



ITALIA

CONTRASTO ALLE SLAPP, ALIAS AZIONI TEMERARIE CONTRO LA PARTECIPAZIONE PUBBLICA, IN ITALIA

POSITION PAPER



Partner in collaborazione



Indice

Introduzione: cosa sono le SLAPP?.....	1
Le SLAPP in Italia.....	3
Le SLAPP in Europa.....	4
Principi per contrastare le SLAPP sulla base del diritto internazionale.....	5
Raccomandazioni.....	6
Conclusione.....	7

Introduzione: cosa sono le SLAPP?

Le SLAPP (Strategic Lawsuits Against Public Participation), alias “azioni temerarie” o “cause bavaglio”, costituiscono una forma di abuso del diritto che mira a limitare l’esercizio della

libertà di espressione. Si tratta di azioni legali infondate o sproporzionate spesso perseguite da individui e organizzazioni potenti che cercano di inibire la partecipazione pubblica e di mettere a tacere voci critiche su questioni di pubblico interesse. Le SLAPP rappresentano un fenomeno diffuso in tutto il continente europeo e con manifestazioni transfrontaliere. In Italia, il fenomeno si contraddistingue per un numero elevato di azioni o querele temerarie intentate da politici e figure pubbliche di alto livello, nonché enti di diritto pubblico e imprese spesso multinazionali, e per una legislazione problematica, che favorisce chi avvia le SLAPP e il loro stesso uso. Un fattore che aggrava ulteriormente il fenomeno è inoltre la durata dei procedimenti eccessivamente lunga, soprattutto in ambito civile.

L'obiettivo di questo position paper è quello di esaminare l'impatto del fenomeno delle SLAPP in Italia e contestualizzarlo nel panorama europeo, avanzando delle soluzioni concrete che vadano a vantaggio dei cittadini e della partecipazione pubblica.

L'analisi si conclude con una serie di raccomandazioni rivolte al legislatore affinché questo attui una riforma comprensiva diretta a introdurre, tra le altre cose, garanzie procedurali che permettano un contrasto efficace alle SLAPP in conformità a norme sovranazionali e internazionali per la protezione del diritto alla libertà di espressione, ed affinché introduca strumenti extra-procedurali diretti al monitoraggio del fenomeno, alla sensibilizzazione degli addetti ai lavori, ed al sostegno dei bersagli delle SLAPP.

1.1. Cosa intendiamo quando parliamo di partecipazione pubblica?

Con il termine partecipazione pubblica ci si riferisce al diritto di ogni cittadino di partecipare al dibattito pubblico su questioni di rilevanza sociale o politica: giornalismo, ricerca, attivismo, whistleblowing, proteste pacifiche o boicottaggi, ma anche iniziative volte ad attirare l'attenzione su questioni relative ad abusi di potere. Questo diritto, sancito dalle democrazie, è pertinente alla sfera virtuale o reale e dovrebbe essere esercitato senza paura o pericolo di ritorsioni. Ciò include il diritto di esprimere le proprie opinioni ed idee anche quando queste siano contrarie o critiche dell'autorità.

1.2. Quando si può parlare di questione di pubblico interesse?

Con questioni di interesse pubblico si intendono tutte quelle questioni che riguardano la società civile, in particolare quelle inerenti tematiche sociali o che influiscono sul benessere degli individui o della società nel suo insieme. La politica, l'attualità, i diritti umani, la giustizia, il benessere sociale, l'istruzione, le questioni sanitarie, la religione, la cultura, la storia, il clima e l'ambiente sono tutti esempi di argomenti di interesse pubblico. Non lo sono le relazioni strettamente private o gli affari familiari degli individui, a meno che essi non ricoprano un ruolo pubblico e che le loro azioni private non siano passibili di avere ripercussioni sulla società.

