

## NOTA DEL CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ORDINE DEI GIORNALISTI SU RECEPIMENTO DIRETTIVA EUROPEA 2024/1069 "ANTI-SLAPP"

### Sintesi

*L'Italia è tra i paesi europei con il numero più alto di SLAPP e soprattutto con il numero più alto di giornalisti oggetti di azioni giudiziarie intimidatorie. La Direttiva 2024/1016 delinea un importante quadro di principi generali a tutela della partecipazione pubblica, della libertà di espressione e della libertà di stampa. Essa introduce, inoltre, meccanismi di tutela e garanzia contro tali procedimenti "abusivi" quali il rigetto immediato dell'istanza a fronte della palese infondatezza dell'accusa, multe, sanzioni e cauzioni dissuasive per chi le presenta.*

*Tali dispositivi si applicano automaticamente solo alle azioni giudiziarie transfrontaliere. L'articolo 3 della Direttiva, tuttavia, sostiene che **"gli Stati membri possono introdurre o mantenere disposizioni più favorevoli per proteggere le persone attive nella partecipazione pubblica da domande manifestamente infondate o procedimenti giudiziari abusivi"**.*

*Il Parlamento italiano può quindi traslare non solo i principi ma anche le norme procedurali individuate dalla Direttiva 2024/1016 nella legislazione nazionale a tutela dell'operato dei giornalisti.*

### NOTA SU RECEPIMENTO DIRETTIVA EUROPEA 2024/1069 "ANTI-SLAPP"

Con il termine SLAPP si intendono le azioni giudiziarie intimidatorie contro i giornalisti, sia civili che penali. Iniziative legali il cui scopo è palesemente quello di ostacolare ed impedire il lavoro dei giornalisti, la partecipazione al dibattito pubblico e la libera espressione delle idee da parte di soggetti attivi della società civile.

Il monitoraggio sulle SLAPP, nell'Unione Europea, viene condotto dalla CASE, Coalition Against Slapps in Europe (Coalizione anti-SLAPP in Europa) formata da 110 ONG e istituti indipendenti europei che hanno una interlocuzione certificata con le istituzioni europee (Commissione europea, Parlamento e Consiglio di Europa).

La CASE lavora d'intesa la Fondazione Daphne Caruana Galizia, la giornalista maltese uccisa con una bomba sotto la sua auto nel 2011, e si è dotata di una metodologia di analisi accurata sviluppata con il Centro di Studi Giuridici di Amsterdam.

Nel 2023 CASE ha analizzato 820 casi. Il database di CASE è arrivato a **1049 casi nel 2024**. Di questi 727 sono stati giornalisti o operatori dei media.

Da notare che i casi Transfrontalieri hanno costituito il 9.4% nel periodo 2010-2023

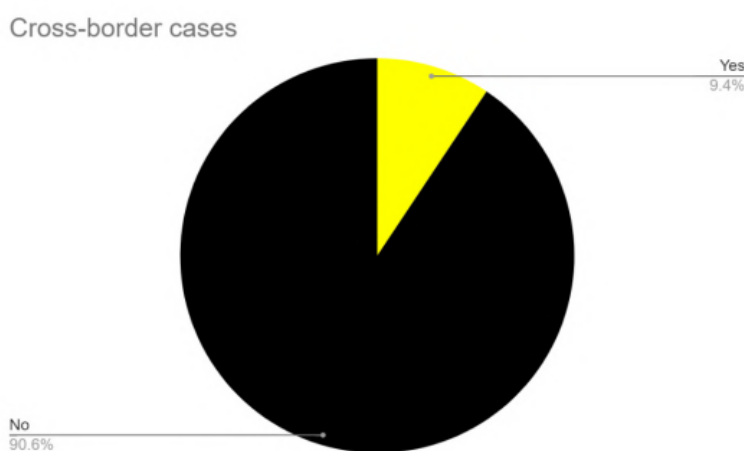


Figure 5: CASE-recorded SLAPP legal cases from 2010 - 2023 - cross-border

Nel report 2024 CASE scrive:

*“Nel 2023, un numero significativo di SLAPP è stato registrato in Italia (26), Romania (15), Serbia (10) e Turchia (10). Il numero di **SLAPP in Italia persiste (62 nel 2024)** anche se questo rapporto ha impiegato una maggiore vigilanza per filtrare i casi. Ciò mostra una tendenza preoccupante in Italia, e non solo, a utilizzare la legge come strumento di censura privata.”*

Secondo il rapporto di CASE l'Italia è stata, nel 2024, il quarto paese europeo per numero di SLAPP con **62** casi, dopo la Polonia con 135; Malta 91; Francia 90. Il nostro si conferma fra i paesi Europei con il più alto numero di segnalazioni per SLAPP, indirizzate soprattutto contro i giornalisti.

