



**UNIONE EUROPEA**

**IL PARLAMENTO EUROPEO**

**IL CONSIGLIO**

---

**Bruxelles, 7 marzo 2024  
(OR. en)**

**2022/0117 (COD)**

**PE-CONS 88/23**

**JUSTCIV 200  
FREMP 381  
AUDIO 131  
JAI 1701  
CODEC 2558**

**ATTI LEGISLATIVI ED ALTRI STRUMENTI**

---

Oggetto: DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO 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")

---

**DIRETTIVA (UE) 2024/...**  
**DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO**

**del ...**

**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")**

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 81, paragrafo 2, lettera f),

vista la proposta della Commissione europea,

visto il parere del Comitato economico e sociale europeo<sup>1</sup>,

previa trasmissione del progetto di atto legislativo ai parlamenti nazionali,

deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria<sup>2</sup>,

---

<sup>1</sup> GU C 75 del 28.2.2023, pag. 143.

<sup>2</sup> Posizione del Parlamento europeo del 27 febbraio 2024 (non ancora pubblicata nella Gazzetta ufficiale) e decisione del Consiglio del ....

considerando quanto segue:

- (1) L'Unione si è prefissa l'obiettivo di conservare e sviluppare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel quale sia garantita la libera circolazione delle persone. Al fine di realizzare tale spazio, l'Unione adotta, tra l'altro, le misure nel settore della cooperazione giudiziaria in materia civile aventi implicazioni transfrontaliere, che sono necessarie per eliminare gli ostacoli al corretto svolgimento dei procedimenti civili. Tale obiettivo dovrebbe essere perseguito, se necessario, promuovendo la compatibilità delle norme di procedura civile che sono applicabili negli Stati membri.
- (2) L'articolo 2 del trattato sull'Unione europea (TUE) sancisce che l'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze.
- (3) L'articolo 10, paragrafo 3 TUE stabilisce che ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ("Carta") prevede, tra gli altri, il diritto al rispetto della vita privata e della vita familiare, il diritto alla protezione dei dati personali, il diritto alla libertà di espressione e d'informazione, che include il rispetto della libertà e del pluralismo dei media, il diritto alla libertà di riunione e di associazione e il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale.

- (4) Il diritto alla libertà di espressione e d'informazione sancito dall'articolo 11 della Carta include la libertà di opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera. È necessario attribuire all'articolo 11 della Carta il significato e la portata del corrispondente articolo 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo ("CEDU") relativo alla libertà di espressione, quale interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo ("CEDH").
- (5) Nella sua risoluzione dell'11 novembre 2021 sul tema "Rafforzare la democrazia e la libertà e il pluralismo dei media nell'UE", il Parlamento europeo ha invitato la Commissione a proporre un pacchetto di misure vincolanti e non vincolanti per affrontare il crescente numero di azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica ("SLAPP") riguardanti i giornalisti, le organizzazioni non governative (ONG), il mondo accademico e la società civile dell'Unione. Il Parlamento ha messo in luce la necessità di misure legislative nei settori del diritto processuale civile e penale, quali un meccanismo di rapido rigetto delle cause civili abusive, il diritto al pieno riconoscimento delle spese sostenute dal convenuto e il diritto al risarcimento dei danni. La risoluzione dell'11 novembre 2021 chiedeva anche, tra l'altro, un'adeguata formazione dei giudici e degli operatori della giustizia in materia di SLAPP, un fondo specifico destinato a offrire sostegno finanziario alle vittime di SLAPP e un registro pubblico relativo alle decisioni giudiziarie sui casi di SLAPP. Inoltre, il Parlamento ha chiesto la revisione del regolamento (UE) n. 1215/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio<sup>3</sup> e del regolamento (CE) n. 864/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio<sup>4</sup> al fine di prevenire il fenomeno del "turismo della diffamazione" ("libel tourism") o quello della "scelta opportunistica del foro" ("forum shopping").