1.3. Cosa distingue le SLAPP rispetto alle azioni legali legittime?

Le SLAPP sono caratterizzate da una significativa disparità di potere e di risorse economiche tra attore/convenuto e querelante/querelato come anche dall'obiettivo

intimidatorio nei confronti di chi cerca di far luce su questioni di interesse pubblico, quali, per esempio, corruzione, una cattiva gestione delle risorse pubbliche, questioni ambientali, violazioni dei diritti umani e immigrazione. Possono essere bersagli di SLAPP: giornalisti, whistleblowers, attivisti, accademici, difensori dei diritti umani e dell'ambiente e chiunque eserciti partecipazione pubblica. Ricorrono alle SLAPP politici, uomini d'affari e di grandi aziende. Attraverso l'avvio di un procedimento legale, l'attore trasferisce il dibattito dalla sfera pubblica a quella giudiziaria, inibendo il dibattito su questioni di interesse pubblico. L'obiettivo è quello di drenare economicamente e psicologicamente il convenuto e/o ridurlo al silenzio, innescando un "chilling effect" sul resto della comunità, ovvero convincendo anche altri soggetti a rinunciare ad esercitare il proprio diritto alla partecipazione pubblica.

Le SLAPP in Italia

In Italia, assistiamo ad un numero crescente di politici e figure pubbliche di altissimo livello che ricorrono ad azioni temerarie per mettere a tacere le critiche. Quando ad essere protagonisti di questo fenomeno sono le più alte cariche di governo, questo fenomeno assume caratteri allarmanti per la libertà d'espressione e la partecipazione pubblica, in virtù di quello sbilanciamento di poteri che caratterizza le SLAPP, ma anche alla luce del fatto che i personaggi di rilevanza pubblica ed in particolare i rappresentanti dello Stato, dovrebbero tollerare un più alto livello di critica nei loro confronti in quanto il loro operato deve poter essere soggetto a scrutinio o critica.

La maggior parte delle SLAPP in Italia è intentato per mezzo delle norme sulla diffamazione, sia civile sia penale. Norme a protezione del diritto alla privacy e il diritto all'oblio stanno emergendo in tempi recenti come basi per avviare azioni pretestuose. Attualmente in Italia non esiste un meccanismo specifico che permetta l'archiviazione tempestiva delle azioni temerarie. L'eccessiva durata dei procedimenti legali (per cui l'Italia è stata spesso criticata dall'ONU e dalla Corte europea dei diritti umani, che ha condannato più volte l'Italia per violazione dell'articolo 6 sul diritto ad un equo processo) e le richieste esorbitanti di risarcimento sono due elementi che rendono le SLAPP particolarmente rischiose per la libertà dei media e d'espressione in Italia.

Occorre sottolineare come vi sia al momento una carenza di dati aggiornati che permetta un'analisi precisa e attuale del fenomeno delle SLAPP. Gli ultimi dati rilasciati dall'ISTAT risalgono al 2017, ma erano comunque privi di indicazioni quantitative circa l'incidenza dei procedimenti civili di risarcimento dei danni. Una carenza di dati rende difficile un monitoraggio sistematico del fenomeno delle SLAPP in Italia. Inoltre non risponde in maniera adeguata alle recenti raccomandazioni dell'UE per il contrasto alle SLAPP, le quali esortano gli stati membri a "raccolgere ed aggregare i dati relativi ai procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi".

Riscontrato l'uso prevalente delle leggi sulla diffamazione nelle SLAPP, è importante richiamare la recente iniziativa del Parlamento italiano diretta ad avviare una riforma sul tema della diffamazione a mezzo stampa, così come auspicato dalla Corte Costituzionale

con l'ordinanza n. 132/2020 e la sentenza n. 150/2021. Seppur la riforma della diffamazione sia un passo auspicabile e pure urgente, le proposte presentate sono limitate rispetto all'esortazione della Corte costituzionale al Parlamento di operare una riforma "complessiva" dell'istituto della diffamazione. Inoltre, nessuna delle proposte ha incluso la depenalizzazione del reato di diffamazione e pertanto sono tutte in violazione degli standard internazionali sulla libertà di espressione.

