

Atto del Governo n. 424/2026

Osservazioni del comitato: “Invece del ponte – cittadini per lo sviluppo sostenibile dell’area dello Stretto” sul recepimento della Direttiva (UE) 2024/1069

Audizione del 28 Luglio 2026 – Nota tecnica per l'esame parlamentare

Premessa

Lo schema di decreto legislativo recepisce la Direttiva (UE) 2024/1069, introducendo nell'ordinamento italiano strumenti di tutela contro le azioni giudiziarie manifestamente infondate o abusive (SLAPP = *Strategic Lawsuits Against Public Participation*) dirette a limitare la partecipazione pubblica.

Nella normativa di recepimento, il Governo ha introdotto numerosi adattamenti, alcuni dei quali costituiscono fisiologiche scelte di coordinamento con il codice di procedura civile, mentre altri appaiono suscettibili di incidere sull'effettività delle garanzie previste dal legislatore europeo e pongono problemi di effettiva compatibilità con la disciplina europea che si intende recepire. Con lo scopo di contribuire al miglior recepimento della normativa europea, il comitato “Invece del ponte – cittadini per lo sviluppo dell’area dello Stretto” propone alla Commissione le sue osservazioni e valutazioni sugli aspetti più critici e che necessitano di revisioni o rivalutazioni, rammentando preliminarmente che la valutazione della conformità di una normativa nazionale di recepimento non si esaurisce nella corrispondenza testuale con la Direttiva, ma richiede di verificare se essa sia pienamente e realmente idonea a realizzare concretamente gli obiettivi perseguiti dal legislatore europeo in ambito nazionale.

La Direttiva richiama ripetutamente, nei propri *considerando*, la necessità di assicurare un **elevato livello di tutela della partecipazione pubblica**, di evitare il **chilling effect** (effetto di scoraggiamento), di garantire **rimedi rapidi ed efficaci** e di proteggere l'**esercizio della libertà di espressione e di informazione**. Tali principi costituiscono il principale parametro interpretativo anche ai fini della valutazione del decreto legislativo di recepimento. In più punti specifici lo schema di DLgs sembra in realtà non conformarsi in maniera adeguata, efficiente o fedele a questi obiettivi.

Le considerazioni che seguono raggruppano le osservazioni su: **criticità sostanziali** del procedimento, **criticità di carattere procedurale**, **criticità di coerenza sistemica** dell’ordinamento rispetto agli obiettivi della Direttiva. Ciascun paragrafo è distinto in sotto-paragrafi che evidenziano i punti di potenziale contrasto fra la Direttiva e la normativa di recepimento e suggeriscono ragioni e indirizzi per eventuali rivalutazioni o ridefinizioni dei contenuti del Decreto.

A. Criticità sostanziali del recepimento

A.1 Definizione delle controversie transfrontaliere

La normativa europea si applica a controversie aventi carattere “transfrontaliero”, tuttavia lo schema di Decreto per il suo recepimento in Italia definisce tale carattere in maniera non coerente. In particolare:

- La Direttiva individua le controversie aventi implicazioni transfrontaliere attraverso una nozione sostanziale, riferita agli effetti della controversia e alla sua dimensione europea.
- Lo schema di decreto attribuisce invece rilievo prevalente al domicilio delle parti, escludendo, quale regola generale, le controversie nelle quali queste risultino domiciliate in Italia.

