of promoting climate justice and ecological transition. This article aims to analyze SLAPP in the light of European and international law, focusing in particular on the abusive nature of such litigation and on the regulatory responses developed by the European Union, culminating in Directive 2024/1069/UE.

Keywords: SLAPP, public participation, strategic litigation, civic space, civil and political rights