Inoltre, alcune delle proposte di legge presentate non sono costruite al fine di garantire un esercizio effettivo del diritto alla libertà di espressione, in particolare dei giornalisti, come indicato dalla Corte costituzionale nella sentenza sopra citata. Al contrario, sembrano essere indirizzate a fornire maggiori tutele e garanzie ai querelanti e a sanzionare coloro che agiscono in malafede attraverso una legislazione che risulta punitiva per l'intera categoria. A tal proposito, si ritiene in particolare che il solo fatto di prevedere un aumento delle pene pecuniarie vada contro l'interpretazione dell'articolo 10 della CEDU fornita dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, che ha più volte ricordato come le sanzioni previste per la diffamazione debbano tener conto dell'impatto che avranno sulla situazione economica del querelato, al fine di evitare che la paura di una pena pecuniaria sproporzionata possa avere un effetto deterrente - il cosiddetto *chilling effect* - sulla libertà di stampa e di espressione. Allo stesso modo, destano grave preoccupazione le disposizioni dirette all'imposizione di una pena accessoria volta all'interdizione dalla professione per un periodo da uno a sei mesi, per il potenziale effetto deterrente della critica e per la direzione contraria rispetto alla prassi della Corte di Strasburgo. A ciò si deve aggiungere che l'esistenza stessa di un reato che tuteli la lesione dell'onore e della reputazione costituisce di per sé una violazione del diritto alla libertà di espressione, come sottolineato dagli organi internazionali a protezione dei diritti umani, e porta con sé un chilling effect sui giornalisti e su tutta la società civile.

Le SLAPP in Europa

Negli ultimi anni abbiamo assistito ad una rapida diffusione del fenomeno delle SLAPP nel continente europeo. Il rapporto pubblicato nel 2023 dalla Coalition Against SLAPPs in Europe (CASE) registra un incremento costante dal 2010 dei casi di SLAPP in Europa registrati dalla Coalizione CASE, con in testa paesi quali Malta, Polonia, Francia e Croazia.

Nell'aprile del 2022, la Commissione Europea ha presentato una proposta che contiene una serie di misure volte a stabilire garanzie procedurali contro le SLAPP in tutti i paesi membri che include il testo di una direttiva e una serie di raccomandazioni. Mentre le raccomandazioni sono immediatamente azionabili dagli stati membri, il testo della direttiva è attualmente in sede di negoziato trilaterale tra i rappresentanti del Parlamento europeo, del Consiglio dell'UE e della Commissione europea.

La direttiva contiene misure minime ed è volta a disciplinare le azioni legali di natura civile con implicazioni transfrontaliere. La definizione di transfrontaliero è attualmente oggetto di dibattito tra gli organi competenti. Nell'interpretazione più ampia promossa dalla UE, la natura transfrontaliera abbraccia non solo i casi nei quali querelante e querelato si trovino a risiedere in due paesi differenti; ma anche i casi nei quali la dimensione transfrontaliera è

dettata dalla natura dell'atto di partecipazione pubblica (ad esempio per i casi nei quali un giornalista pubblica un articolo nel quale tratta un tema rilevante per più di uno stato membro UE; o nel caso in cui un attivista si batte per una causa ambientalista che ha ripercussioni in più di uno stato membro).

Il testo recentemente adottato dal Consiglio UE presenta numerose problematiche rispetto alle richieste avanzate da anni dalla Coalizione CASE; in particolare tale testo indebolisce il meccanismo di archiviazione tempestiva dei casi, cancella la proposta di istituire una compensazione a favore dei bersagli di SLAPP, mentre l'eliminazione della definizione di "transfrontaliero" esclude la maggior parte delle azioni vessatorie dal campo di applicazione della direttiva. La conclusione dell'iter legislativo è prevista entro la fine del 2024. Una volta approvata la direttiva, questa dovrà essere recepita dagli stati membri nel loro diritto nazionale entro due anni.