L’impostazione europea ha un chiaro scopo “inclusivo” ed “estensivo”, mirante a tutelare ciascun professionista (giornalista, ricercatore, scienziato), cittadino o associazione europea nel diritto di

partecipazione e critica rispetto a temi o materie di rilevanza europea. Il decreto, invece, interpreta questo criterio in maniera esclusivamente soggettiva, riferito al “domicilio” delle parti in causa, con una applicazione chiaramente “escludente” e “restrittiva”, finendo con l’escludere dalla tutela della Direttiva recepita controversie aventi un’evidente rilevanza europea, quali ad esempio quelle concernenti infrastrutture della rete TEN-T, grandi opere finanziate o disciplinate dall’Unione europea, interventi soggetti alla normativa ambientale europea o altre questioni di interesse transnazionale. Se infatti una SLAPP venisse posta in essere da un soggetto italiano verso un giornalista, ricercatore, scienziato, cittadino, associazione italiani o svolgenti professione in Italia (es.: corrispondenti della stampa estera, ricercatori stranieri domiciliati in Italia) con lo scopo di intimidire l’esercizio della critica e/o di mortificare la partecipazione pubblica e l’espressione di approcci critici, le tutele previste dalla Direttiva, non potrebbero essere rivendicate, in evidente contrasto con la finalità della norma europea.

Si ritiene necessario intervenire sullo schema di Decreto per allineare alle finalità della Direttiva l’interpretazione e applicazione del principio di “transnazionalità” delle controversie.

A.2 Termine decadenziale per il rigetto anticipato

La Direttiva prevede che, in caso di azione civile promossa con intenti intimidatori o palesemente infondata, il convenuto possa proporre al Giudice istanza di rigetto anticipato, senza dover attendere la conclusione del processo. Tuttavia il recepimento introduce una differenziazione sostanziale e a nostro giudizio incompatibile con la Direttiva:

- La Direttiva prevede che il convenuto possa proporre istanza di rigetto anticipato "*il prima possibile nel corso del procedimento*".
- Lo schema di decreto limita invece la proponibilità dell'istanza di rigetto anticipato **al momento della costituzione del convenuto**.

La differenza non è meramente terminologica e rischia di minare l’esigibilità della norma europea anti-SLAPP. Il carattere abusivo di un’azione giudiziaria può infatti emergere soltanto con lo sviluppo dell’istruttoria, attraverso l’acquisizione di documenti, consulenze tecniche o altri elementi probatori non disponibili nella fase iniziale del giudizio. Collegare rigidamente il rimedio ad un momento processuale predeterminato (peraltro coincidente con la costituzione in giudizio del convenuto) rischia con tutta evidenza di privare di tutela tutti i casi nei quali la natura intimidatoria o temeraria dell’azione divenga riconoscibile solo successivamente, tradendo anche la lettera del dispositivo eurounitario.

Si dovrebbe pertanto intervenire con una formulazione maggiormente aderente alla Direttiva, che consenta l’esercizio del rimedio fino al momento in cui il carattere abusivo dell’azione possa essere concretamente accertato.

B. Criticità di carattere procedurale

B.1 Procedimento incidentale e rapidità della tutela

- Lo schema di decreto introduce un autonomo procedimento incidentale per la decisione sull’istanza di rigetto anticipato.
- La scelta è rimessa alla discrezionalità dello Stato membro e non appare, di per sé, in contrasto con la Direttiva.

In assenza di una specifica disciplina acceleratoria, la scelta procedimentale operata dal Governo sembra destinata a determinare un allungamento dei tempi processuali: ciò avverrebbe sicuramente qualora il procedimento incidentale riproducesse, anche solo in parte, le ordinarie scansioni del giudizio civile.

In particolare, meritano attenzione:

- la sospensione del giudizio principale per tutta la durata del procedimento incidentale;
- la decisione mediante sentenza, soggetta alle ordinarie formalità redazionali e ai relativi termini di deposito;
- l'eventuale articolazione del contraddittorio attraverso plurime memorie e udienze;
- il regime delle impugnazioni, ove suscettibile di differire significativamente la definizione della controversia.

