

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

Premessa

CASE Italia è un gruppo di lavoro informale costituitosi nel 2021 e coordinato da Osservatorio dei Balcani Caucaso Transeuropa, che affianca la [Coalition Against SLAPPs in Europe – CASE](#) nel contrasto alle SLAPP in Europa. A sostegno di giornalisti, attivisti, whistleblowers e difensori dei diritti bersaglio di azioni temerarie, l'impegno di CASE Italia è diretto a denunciare molestie e intimidazioni legali e tutelare chi si espone su questioni di pubblico interesse.

Fanno parte di CASE Italia: Amnesty International Italia, ARTICLE 19 Europe, Articolo 21, Certi Diritti, Environmental Paper Network, FADA Collective, Giulia Giornaliste, Greenpeace Italia, IrpiMedia, Meglio Legale, OBC Transeuropa, ReCommon, Rete No Bavaglio, STRALI, The Good Lobby Italia, Transparency International Italia, Wikimedia Italia.

All'interno di questa cornice, CASE Italia ha costantemente chiesto al governo italiano che la Direttiva europea (UE) 2024/1069¹ venisse recepita tenendo conto delle Raccomandazioni (UE) 2022/758 della Commissione² e CM/Rec(2024)2 del Consiglio d'Europa³, che invitano gli Stati a superare la mera lettera della Direttiva, ritenendo che una trasposizione tardiva e minimale non garantisca una tutela efficace di giornalisti, attivisti e cittadini impegnati nell'interesse pubblico.

Le osservazioni che seguono si fondano sul position paper CASE Italia⁴, sull'appello *Liberi di esprimersi, liberi di informarsi*⁵ e sull'analisi giuridica del Dott. Marco Pasqua, Co-Chair del *Working Group on Anti-SLAPP Directive Transposition* di EAPIL⁶. Chiediamo alle Commissioni competenti di farle proprie nei rispettivi pareri.

Osservazioni e raccomandazioni per un'efficace attuazione della Direttiva (UE) 2024/1069

Innanzitutto rileviamo con rammarico l'assenza di un intervento più incisivo da parte del governo volto a superare lo standard minimo della Direttiva, ampliandone il perimetro di applicazione anche ai casi

¹ [Direttiva 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») detta *anti-SLAPP*, in quanto mira a contrastare le *Strategic Lawsuits Against Public Participation*.

² [Raccomandazione](#) (UE) 2022/758 della Commissione del 27 aprile 2022 sulla protezione dei giornalisti e dei difensori dei diritti umani attivi nella partecipazione pubblica da procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi («azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica»).

³ CM/Rec(2024)2 - [Recommendation](#) of the Committee of Ministers to member States on countering the use of strategic lawsuits against public participation (SLAPPs) (Adopted by the Committee of Ministers on 5 April 2024 at the 1494th meeting of the Ministers' Deputies).

⁴ [Contrasto alle SLAPP, alias azioni temerarie contro la partecipazione pubblica in Italia - Position Paper del gruppo di lavoro CASE Italia](#) (2023).

⁵ [Liberi di esprimersi, liberi di informarsi](#) – appello CASE Italia (2024).

⁶ Pasqua, M. (2026). Analisi giuridica dello schema di decreto legislativo di attuazione della Direttiva (UE) 2024/1069 in materia di azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica (SLAPP), [Zenodo](#).

domestici, i quali rappresentano oltre il 90% delle azioni vessatorie, nonché ai procedimenti di natura amministrativa e penale, questi ultimi usati frequentemente come strumento di intimidazione legale in Italia.

La Direttiva si limita a disciplinare i procedimenti con implicazioni transfrontaliere in ragione dei limiti di competenza dell'Unione, ma non preclude agli Stati di introdurre un livello di tutela più elevato anche per i casi interni. Tale estensione, nell'esercizio dell'autonomia normativa propria di ogni Stato membro dell'Unione europea, era stata auspicata dai considerando 20 e 21 della Raccomandazione (UE) 2022/758, dal punto 6 della Raccomandazione CM/Rec(2024)2 del Consiglio d'Europa, dalla Risoluzione del Parlamento europeo del 29 aprile 2026 e, da ultimo richiamata nel Rule of Law Report 2026 della Commissione europea (17 luglio 2026), che segnala le iniziative adottate in tal senso da diversi Stati membri.