Le Raccomandazioni della Commissione europea incluse nell'iniziativa diretta al contrasto delle SLAPP esortano gli Stati membri a garantire che:

- i quadri giuridici nazionali forniscano le garanzie necessarie per affrontare i casi di SLAPP;
- siano organizzate formazioni per i professionisti del diritto e le persone bersaglio di SLAPP affinché migliorino conoscenze e competenze a riguardo;
- siano promosse campagne di sensibilizzazione e informazione sul tema; le persone bersaglio di SLAPP abbiano un sostegno individuale ed indipendente;
- i dati aggregati sui casi manifestamente infondati o esagerati siano comunicati alla Commissione europea.

Principi per contrastare le SLAPP sulla base del diritto internazionale

Il diritto internazionale garantisce il diritto alla libertà di espressione, sancito dall'articolo 19 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e dall'articolo 10 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, nonché dall'articolo 10 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Sebbene il diritto internazionale riconosca che la libertà di espressione possa essere limitata per proteggere la reputazione individuale, essa può essere limitata solo in specifiche condizioni che rispettino il test tripartito; ossia la limitazione deve essere prevista dalla legge, deve perseguire uno scopo legittimo e deve essere necessarie in una società democratica.

Per quanto riguarda le norme sulla diffamazione, le sanzioni incluse in tali leggi devono essere proporzionate al danno arrecato e non andare oltre quanto necessario nelle circostanze particolari. Per questa ragione, il diritto internazionale sancisce che introdurre un reato penale per regolamentare la diffamazione non è proporzionato alla natura del reato stesso. Difatti, le misure in questione non possono essere considerate necessarie se per raggiungere lo stesso fine si potrebbe ricorrere a mezzi meno restrittivi, in questo caso di natura civile. A questo proposito, la natura della sanzione è un elemento chiave

nell'esercizio di bilanciamento e nella validazione di una risposta proporzionata al danno arrecato.

Per quel che riguarda l'utilizzo delle norme sulla diffamazione come base giuridica per le SLAPP da parte di soggetti pubblici, tanto la giurisprudenza europea, quanto quella italiana, hanno più volte ribadito che i politici e i rappresentanti dello Stato non possono considerarsi comuni cittadini quando entra in gioco il dibattito pubblico. Già nel 1986, la Corte europea per i diritti dell'uomo aveva espresso un principio chiave nel quadro della libertà d'espressione: nel suo esercizio di critica relativo al dibattito politico, la stampa gode di limiti "[più ampi per un politico in quanto tale rispetto ad un privato](#)". Ancora, per la Corte di Strasburgo, le figure pubbliche sono tenute a tollerare una critica politica espressa in maniera virulenta, ammettendo "[una certa dose di esagerazione e provocazione](#)", proprio in virtù del fatto che questi godono di forum mediatici e politici per rispondere ad eventuali attacchi ingiustificati.

Raccomandazioni

La legislazione al momento in vigore in Italia risulta carente per contrastare il fenomeno delle SLAPP. Oltre ad una riforma comprensiva della diffamazione secondo gli standard del diritto internazionale, le istituzioni italiane dovrebbe introdurre misure di natura procedurale dirette a stabilire garanzie, quali:

1. Introduzione di un elemento normativo che permetta l'archiviazione tempestiva delle SLAPP;
2. Quando più cause riguardanti la stessa pubblicazione, o una pubblicazione sostanzialmente simile, vengono iniziate, la prima causa (detta causa pilota) dovrebbe continuare mentre le altre dovrebbero essere sospese, inclusi eventuali appelli;
3. Introduzione di limiti all'avvio di procedimenti sulla stessa materia da uno stesso querelante (o soggetti ad esso legati) allo stesso querelato;
4. Introduzione di una norma che preveda una cauzione da colui che inizia una causa riconosciuta come SLAPP a copertura delle spese processuali e di risarcimento dei danni;
5. Previsione di risarcimento dei danni materiali ed immateriali per la vittima di un procedimento scaturita da una SLAPP;
6. Introduzione di sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive contro i ricorrenti in casi di SLAPP da parte di uno stesso soggetto o da soggetti ad esso collegati, come effetto dissuasivo;
7. Determinazione di un tetto massimo alla richiesta per risarcimento danni in sede civile;
8. Divieto del cosiddetto "forum shopping": nel caso di azioni che possono costituire una SLAPP, l'unico foro disponibile dovrebbe essere rappresentato dalla residenza abituale del convenuto o la sede di registrazione dell'organo cui fa parte (editore, associazione, ecc).

