

Camera dei Deputati

Il Commissione Giustizia

Atto del Governo n. 424

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2024/1069 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, sulla protezione delle persone attive nella partecipazione pubblica da domande manifestamente infondate o procedimenti giudiziari abusivi («azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica») (424).

Audizione Federazione Nazionale della Stampa Italiana - FNSI

Roma, lunedì 27 luglio 2026

Signor Presidente, Onorevoli deputate e deputati, vorrei esprimere innanzitutto un sentito ringraziamento per l'opportunità offerta alla sottoscritta, in qualità di Segretaria generale della Federazione Nazionale della Stampa Italiana (FNSI), di poter fornire il proprio contributo, in merito alla discussione del provvedimento in esame.

Brevi cenni introduttivi

Sarebbe opportuno inquadrare il tema delle Slapps partendo dalla Raccomandazione (UE) 2022/758 della Commissione, del 27 aprile 2022, che in sostanza ha accompagnato e accompagna la direttiva, oggetto di recepimento nel nostro ordinamento interno.

La suddetta Raccomandazione nel Considerando n.6 (in parte ripreso dal Considerando n. 8 della Direttiva oggetto di esame) recita *"I giornalisti svolgono un ruolo importante nell'agevolare il dibattito pubblico e nel comunicare informazioni, opinioni e idee. È essenziale che essi dispongano dello spazio necessario per contribuire a un dibattito aperto, libero ed equo e per contrastare la disinformazione e altre ingerenze manipolative nel dibattito, incluse quelle di soggetti di paesi terzi. I giornalisti dovrebbero essere in grado di svolgere efficacemente la loro attività per garantire che i cittadini abbiano accesso a una pluralità di opinioni nelle democrazie europee.*

Per continuare nel Considerando n. 8 chiarendo che *"Perché una democrazia sia sana e prospera è necessario che le persone possano partecipare attivamente al dibattito pubblico. Al fine di garantire una partecipazione significativa, le persone dovrebbero poter accedere a informazioni affidabili, che consentano loro di formarsi le proprie opinioni ed esercitare il proprio giudizio in uno spazio pubblico in cui le opinioni diverse possono essere espresse liberamente".*

Arrivando al Considerando n. 9 nel quale si stabilisce che *"Per promuovere questo ambiente è importante proteggere i giornalisti e i difensori dei diritti umani da procedimenti giudiziari manifestamente infondati e abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica (comunemente noti come «SLAPP» o «azioni bavaglio»). Si tratta di procedimenti manifestamente infondati o totalmente o parzialmente infondati, che contengono elementi di abuso giustificanti la presunzione che lo scopo principale del procedimento giudiziario sia di*

La Segretaria Generale

impedire, limitare o sanzionare la partecipazione pubblica. Indizi di tale abuso sono: il carattere sproporzionato, eccessivo o irragionevole della domanda o di parte di essa, l'esistenza di domande multiple fatte valere dall'attore in relazione a fatti analoghi, o l'intimidazione, le molestie o le minacce da parte dell'attore o dei suoi rappresentanti prima dell'avvio di un procedimento giudiziario manifestamente infondato o abusivo. Tali procedimenti costituiscono un abuso dei procedimenti giudiziari e impongono oneri inutili agli organi giurisdizionali, in quanto il loro obiettivo non è ottenere l'accesso alla giustizia, bensì sottoporre a vessazioni e mettere a tacere i convenuti. I procedimenti che durano a lungo rappresentano un onere per i sistemi giudiziari nazionali".

Considerazioni generali

In premessa mi corre l'obbligo ricordare, spiacevolmente, che l'Unione europea per il mancato recepimento, entro i termini previsti, della direttiva *de qua*, lo scorso 15 luglio, abbia aperto nei confronti dell'Italia una procedura di infrazione ai sensi dell'articolo 258 del TFUE.

Ora, pur volendo apprezzare lo sforzo, tardivo, del legislatore, nel provvedere al recepimento della Direttiva richiamata, è innegabile che il suo ambito di applicazione, avente esclusivamente carattere transfrontaliero, non contribuisce a pieno ad arginare il fenomeno delle querele temerarie nei confronti dei giornalisti.

Pertanto, la Commissione europea ha raccomandato agli Stati membri di estendere le stesse tutele anche ai procedimenti interni e domestici.