---

<sup>3</sup> Regolamento (UE) n. 1215/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2012, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (GU L 351 del 20.12.2012, pag. 1).

<sup>4</sup> Regolamento (CE) n. 864/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 luglio 2007, sulla legge applicabile alle obbligazioni extracontrattuali (Roma II) (GU L 199 del 31.7.2007, pag. 40).

- (6) Scopo della presente direttiva è eliminare gli ostacoli al corretto svolgimento dei procedimenti civili, proteggendo nel contempo le persone fisiche e giuridiche attive nella partecipazione pubblica su questioni di interesse pubblico, tra cui i giornalisti, gli editori, le organizzazioni dei media, gli informatori e i difensori dei diritti umani, come pure le organizzazioni della società civile, le ONG, i sindacati, gli artisti, i ricercatori e gli accademici, da procedimenti giudiziari avviati nei loro confronti per dissuaderle dalla partecipazione pubblica.
- (7) Il diritto alla libertà di espressione è un diritto fondamentale che va esercitato con senso di dovere e responsabilità, tenendo conto del diritto fondamentale delle persone di ottenere informazioni imparziali, come anche del rispetto del diritto fondamentale di proteggere la propria reputazione, i propri dati personali e la propria vita privata. In caso di conflitti tra tali diritti, tutte le parti devono avere accesso alla giustizia, con il dovuto rispetto del principio dell'equo processo. A tal fine, la presente direttiva dovrebbe lasciare all'organo giurisdizionale adito la discrezionalità necessaria per valutare se l'applicazione delle garanzie pertinenti sia appropriata in un caso specifico. Nell'esercitare tale discrezionalità la Corte non dovrebbe applicare le garanzie pertinenti. ad esempio, qualora la partecipazione pubblica non sia in buona fede come nel caso in cui, mediante la partecipazione pubblica, il convenuto diffonda disinformazione o accuse false o il cui scopo è quello di danneggiare la reputazione dell'attore.

- (8) I giornalisti svolgono un ruolo importante nel facilitare il dibattito pubblico e nello scambio di informazioni, opinioni e idee. Dovrebbero essere in grado di svolgere le loro attività in modo efficace e senza timori al fine di garantire che i cittadini abbiano accesso a una pluralità di opinioni nelle democrazie europee. Un giornalismo indipendente, professionale e responsabile, nonché l'accesso a un'informazione pluralistica, sono pilastri fondamentali della democrazia. È essenziale che i giornalisti dispongano dello spazio necessario per contribuire a un dibattito aperto, libero ed equo e per contrastare la disinformazione, la manipolazione delle informazioni e le ingerenze, conformemente all'etica del giornalismo, e che sia accordata loro protezione quando agiscono in buona fede.
- (9) La presente direttiva non fornisce una definizione di giornalista poiché lo scopo è proteggere tutte le persone fisiche o giuridiche attive nella partecipazione pubblica. Va tuttavia sottolineato che il giornalismo è svolto da un'ampia gamma di soggetti, tra cui reporter, analisti, editorialisti e blogger, nonché da altre figure che intraprendono forme di autopubblicazione su carta stampata, Internet o altri mezzi.
- (10) I giornalisti investigativi e le organizzazioni dei media svolgono un ruolo particolarmente importante nell'individuare e nel combattere la criminalità organizzata, gli abusi di potere, la corruzione, le violazioni dei diritti fondamentali e l'estremismo. Compiono un lavoro che comporta rischi particolarmente elevati e sono sempre più esposti ad attacchi, omicidi e minacce, nonché intimidazioni e molestie. È necessario un solido sistema di garanzie e di protezione, affinché i giornalisti investigativi possano esercitare la loro funzione cruciale di vigilanza su questioni di interesse pubblico, senza il timore di essere puniti per il fatto di cercare la verità e informare il pubblico.