In sede di recepimento, Belgio, Polonia, Francia, e Paesi Bassi hanno esteso le garanzie previste dalla Direttiva anche ai casi interni, evitando la creazione di un sistema a doppio binario fondato sulla sola presenza di elementi transfrontalieri. La natura abusiva di una SLAPP, infatti, non dipende dalla dimensione transnazionale della controversia, bensì dalla sua finalità intimidatoria e dissuasiva nei confronti di chi partecipa al dibattito pubblico.

Di seguito i profili che chiediamo alla Commissione di attenzionare.

1. Definizione di «figura pubblica» (art. 2, c. 1, lett. b, n. 2)

Richiesta. Sostituire «figura di rilievo pubblico» con «figura pubblica nel settore pubblico o privato», in conformità all'art. 4, punto 2, lett. b) della Direttiva

L'articolo 2 dello schema di decreto introduce il concetto di “questione di interesse pubblico”, discostandosi tuttavia dalla definizione offerta dall'articolo 4 della Direttiva. Lo schema circoscrive le questioni di interesse pubblico solo a quelle attività attribuibili a "una figura di rilievo pubblico", adottando un'interpretazione restrittiva della Direttiva. Questo approccio limita potenzialmente l'applicabilità della nuova normativa, che rischia di circoscrivere le garanzie alle sole controversie riguardanti soggetti noti o esposti pubblicamente, escludendo questioni di interesse generale concernenti persone, gruppi o realtà prive di analoga visibilità.

Caso concreto. L'esperienza di CASE Italia ha dimostrato che, sebbene le figure pubbliche in Italia siano particolarmente inclini a ricorrere ad azioni vessatorie, queste sono avviate anche da soggetti che non godono di visibilità pubblica. Nel maggio 2025 il comitato «Pesaro: no GNL», tramite [Lisetta Sperindei e Roberto Malini](#), ha presentato un esposto sui rischi ambientali e sanitari di un impianto di stoccaggio di gas liquido in un'area abitata di Pesaro. La compagnia petrolifera Fox Petroli S.p.A. ha reagito nel giugno 2025 con una richiesta di risarcimento da 2 milioni di euro e una querela per diffamazione aggravata contro i due attivisti: una questione di evidente interesse pubblico in risposta alla quale un soggetto privo di notorietà ha avviato due azioni, [valutate](#) da CASE Europa, come vessatorie.

2. Questione di interesse pubblico e valori dell'art 2 TUE (art. 2)

Richiesta. Integrare l'art. 2 con il riferimento esplicito ai valori sanciti dall'art. 2 del Trattato sull'Unione Europea, presente nella Direttiva.

Lo schema riproduce il concetto di "questione di interesse pubblico". Tuttavia, esso si limita a riprendere la lista delle questioni elencate nella Direttiva, che per il legislatore europeo costituiscono questioni di interesse pubblico, senza aggiungere il riferimento esplicito, contenuto nella Direttiva, ai valori sanciti dall'articolo 2 del Trattato sull'Unione Europea. Il riferimento all'articolo 2 del Trattato sull'Unione Europea emerge come necessario per chiarire che la definizione di "interesse pubblico" deve essere interpretata alla luce di tali principi, quali dignità umana, libertà, democrazia, uguaglianza, Stato di diritto e rispetto dei diritti umani. L'elenco della Direttiva è esemplificativo e non tassativo. L'omissione rischia di escludere dalla tutela le attività volte a proteggere lo Stato di diritto e i processi democratici, riducendo la portata della nozione europea.

3. Natura sproporzionata, eccessiva o irragionevole della domanda (art. 2, c. 2, lett. a)

Richiesta. Sostituire «misura» con «natura» e ripristinare il riferimento alla «parte» della domanda, in conformità all'art. 4, punto 3, lett. a) della Direttiva.