Si rileva che molte organizzazioni italiane e internazionali impegnate nel monitoraggio della libertà di informazione, a partire dalla scrivente Federazione, hanno denunciato che nel 2025, rispetto al 2024, in Italia sono cresciute le querele temerarie nei confronti dei giornalisti. A livello europeo, come denunciato da CASE (Coalition Against SLAPPs in Europe), l'Italia è il paese più colpito dalle querele temerarie. Bersagli sono giornalisti e quotidiani impegnati a denunciare fenomeni di malaffare, corruzione, della politica locale e nazionale. E purtroppo spiace rilevare come molti siano gli esponenti politici che hanno denunciato giornalisti investigativi impegnati nella cronaca politica.

La Segretaria Generale

Da ultimo, non certo per importanza, molto preoccupanti sono i dati che emergono dalla relazione sullo Stato di diritto 2026, dello scorso 17 luglio, con riferimento al capitolo che riguarda i media e l'informazione.

Emerge come le aggressioni fisiche e altre forme di intimidazione nei confronti dei giornalisti continuano a destare preoccupazione. Le condizioni di lavoro precarie e l'esposizione ad attacchi, minacce e altre forme di intimidazione, per esempio le azioni legali vessatorie, come le Slapps, appunto, continuano a essere una fonte di allarme e preoccupazione per i giornalisti. Non bisogna tacere sul fatto che la situazione è in crescente peggioramento, basti pensare che nella seconda metà del 2025 sono aumentati i casi di aggressioni fisiche e minacce nei confronti di colleghi e colleghe.

Alla luce di quanto sopra esposto non si può non tenere conto che la fattispecie affrontata dalla Direttiva 2024/1069, così come in via di recepimento con il suddetto schema di decreto legislativo, oggetto di esame, è del tutto residuale, in quanto si applica in via esclusiva alla sola dimensione transfrontaliera, lasciando privi di regolamentazione e di tutele la dimensione nazionale delle Slapps.

La FNSI auspica, come sottolineato in diverse occasioni, che il recepimento di tale direttiva da parte dell'Italia, come pure da parte degli altri Stati membri dell'Unione europea, possa essere accompagnata da strumenti normativi volti a garantire pari tutela anche contro le Slapp interne, che, per quanto riguarda l'Italia, sono di gran lunga più numerose e più preoccupanti, sia in termini lesione del riconoscimento costituzionale che la Carta attribuisce, con l'articolo 21, al diritto di informare e di essere informati, sia in termini professionali, incidendo direttamente sul lavoro delle colleghe giornaliste e dei colleghi, molti dei quali, essendo freelance, e non avendo, quindi, le dovute coperture legali degli editori, sono costretti all'autocensura, per non incorrere in processi penali complessi e costosi.

Pur non avendo carattere vincolante, tuttavia la summentovata Raccomandazione nell'accompagnare la Direttiva oggetto di esame, sollecita gli Stati membri dell'Unione europea ad introdurre nei rispettivi ordinamenti giuridici nazionali garanzie per i casi interni analoghe a quelle previste dagli strumenti dell'Unione volti ad affrontare i procedimenti

La Segretaria Generale

giudiziari civili manifestamente infondati o abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica che presentano implicazioni transfrontaliere.

Così come invita gli Stati membri ad avere un quadro normativo inteso a garantire che le rispettive norme applicabili alla diffamazione non abbiano un impatto ingiustificato sulla libertà di espressione, sull'esistenza di un ambiente mediatico aperto, libero e pluralistico e sulla partecipazione pubblica. E a garantire che le sanzioni contro la diffamazione non siano eccessive e sproporzionate.

Bisognerebbe, pertanto, tenere nella massima considerazione gli orientamenti e le raccomandazioni del Consiglio d'Europa riguardanti il quadro giuridico per la diffamazione, in particolare il diritto penale.

Sappiamo come, nel nostro paese vige un quadro giuridico che allo stato attuale ancora prevede pene detentive per diffamazione. Invero, è fermo al Senato l'esame del disegno di legge che interviene tra le altre cose anche sulla diffamazione prevedendo pene pecuniarie eccessive, che di fatto non eliminano il c.d. *chilling effect* per i giornalisti.

Come sindacato unitario dei giornalisti italiani, auspichiamo quindi, che il legislatore, intervenga anche, con gli idonei strumenti normativi, al fine di contrastare le Slapps interne, introducendo nel quadro giuridico nazionale una legislazione in grado di tutelare a pieno il lavoro dei giornalisti.

Grazie per l'attenzione e buon lavoro.

Alessandra Costante

Segretaria Generale

Federazione Nazionale della Stampa Italiana