- (11) I difensori dei diritti umani dovrebbero poter partecipare attivamente alla vita pubblica e promuovere l'assunzione di responsabilità senza timore di intimidazioni. I difensori dei diritti umani comprendono individui, gruppi e organizzazioni della società civile che promuovono e proteggono i diritti umani e le libertà fondamentali universalmente riconosciuti. I difensori dei diritti umani sono impegnati a promuovere e tutelare i diritti civili, politici, economici, sociali, culturali, ambientali e climatici, nonché i diritti delle donne e delle persone LGBTIQ, e a combattere la discriminazione diretta o indiretta secondo quanto stabilito all'articolo 21 della Carta. Tenuto conto delle politiche dell'Unione in materia di ambiente e clima, è opportuno prestare attenzione anche ai difensori dei diritti ambientali, in quanto svolgono un ruolo importante nelle democrazie europee.
- (12) Altri importanti partecipanti al dibattito pubblico, come gli accademici, i ricercatori o gli artisti, meritano altresì una protezione adeguata, in quanto anch'essi potrebbero essere bersaglio di SLAPP. In una società democratica, essi dovrebbero essere in grado di insegnare, imparare, fare ricerca, esibirsi e comunicare senza timore di rappresaglie. Accademici e ricercatori contribuiscono in modo sostanziale al dibattito pubblico e alla diffusione delle conoscenze, garantiscono che il dibattito democratico possa svolgersi su base informata e contrastano la disinformazione.
- (13) Per una democrazia sana e prospera è necessario che le persone possano partecipare attivamente al dibattito pubblico senza indebite ingerenze da parte delle autorità pubbliche o di altre entità potenti interne o straniere. 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 loro giudizio in uno spazio pubblico in cui sia possibile esprimere liberamente pareri diversi.

- (14) Per favorire un simile ambiente è importante proteggere le persone fisiche e giuridiche dai procedimenti giudiziari abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica. Tali procedimenti giudiziari non mirano ad ottenere l'accesso alla giustizia, bensì a mettere a tacere il dibattito pubblico e impedire le indagini e le denunce sulle violazioni del diritto nazionale e dell'Unione, di norma attraverso il ricorso a molestie e all'intimidazione.
- (15) Le SLAPP sono generalmente avviate da entità potenti, ad esempio individui, gruppi di lobby, società, politici e organi statali, nel tentativo di mettere a tacere il dibattito pubblico. Sono spesso caratterizzate da una situazione di squilibrio di potere tra le parti, in cui l'attore si trova in una posizione finanziaria o politica più forte rispetto al convenuto. Un simile squilibrio di potere, pur non essendo un elemento indispensabile di tali casi, ove presente, aumenta in misura significativa le conseguenze negative e l'effetto dissuasivo dei procedimenti giudiziari tesi a bloccare la partecipazione pubblica. Ove presente, l'abuso del vantaggio economico o dell'influenza politica da parte dell'attore nei confronti del convenuto, unitamente all'assenza di fondatezza giuridica, desta particolare preoccupazione se i procedimenti giudiziari abusivi in questione sono finanziati direttamente o indirettamente dai bilanci statali e sono combinati con altre misure statali indirette e dirette contro organizzazioni di media indipendenti, il giornalismo indipendente e la società civile.