L'articolo 4, punto 3, lettera a), della Direttiva utilizza il termine «natura», che consente una valutazione più ampia degli elementi indicativi del carattere abusivo del procedimento. Il termine «natura» consente di valutare non soltanto l'entità quantitativa della domanda, ma anche le sue caratteristiche complessive, quali la struttura dell'azione, il contenuto delle pretese e il potenziale effetto intimidatorio. La Direttiva attribuisce inoltre rilievo anche a una singola parte della domanda, riconoscendo che il carattere abusivo può emergere da specifiche pretese manifestamente sproporzionate o vessatorie, pur nell'ambito di un procedimento che, considerato nel suo complesso, non sia necessariamente infondato. La sostituzione di «natura» con «misura» e la contestuale soppressione del riferimento alla «parte» della domanda rischiano pertanto di restringere l'ambito applicativo della disposizione, orientando l'interprete verso una valutazione prevalentemente quantitativa e limitando la capacità della norma di cogliere tutte le possibili manifestazioni dell'abuso processuale.

Caso concreto. Il 5 giugno 2026, Cipriani USA Inc., la filiale americana del gruppo alberghiero guidato dall'imprenditore italiano Giuseppe Cipriani, ha avviato [un procedimento civile](#) negli Stati Uniti contro il quotidiano italiano Il Fatto Quotidiano ed il programma Rai Report, chiedendo un risarcimento di 250 milioni di dollari (circa 216 milioni di euro) per presunti danni causati dalla loro copertura giornalistica della grazia presidenziale concessa alla partner di Cipriani, Nicole Minetti, ex consigliere regionale della Lombardia. Nel procedimento si accusano le tue testate di "interferenza illecita con rapporti commerciali potenziali", "diffamazione" e "denigrazione commerciale". In un'intervista al Corriere della Sera pubblicata il 4 giugno, quando gli è stato chiesto se intendesse chiedere un risarcimento a seguito delle notizie diffuse da Il Fatto Quotidiano, Cipriani dichiarava: "Più che (pagare, ndr) i danni, io credo che dovrebbero chiudere il giornale". Sebbene il procedimento avviato a New York possa avere una base giuridica legittima, l'entità eccezionalmente elevata del risarcimento richiesto e il contesto in cui l'azione è stata promossa, caratterizzato da più ampie pressioni nei confronti de Il Fatto Quotidiano, inducono CASE a ritenere che questo rappresenti un tipico caso di SLAPP.

4. Minacce in casi simili o paralleli (art. 2, c. 2, lett. c)

Richiesta. Eliminare la formula «casi connessi» e mantenere quella di «casi simili o paralleli», in linea con l'art. 4, punto 3, lett. c) della Direttiva.

La formulazione europea permette una valutazione complessiva della condotta dell'attore e dell'eventuale strategia intimidatoria reiterata su casi multipli, anche se non tecnicamente connessi. «Casi connessi» richiama invece la nozione processualcivilistica di connessione e rischia di escludere comportamenti analoghi posti in essere in procedimenti diversi, ma comunque rilevanti per accertare la finalità abusiva dell'azione.

5. Nozione di implicazioni transfrontaliere (art. 3, c. 3)

Richiesta. Riformulare l'art. 3 dello schema di decreto affinché rispetti l'art. 5 della Direttiva UE, garantendo un'applicazione coerente ed equa della nozione di «transfrontaliero» contenuta nella Direttiva

Lo schema di decreto considera esclusivamente il criterio del domicilio delle parti in Italia, omettendo il riferimento agli «altri elementi pertinenti alla situazione» previsto dalla Direttiva. Ne consegue una definizione più restrittiva dell'ambito di applicazione della disciplina. Una controversia, infatti, può presentare implicazioni transfrontaliere anche quando entrambe le parti sono domiciliate in Italia, qualora ulteriori elementi rilevanti della fattispecie siano collegati a un altro Stato. Proprio per evitare esclusioni indebite, l'articolo 5 della Direttiva richiede che una controversia sia considerata priva di implicazioni transfrontaliere soltanto quando, oltre al domicilio delle parti nello stesso Stato membro, tutti gli altri elementi pertinenti alla situazione siano situati unicamente in tale Stato. **L'omissione di tale previsione determina uno degli scostamenti più rilevanti rispetto al testo europeo e rischia di restringere indebitamente l'ambito applicativo delle tutele introdotte dalla Direttiva.** Per questo è necessario aggiungere il secondo **requisito cumulativo** previsto dal testo UE: una questione presenta implicazioni transfrontaliere salvo che, oltre al domicilio di entrambe le parti in Italia, «tutti gli altri elementi pertinenti alla situazione siano situati unicamente in Italia».