Per il **2025 l'Osservatorio Ossigeno Informazione ha segnalato in Italia 93 giornalisti oggetto di SLAPP**. Ossigeno precisa che si tratta di casi che hanno avuto

riscontro (anche mediatico) per essere palesemente infondati e che il numero effettivo delle azioni giudiziarie intimidatorie sarebbe molto più alto.

Sempre secondo uno studio dell'Osservatorio Ossigeno per l'Informazione eseguito su dati del Ministero della Giustizia, **l'80% delle querele per diffamazione contro i giornalisti e delle richieste di risarcimento** danni in sede civile per "danno di immagine o reputazionale" **si conclude o con una archiviazione in fase preliminare oppure con assoluzione** in primo o secondo grado di giudizio.

Questo dato trova riscontro empirico sia all'Ordine dei giornalisti che negli altri enti e associazioni di categoria. Esso dimostra anche la difficoltà che il giornalista incontra nello svolgere il proprio lavoro quando deve far fronte, spesso a proprie spese, a richieste di risarcimento esorbitanti oltre agli ingenti costi del procedimento giudiziario.

Tale situazione grava in particolare sui giornalisti autonomi e freelance e sulle piccole o micro-imprese editoriali. I giornalisti autonomi sono in costante crescita mentre si riducono drasticamente quelli contrattualizzati. Ultimamente anche le grandi testate non sempre applicano la malleva, ossia la copertura delle spese legali.

Una recente ricerca dell'Università la Sapienza di Roma, con Fondazione Murialdi e INPS, ha scattato una fotografia drammatica del lavoro autonomo e parasubordinato. La media delle retribuzioni per i giornalisti freelance è di 17mila euro l'anno; per i Cococo di circa 11mila. Parliamo di lordo. In entrambi i casi siamo sotto la soglia dei mille euro al mese netti, cifra con cui è impossibile vivere dignitosamente.

Per i giornalisti che vivono in queste condizioni una sanzione amministrativa o una richiesta di risarcimento danni anche solo da 10mila a 50mila euro (ma spesso si va dai 100mila al milione di euro) diventa un macigno insormontabile, una tragedia familiare. A queste cifre si aggiungono le spese legali, stimate almeno dai 5mila ai 15mila euro per un giudizio sino alla Corte di Appello.

Molti giornalisti, soprattutto autonomi e free lance che operano nell'informazione locale, spesso smettono di seguire l'argomento per cui sono statui oggetti di azione legale intimidatoria.

Per tutti questi motivi il Consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti ritiene che la modalità di recepimento della Direttiva UE sia **"un'occasione persa"**.

Il governo e la maggioranza parlamentare ha attenersi strettamente a quanto essa dispone nel meccanismo operativo, ossia applicando le garanzie previste solo per le azioni legali “transfrontaliere”.

Si premette che la Direttiva in oggetto delinea un quadro di principi generali tesi a tutelare la libertà di espressione e la libertà di informazione, nonché mirati alla tutela del pluralismo delle opinioni e del lavoro giornalistico, che si richiamano ai valori fondanti dell’Unione Europea e sono ben presenti nella nostra Costituzione repubblicana.

Dal punto di vista operativo, come si legge nel dossier di accompagnamento al testo in esame in Parlamento, la Direttiva prevede i seguenti meccanismi di garanzia e tutele contro i “**procedimenti giudiziari abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica**”.