Poiché la Direttiva richiede che il carattere abusivo dell'azione sia accertato **rapidamente**, occorrerebbe a nostro giudizio introdurre specifiche disposizioni acceleratorie, quali:

- termini perentori per la fissazione dell'udienza e per la decisione;
- decisione non tramite sentenza ma tramite istituti più rapidi (decisione, ordinanza, sentenza semplificata);
- limitazione delle memorie difensive ai casi strettamente necessari;
- motivazione in forma semplificata;
- deposito della decisione entro un termine prefissato (ad esempio trenta giorni);
- trattazione prevalentemente cartolare, salvo diversa valutazione del giudice;
- disciplina delle impugnazioni idonea ad evitare che il procedimento incidentale perda la propria funzione acceleratoria.

Gli interventi proposti tendono a evitare che il rimedio introdotto dalla Direttiva si trasformi sul piano pratico, con la normativa di recepimento, in un'ulteriore fase processuale destinata ad aumentare, anziché ridurre, la durata del giudizio, in modo da garantire l'idoneità del sistema a neutralizzare tempestivamente gli effetti intimidatori delle SLAPP.

B.2 Coordinamento con il processo civile

- Lo schema coordina la nuova disciplina con gli istituti già esistenti del codice di procedura civile (spese processuali, responsabilità aggravata, onere della prova, impugnazioni).

Tale scelta appare fisiologica.

Appare tuttavia necessario verificare che il coordinamento non determini, sul piano applicativo, un livello di tutela inferiore rispetto a quello richiesto dalla Direttiva e non finisca per attenuare l'effettività dei nuovi strumenti di protezione.

B.3 Decisioni provenienti da Paesi terzi

- La Direttiva disciplina sia il diniego di riconoscimento delle decisioni abusive provenienti da Paesi terzi sia il diritto al risarcimento del danno.
- Lo schema di decreto sembra disciplinare espressamente soltanto quest'ultimo profilo.

In tal modo l'effettiva applicazione della nuova e autonoma causa di diniego introdotta dalla Direttiva (UE) 2024/1069 dipenderà dalla possibilità di ricondurla alle categorie già previste dalla legge 31 maggio 1995, n. 218, priva di un espresso riferimento alle azioni giudiziarie abusive contro la partecipazione pubblica. Tale tecnica di recepimento potrebbe ridurre il livello di certezza del diritto, di uniformità applicativa e di effettività della tutela che la Direttiva intende assicurare, potendo conseguentemente determinare profili di recepimento incompleto.

C. Coerenza sistemica dell'ordinamento rispetto agli obiettivi della Direttiva

La Direttiva (UE) 2024/1069 si inserisce nella più ampia strategia dell'Unione europea volta a rafforzare la libertà di espressione, la libertà di informazione e la partecipazione dei cittadini al dibattito pubblico su questioni di interesse generale. La sua finalità dichiarata è quella di prevenire ogni effetto dissuasivo (*chilling effect*) derivante dall'utilizzo abusivo degli strumenti giudiziari e di assicurare un elevato livello di protezione ai soggetti che partecipano al confronto pubblico, quali giornalisti, ricercatori, associazioni, difensori dei diritti umani, portatori di interessi e cittadini.

Sotto questo profilo, pur trattandosi di una disciplina estranea all'ambito materiale della Direttiva, merita una riflessione il coordinamento sistematico con il decreto-legge 11 aprile 2025, n. 48, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 giugno 2025, n. 80, che ha introdotto specifiche aggravanti e un regime sanzionatorio rafforzato per taluni reati commessi nel corso di manifestazioni riguardanti opere individuate dal legislatore come "strategiche", tra cui il Ponte sullo Stretto di Messina.

Le due discipline operano su piani normativi differenti e perseguono finalità diverse: la Direttiva riguarda esclusivamente le azioni civili abusive (SLAPP), mentre il decreto-legge disciplina profili di diritto penale e di tutela dell'ordine pubblico. Tuttavia, entrambe incidono sul medesimo contesto sociale e giuridico, rappresentato dalla partecipazione dei cittadini al dibattito pubblico concernente opere e decisioni di rilevante interesse generale.