Tali principi dovrebbero essere accompagnati dall'adozione simultanea di strumenti extra-procedurali sulla base delle raccomandazioni dell'UE, quali:

1. Istituzione di un fondo di supporto per bersagli di SLAPP, diretto a coprirne le spese legali;
2. Avvio di corsi di formazione diretti ai professionisti legali sulle caratteristiche delle SLAPP (giudici, pubblici ministeri e avvocati);
3. Promozione di campagne di sensibilizzazione sul tema delle SLAPP e l'impatto sull'informazione pubblica come bene pubblico/comune in collaborazione con la società civile e le associazioni di categoria dei giornalisti;
4. Istituzione di un registro delle SLAPP presso un organo indipendente politicamente, che preveda un monitoraggio annuale dei casi, la pubblicazione e la diffusione dei dati a livello pubblico.

Conclusione

Le SLAPP rappresentano un grave ostacolo alla libertà d'espressione in Italia. Tale fenomeno si inquadra in un contesto più ampio, presentando dinamiche analoghe, sia a livello europeo sia a livello globale, tese a punire la partecipazione al processo democratico, e mettere a tacere le voci di dissenso o critiche attraverso l'abuso della legge.

Il grado di libertà accordato al dibattito e alla critica costituisce l'essenza stessa delle società democratiche e il lavoro di informazione su questioni di pubblico interesse, svolto da giornalisti, attivisti e difensori dei diritti umani in qualità di guardiani della democrazia. Tale libertà è anche il fondamento della partecipazione dell'intera società alla cosa pubblica.

Per questo il gruppo CASE Italia si impegna affinché chiunque esprima la propria opinione su questioni di interesse pubblico non debba temere di essere esposto in alcun modo a intimidazioni, condanne o detenzioni.

Il gruppo di lavoro CASE Italia

Il gruppo CASE Italia è un gruppo di lavoro informale costituito nel 2020, i cui lavori sono coordinati da Osservatorio dei Balcani Caucaso Transeuropa. CASE Italia è nato come gruppo di lavoro nazionale della [Coalition Against SLAPPs in Europe](#) (CASE). A sostegno di giornalisti, attivisti, whistleblowers, difensori dei diritti e altri soggetti bersaglio di azioni temerarie, il nostro impegno è diretto a denunciare molestie e intimidazioni legali, e proteggere i diritti di coloro che si espongono su questioni di pubblico interesse.

Fanno parte di CASE Italia: Amnesty International Italia, ARTICLE 19 Europe, Articolo 21, Certi Diritti, Environmental Paper Network, Greenpeace Italia, Meglio Legale, OBC

Transeuropa, The Good Lobby Italia, Transparency International Italia. Il nostro lavoro è finalizzato all'ottenimento di misure di protezione contro le SLAPP e riforme delle leggi sulla diffamazione in Italia.

Questo contributo è stato redatto da [Osservatorio dei Balcani Caucaso Transeuropa](#) e [ARTICLE 19 Europe](#), con la collaborazione dei membri del gruppo CASE Italia e reso possibile attraverso il finanziamento UE [Media Freedom Rapid Response](#) (MFRR).

Per ulteriori informazioni riguardo al gruppo CASE Italia, contattare: Sielke Beata Kelner kelner@balcanicaucaso.org

Per ulteriori notizie ed informazioni riguardo al lavoro di CASE, consultare il sito: <https://www.the-case.eu/>