- (16) I procedimenti giudiziari tesi a bloccare la partecipazione pubblica potrebbero incidere negativamente sulla credibilità e sulla reputazione delle persone fisiche e giuridiche attive nella partecipazione pubblica e potrebbero esaurirne le risorse finanziarie e di altro tipo. Tali procedimenti potrebbero di conseguenza contribuire a ritardare o addirittura impedire del tutto la pubblicazione di informazioni su questioni di interesse pubblico. La durata dei procedimenti e la pressione finanziaria che ne deriva possono avere un effetto dissuasivo sulle persone fisiche e giuridiche attive nella partecipazione pubblica. Tali pratiche potrebbero pertanto avere effetti dissuasivi per quanto riguarda il loro lavoro, spingendole all'autocensura per evitare eventuali procedimenti giudiziari futuri, con il conseguente impoverimento del dibattito pubblico a scapito della società nel suo complesso.
- (17) Le persone bersaglio di procedimenti giudiziari abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica possono trovarsi di fronte a molteplici azioni legali avviate contemporaneamente, a volte in più giurisdizioni. La presente direttiva si applica solo alle questioni di carattere civile o commerciale aventi implicazioni transfrontaliere, anche se le pratiche volte a prevenire, limitare o penalizzare la partecipazione pubblica possono riguardare anche azioni legali amministrative o penali o una combinazione di diversi tipi di procedimenti. I procedimenti avviati nella giurisdizione di uno Stato membro nei confronti di una persona domiciliata in un altro Stato membro sono generalmente più complessi e costosi per il convenuto. Gli attori nei procedimenti giudiziari tesi a bloccare la partecipazione pubblica potrebbero anche avvalersi di strumenti procedurali al fine di aumentare la durata e i costi del contenzioso, e possono avviare procedimenti in una giurisdizione che ritengono più favorevole al loro caso, anziché adire la giurisdizione più adatta per l'esame della domanda (scelta opportunistica del foro). La pressione finanziaria, la durata e la varietà delle procedure e la minaccia di sanzioni costituiscono strumenti potenti per intimidire e mettere a tacere le voci critiche. Tali pratiche comportano anche un onere inutile e dannoso a carico dei sistemi giudiziari e determinano un uso scorretto delle loro risorse, il che equivale a un abuso di tali sistemi.

- (18) Le garanzie previste dalla presente direttiva dovrebbero applicarsi a tutte le persone fisiche o giuridiche che sono attive, direttamente o indirettamente, nella partecipazione pubblica. Dovrebbero proteggere anche qualsiasi persona fisica o giuridica che, a titolo professionale o personale, assiste o fornisce sostegno, beni o servizi a un'altra persona per fini direttamente collegati alla partecipazione pubblica su questioni di interesse pubblico, come ad esempio gli avvocati, i familiari, i fornitori di internet, le case editrici o le tipografie, che si trovano ad affrontare procedimenti giudiziari, o la minaccia di tali procedimenti, per il fatto che sostengono, assistono, o prestano beni o servizi alle persone bersaglio di SLAPP.
- (19) La presente direttiva dovrebbe applicarsi a qualsiasi tipo di domanda o azione legale di carattere civile o commerciale con implicazioni transfrontaliere esaminata nel quadro di procedimenti civili, indipendentemente dalla natura dell'organo giurisdizionale adito. Ciò include le procedure per le misure provvisorie e cautelari, le domande riconvenzionali o altri tipi particolari di rimedi esperibili nel quadro di altri strumenti. Qualora siano intentate azioni civili nell'ambito di procedimenti penali, la presente direttiva dovrebbe applicarsi nei casi in cui il loro esame sia pienamente disciplinato dal diritto processuale civile. Tuttavia, non dovrebbe applicarsi qualora l'esame di tali azioni sia disciplinato, in tutto o in parte, dal diritto processuale penale.

- (20) La presente direttiva non dovrebbe applicarsi alle domande basate sulla responsabilità dello Stato per atti od omissioni nell'esercizio dei pubblici poteri (*acta iure imperii*) né alle azioni esercitate nei confronti dei funzionari che agiscono a nome dello Stato o né alla responsabilità per atti delle autorità pubbliche, compresa la responsabilità dei funzionari pubblici. Gli Stati membri potrebbero ampliare l'ambito di applicazione delle garanzie procedurali previste dalla presente direttiva a tali domande a norma del diritto nazionale. In linea con la giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia dell'Unione europea, i procedimenti giudiziari possono continuare a rientrare nell'ambito delle decisioni "in materia civile e commerciale" di cui alla presente direttiva, quando uno Stato o un ente pubblico è parte in causa, se gli atti o le omissioni non sono compiuti nell'esercizio dei pubblici poteri. La presente direttiva non dovrebbe applicarsi alle questioni penali o all'arbitrato.
- (21) La presente direttiva stabilisce norme minime, consentendo in tal modo agli Stati membri di adottare o mantenere disposizioni più favorevoli alle persone attive nella partecipazione pubblica, comprese le disposizioni nazionali che istituiscono garanzie procedurali più efficaci, come un regime di responsabilità che preservi e tuteli il diritto alla libertà di espressione e di informazione. L'attuazione della presente direttiva non dovrebbe servire per giustificare un regresso rispetto al livello di protezione già esistente in ciascuno Stato membro.