Il **Capo II** della direttiva disciplina le norme comuni in materia di **garanzie procedurali**. In primo luogo, si prevede che, qualora vengano avviati dei procedimenti giudiziari nei confronti di persone fisiche o giuridiche in ragione della loro partecipazione pubblica, queste possano chiedere (**art. 6**): a) la costituzione, da parte dell’attore, di una cauzione a copertura delle spese stimate relative al procedimento (cfr. **art. 10**); b) il rigetto anticipato delle domande manifestamente infondate ai sensi del Capo III (v. *infra*); c) rimedi contro i procedimenti giudiziari abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica ai sensi del Capo IV.

Gli Stati membri, oltre ad assicurare le suddette garanzie procedurali, devono anche prevedere che le relative istanze di tutela siano trattate in via accelerata (**art. 7**). Inoltre, la direttiva consente, nei procedimenti giudiziari abusivi concernenti le persone in ragione della loro partecipazione pubblica, la possibilità di intervento da parte di associazioni, organizzazioni, sindacati e altri soggetti che possano vantare un interesse legittimo a tutelare o promuovere i diritti delle persone attive nella partecipazione pubblica (**art. 9**).

Il **Capo III** disciplina il **rigetto anticipato delle domande manifestamente infondate**. Si prevede, in particolare, che gli Stati membri provvedono affinché gli organi giurisdizionali possano rigettare il prima possibile nel corso del procedimento, le domande tese a bloccare la partecipazione pubblica che risultano manifestamente infondate (**art. 11**). Si precisa che l’onere della fondatezza della domanda incombe sul ricorrente (**art. 12**). In ogni caso la richiesta di rigetto anticipato è impugnabile ai sensi dell’**art. 13**.

Il **Capo IV** regola i **rimedi contro i procedimenti giudiziari abusivi** tesi a bloccare la partecipazione pubblica. A tal riguardo, la direttiva prescrive, in primo luogo, la condanna dell’attore che ha avviato un procedimento giudiziario abusivo al pagamento di tutte le spese di giudizio previste dall’ordinamento nazionale (**art. 14**). Inoltre, gli Stati membri sono tenuti a

stabilire sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive (tra cui il risarcimento dei danni e la pubblicazione della decisione) nei confronti di colui che ha avviato il procedimento (**art. 15**).

(da: Dossier Senato A.S. 1737)

Si tratta di un sistema di proposte normative che, a nostro avviso, dovrebbe entrare a far parte delle procedure sia civili che penali riguardanti questa tipologia di azioni giudiziarie. Tra i tanti punti, tutti condivisibili, evidenziamo: il rigetto anticipato della richiesta risarcitoria palesemente infondata; la condanna dell'attore del procedimento infondato in misura proporzionale alla richiesta che ha avanzato con il pagamento di tutte le spese processuali. Punti che andrebbero inseriti anche nella revisione della legge sul reato di diffamazione a mezzo stampa.

Si sostiene che la Direttiva interviene, con i meccanismi sopra descritti, solo per le azioni giudiziarie transfrontaliere che, come abbiamo visto, sono meno del 10% del totale delle SLAPP in Europa.

A tal proposito si richiama l'attenzione sull'articolo 3 della Direttiva 2024/1016 che recita testualmente:

### **Articolo 3 - Prescrizioni minime**

**1. Gli Stati membri possono introdurre o mantenere disposizioni più favorevoli per proteggere le persone attive nella partecipazione pubblica da domande manifestamente infondate o procedimenti giudiziari abusivi in materia civile tesi a bloccare la partecipazione pubblica, comprese disposizioni nazionali che istituiscono garanzie procedurali più efficaci in relazione al diritto alla libertà di espressione e di informazione.**

**2. L'attuazione della presente direttiva non può in alcun caso costituire motivo di riduzione del livello di garanzie già offerto dagli Stati membri negli ambiti cui si applica la presente direttiva.**

La Direttiva, quindi, invita espressamente gli Stati membri ad estendere i principi e le stesse prescrizioni alla propria legislazione nazionale, non potendo l'Unione Europea intervenire direttamente su tali aspetti.

Il Parlamento italiano può quindi legittimamente estendere i principi e le procedure indicate dalla Direttiva 2024/1016 alla legislazione nazionale in base all'articolo 3 della suddetta. Sarebbe un passo avanti concreto per la tutela della libertà di stampa

Giugno 2026