Caso concreto. Le molteplici azioni vessatorie promosse da ENI che negli ultimi anni hanno coinvolto Greenpeace Italia e Greenpeace Paesi Bassi, ReCommon e gli attivisti di ReCommon, costituiscono casi studio esemplificativi che dimostrano l'importanza di valutare il carattere transfrontaliero del contenzioso sulla base dell'oggetto della controversia e dei suoi effetti, e non esclusivamente della residenza delle parti coinvolte. I procedimenti avviati da ENI nei confronti di Greenpeace e ReCommon, sono stati promossi in risposta ad attività di partecipazione pubblica, tra cui campagne di sensibilizzazione, attività di ricerca e interventi sui media. Tali iniziative riguardavano questioni di evidente rilievo transfrontaliero: nel 2024, [i danni causati da ENI in relazione al cambiamento climatico](#); ancora nel 2024, [le attività della società in Egitto](#); nel 2026, [le partnership stipulate da ENI con Israele](#). Si tratta, in tutti i casi, di temi che travalicano i confini nazionali e dimostrano come il carattere transfrontaliero delle controversie possano derivare anche dalla natura degli interessi pubblici coinvolti e dall'oggetto dell'attività di partecipazione pubblica, indipendentemente dal luogo di residenza delle parti.

6. Cauzione (art. 10)

Richiesta. Svincolare la cauzione dalla previa proposizione dell'istanza di rigetto anticipato, in linea con l'art. 10 della Direttiva.

La Direttiva configura la cauzione come garanzia procedurale come (capo II), autonoma e non subordinata al meccanismo di rigetto anticipato di cui al capo III e all'art. 11. Collegarla all'istanza di rigetto ne restringe l'ambito e ne indebolisce la funzione preventiva rispetto al rischio economico del procedimento abusivo, che può manifestarsi anche prima che ricorrano, o siano valutate, le condizioni per un rigetto anticipato.

7. L'onere della prova nelle domande manifestamente infondate (art. 7)

Richiesta. Fermo restando che il principio generale sull'onere della prova è già assicurato dall'ordinamento italiano (art. 2697 c.c.), si chiede di rendere esplicita all'art. 7 la regola specifica dell'art. 12, paragrafo 2, della Direttiva: quando il convenuto propone istanza di rigetto anticipato (art. 6), spetta all'attore suffragare la fondatezza della propria domanda, così da permettere al giudice di valutarne la non manifesta infondatezza. Ne consegue che in nessun caso il bersaglio dell'azione temeraria deve essere gravato dall'onere di provare l'infondatezza della domanda avversaria.

Coerentemente con quanto chiesto nell'appello di CASE Italia del 2024, riteniamo importante che la norma di recepimento espliciti la disciplina della Direttiva, dove l'onere di provare la fondatezza della domanda spetta all'attore, a garanzia della certezza applicativa e dell'effettività delle tutele.

8. Condanna alle spese (art. 13, c. 2)

Richiesta. Assicurare il rimborso integrale delle spese di rappresentanza legale sostenute dal convenuto, con l'unico limite delle spese eccessive, come richiesto dall'art. 14 della Direttiva.

Lo schema limita il rimborso ai «limiti del tariffario forense» e ne ammette il superamento solo per «comprovate ragioni» (art. 13, c. 3). L'art. 14 della Direttiva prevede invece la copertura integrale delle spese effettivamente sostenute, con l'unico limite dell'eccessività. Il vincolo tariffario rischia di non garantire tale copertura: ove i parametri forensi non consentano il pieno recupero, andrebbe assicurata mediante gli altri strumenti previsti dall'ordinamento nazionale.

9. Disciplina transitoria (art.17)

Richiesta. Prevedere l'applicazione delle nuove tutele anche ai procedimenti pendenti alla data di entrata in vigore del decreto, limitatamente agli atti e alle fasi processuali successive a tale data.