(22) "Partecipazione pubblica" dovrebbe essere definita quale formulazione di qualsiasi dichiarazione o lo svolgimento di qualsiasi attività da parte di una persona fisica o giuridica nell'esercizio di diritti fondamentali, quali il diritto alla libertà di espressione e di informazione, alla libertà delle arti e delle scienze o alla libertà di riunione e di associazione, e concernente una questione di interesse pubblico attuale o futuro, compresa la creazione, la presentazione, la promozione, mediante pubblicità o con altri mezzi, di comunicazioni, pubblicazioni o opere giornalistiche, politiche, scientifiche, accademiche, artistiche, illustrative o satiriche, e attività di marketing. Con il termine "interesse pubblico futuro" si fa riferimento al fatto che una questione potrebbe non essere ancora di interesse pubblico, ma che potrebbe diventarlo nel momento in cui il pubblico ne viene a conoscenza, ad esempio per mezzo di una pubblicazione. La partecipazione pubblica può comprendere anche attività connesse all'esercizio della libertà accademica e artistica, del diritto alla libertà di associazione e di riunione pacifica, come l'organizzazione o la partecipazione ad attività di lobbying, manifestazioni e proteste o le attività motivate dall'esercizio del diritto a una buona amministrazione e del diritto a un ricorso effettivo, quali ricorsi dinanzi a organi giurisdizionali o amministrativi e la partecipazione a udienze pubbliche. La partecipazione pubblica dovrebbe comprendere anche le azioni preparatorie, di sostegno o assistenza legate da un nesso diretto e intrinseco alla dichiarazione o all'attività e prese di mira dalle SLAPP al fine di inibire la partecipazione pubblica. Tali azioni dovrebbero riguardare direttamente un atto specifico di partecipazione pubblica o basarsi su un legame contrattuale tra l'effettivo bersaglio delle SLAPP e la persona che svolge l'azione preparatoria, di sostegno o di assistenza. Proporre un ricorso non contro un giornalista o un difensore dei diritti umani, bensì contro la piattaforma internet sulla quale essi pubblicano il proprio lavoro, oppure contro la società che stampa un testo o il negozio che lo vende può essere un modo efficace per silenziare la partecipazione pubblica, dato che senza tali servizi le opinioni non possono essere pubblicate e non possono quindi influenzare il dibattito pubblico. La partecipazione pubblica può comprendere inoltre altre attività tese ad informare o influire sull'opinione pubblica o a incoraggiare l'adozione di azioni da parte del pubblico, comprese le attività di entità pubbliche o private in relazione a questioni di interesse pubblico, come l'organizzazione o la partecipazione a ricerche, indagini, campagne o altre azioni collettive.