In tale prospettiva, assume rilievo la circostanza che il legislatore nazionale abbia previsto un trattamento sanzionatorio differenziato non già in ragione della diversa natura delle condotte poste in essere, bensì con riferimento all'oggetto della manifestazione, individuato in specifiche opere dichiarate "strategiche", alcune delle quali rivestono anche un'evidente dimensione europea, essendo inserite nelle reti transeuropee dei trasporti (TEN-T) o comunque riconducibili a politiche e programmi dell'Unione.

Tralasciando aspetti legati alla sua aderenza ai principi Costituzionali, tale scelta legislativa può costituire oggetto di una valutazione sotto il profilo della coerenza complessiva dell'ordinamento rispetto agli obiettivi perseguiti dalla Direttiva 2024/1069. Mentre quest'ultima mira infatti a ridurre ogni effetto dissuasivo nei confronti della partecipazione pubblica e del confronto democratico sulle questioni di interesse generale, il regime sanzionatorio differenziato introdotto dal decreto-legge potrebbe determinare, almeno con riferimento alle manifestazioni aventi ad oggetto determinate infrastrutture strategiche, un incremento del rischio percepito dai cittadini nell'esercizio delle libertà di riunione, manifestazione del pensiero e partecipazione civica.

Non si tratta di affermare un contrasto normativo tra le due discipline. Si tratta piuttosto di evidenziare come il Parlamento, anche tramite questa Commissione, possa valutare se le recenti scelte legislative, considerate nel loro complesso, risultino pienamente coerenti con l'indirizzo espresso dal legislatore europeo, volto ad assicurare il massimo livello di tutela della partecipazione pubblica e a prevenire qualsiasi effetto dissuasivo sull'esercizio dei diritti fondamentali garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in particolare dagli articoli 11 (libertà di espressione e di informazione), 12 (libertà di riunione e di associazione) e 47 (diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale). Si invita pertanto il Parlamento a ogni opportuna riflessione e intervento di armonizzazione e adeguamento del citato DL 48/2025 coi principi sottesi alla Direttiva in corso di recepimento, eliminando ogni discriminante aggravamento di pena in esclusiva relazione a manifestazioni pubbliche relative a "opere strategiche".

Conclusioni

Lo schema di decreto che recepisce la Direttiva (UE) 2024/1069 introduce alcune scelte interpretative e processuali che meritano un approfondimento parlamentare e una attenta riconsiderazione.

Le questioni di maggiore rilievo riguardano, da un lato, l'effettiva capacità del nuovo procedimento di garantire una tutela rapida ed efficace a giornalisti, ricercatori, portatori di interessi, cittadini e associazioni rispetto ad azioni temerarie e intimidatorie miranti a scoraggiare l'esercizio dei diritti di informazione, cittadinanza e partecipazione, dall'altro, due specifici profili suscettibili di incidere direttamente sull'ambito di applicazione e sull'effettività della Direttiva: la definizione delle "controversie transfrontaliere" e la previsione di un termine decadenziale per l'istanza di rigetto anticipato. Sotto il primo aspetto, ritenere o meno "transfrontaliera" una causa in relazione al domicilio delle controparti e non all'oggetto della causa, trasforma il criterio da oggettivo a soggettivo, tradendone lo spirito: un criterio estensivo (tutela applicabile in relazione al rilievo "europeo" della materia oggetto di controversia) in criterio restrittivo (relativo cioè esclusivamente ad azioni che vedono coinvolti soggetti di differente nazionalità, indipendentemente dalla materia in questione). È evidente che questa differenza può comportare uno straordinario restringimento del campo di applicazione della tutela

Accanto a tali aspetti, appare infine opportuno che il Parlamento sviluppi una riflessione più ampia sulla coerenza sistemica dell'ordinamento, affinché le diverse scelte legislative concorrano, nel loro insieme, a garantire il livello di tutela della partecipazione pubblica e delle libertà fondamentali che costituisce l'obiettivo perseguito dal legislatore europeo.