La Direttiva non impone che le nuove misure si applichino esclusivamente ai procedimenti instaurati dopo la loro entrata in vigore. Al contrario, laddove il legislatore europeo ha inteso dettare specifiche limitazioni temporali all'applicazione delle disposizioni, lo ha fatto espressamente (si veda l'art. 18). Pertanto, una disciplina transitoria che escluda integralmente i procedimenti pendenti rischia di restringere l'effettività delle tutele previste dalla Direttiva. Tale conclusione appare particolarmente

rilevante alla luce della natura essenzialmente processuale degli strumenti introdotti, i quali sono destinati a incidere sullo svolgimento del giudizio e sulla posizione delle parti nel corso del procedimento. Per questa ragione, l'applicazione delle nuove disposizioni agli atti e alle fasi processuali successive alla loro entrata in vigore, anche nei procedimenti già pendenti, risulterebbe coerente con i principi generali che regolano la successione nel tempo delle norme processuali. Una diversa soluzione comporterebbe il rischio che procedimenti potenzialmente abusivi già in corso continuino a produrre il proprio effetto intimidatorio e dissuasivo senza che i soggetti destinatari possano beneficiare delle garanzie introdotte in attuazione della Direttiva.

10. Diniego del riconoscimento delle sentenze emesse in Paesi terzi (art. 16 della Direttiva)

Richiesta. Introdurre una disposizione espressa di attuazione dell'art. 16 della Direttiva che sancisca il diniego del riconoscimento e l'esecuzione in Italia delle sentenze emesse in Paesi terzi all'esito di procedimenti manifestamente infondati o abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica.

Lo schema non recepisce l'art. 16. In assenza di una norma ad hoc, la valutazione ricadrebbe sui criteri generali di diritto internazionale privato, che però non impongono di verificare la natura abusiva o manifestamente infondata del procedimento estero, proprio l'accertamento richiesto invece dalla Direttiva.

Considerazioni finali

Pur riconoscendo una sostanziale aderenza dello schema alla Direttiva, riteniamo che i profili qui evidenziati meritino ulteriore approfondimento e modifica per garantire l'efficace applicazione della norma europea. Soprattutto, ribadiamo il grande rammarico per la mancata estensione del perimetro di applicazione della Direttiva anche ai casi che non presentano le caratteristiche transfrontaliere, ma che rappresentano la larga maggioranza dei procedimenti.

Quello che di fatto si sta instaurando è un sistema a doppio binario in cui solo una minoranza dei bersagli ottiene adeguata protezione. Così facendo, moltissimi giornalisti, attivisti e whistleblower, inclusi soggetti coinvolti in attività di interesse pubblico di portata locale, spesso più vulnerabili alle pressioni legali, rimarranno esposti ai rischi e alle conseguenze di questa forma di molestie legali.

L'Italia non si è avvalsa della possibilità di estendere tali garanzie anche ai casi nazionali o ai procedimenti di natura penale o amministrativa, limitandosi a recepire la Direttiva nel suo ambito minimo di applicazione, condizionato dai limiti di competenza dell'Unione europea. Una scelta diversa sarebbe stata non solo compatibile con il quadro europeo, ma anche coerente con gli indirizzi espressi dalla Raccomandazione (UE) 2022/758⁷, dalla Raccomandazione del Consiglio d'Europa (CM/Rec(2024)2) e dalla risoluzione del Parlamento europeo dell'aprile 2026⁸, che esortano gli Stati membri ad adottare misure organiche di contrasto alle SLAPP e ad estendere le relative tutele anche ai procedimenti privi di implicazioni transfrontaliere. In assenza di tale estensione, il sistema di protezione

⁷ [Raccomandazione](#) (UE) 2022/758. Paragrafo 4.

⁸ [Risoluzione](#) del Parlamento europeo del 29 aprile 2026 sulla relazione sullo Stato di diritto 2025 della Commissione. Paragrafi 72 e 73.

rischia di lasciare prive di adeguata tutela proprio le situazioni in cui il fenomeno si manifesta più frequentemente.

Pertanto auspichiamo che nel parere che la Commissione sarà chiamata a votare, emergano tali criticità, stimolando una reale riflessione in capo all'esecutivo.

Grazie per l'attenzione.