- (23) Una questione di interesse pubblico dovrebbe essere definita quale comprendente le questioni relative al godimento dei diritti fondamentali, tra cui la parità di genere, la protezione dalla violenza di genere e la non discriminazione, nonché la protezione dello Stato di diritto, della libertà e del pluralismo dei media. Esso dovrebbe anche essere inteso in modo tale da includere la qualità, la sicurezza o altri aspetti di beni, prodotti o servizi che siano rilevanti per la salute pubblica, la sicurezza, l'ambiente, il clima o per i diritti dei consumatori e del lavoro. Una controversia puramente individuale tra un consumatore e un fabbricante o prestatore di servizi in relazione a un bene, prodotto o servizio dovrebbe rientrare nel concetto di questione di interesse pubblico solo se la questione contiene elementi di interesse pubblico, ad esempio se riguarda prodotti o servizi che non rispettano norme ambientali o di sicurezza.
- (24) Le attività di una persona fisica o giuridica che è una figura pubblica dovrebbero anch'esse essere considerate questioni di interesse pubblico, dato che potrebbero suscitare un legittimo interesse nel pubblico. Non esiste invece alcun legittimo interesse nel caso in cui l'unico obiettivo di una dichiarazione o attività riguardante tale persona sia soddisfare la curiosità di determinati lettori quanto ai particolari della vita privata di una persona fisica.
- (25) Le questioni esaminate da un organo legislativo, esecutivo o giudiziario o nel quadro di qualsiasi altro procedimento ufficiale possono costituire esempi di questioni di interesse pubblico. Esempi specifici di tali questioni potrebbero essere la legislazione in materia di norme ambientali o di sicurezza dei prodotti, una licenza ambientale per una fabbrica o una miniera inquinanti o i procedimenti giudiziari aventi rilevanza giuridica al di là del singolo caso, ad esempio una causa concernente l'uguaglianza, la discriminazione sul luogo di lavoro, la criminalità ambientale o il riciclaggio.

- (26) Sono considerate questioni di interesse pubblico le accuse di corruzione, frode, appropriazione indebita, riciclaggio di denaro, estorsione, coercizione, molestie sessuali e violenza di genere o altre forme di intimidazione e criminalità, inclusi i reati finanziari e quelli ambientali. Qualora l'illecito in questione sia di interesse pubblico, non dovrebbe essere rilevante se esso sia qualificato come illecito penale o amministrativo ai sensi del diritto nazionale.
- (27) Dovrebbero essere considerate questioni di interesse pubblico anche le attività volte a proteggere i valori sanciti dall'articolo 2 TUE e il principio di non ingerenza nei processi democratici e a fornire o agevolare l'accesso del pubblico alle informazioni al fine di combattere la disinformazione, anche per quanto riguarda la protezione dei processi democratici da indebite ingerenze.
- (28) I procedimenti giudiziari abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica comportano di norma l'uso in malafede di tattiche di contenzioso adottate dall'attore, quali tattiche relative alla scelta della giurisdizione, il fatto di basarsi su una o più domande completamente o parzialmente infondate, la presentazione di richieste di risarcimento eccessive, il ricorso a tattiche dilatorie o la decisione di interrompere la causa in una fase avanzata del procedimento, l'avvio di più procedimenti su questioni simili, e causando spese sproporzionate per il convenuto nel procedimento. Nel determinare se il procedimento giudiziario abbia natura abusiva, occorre tenere conto anche del comportamento pregresso dell'attore e, in particolare, di eventuali antecedenti di intimidazione giuridica. Tali tattiche di contenzioso, che sono spesso combinate con varie forme di intimidazione, molestie o minacce prima o durante il procedimento, sono impiegate dall'attore per scopi diversi dall'accesso alla giustizia o dal reale esercizio di un diritto e sono volte a ottenere un effetto dissuasivo sulla partecipazione pubblica in relazione alla questione dibattuta.

- (29) Le domande presentate nell'ambito di procedimenti giudiziari abusivi tese a bloccare la partecipazione pubblica possono essere completamente o parzialmente infondate. Ciò significa che una domanda non deve necessariamente essere completamente infondata affinché il procedimento sia considerato abusivo. Ad esempio, anche una violazione minore dei diritti della personalità che potrebbe dar luogo a una modesta richiesta di risarcimento a norma del diritto applicabile può essere abusiva qualora venga richiesto un importo o un rimedio manifestamente eccessivo. D'altro canto, se l'attore in un procedimento giudiziario presenta domande fondate, tale procedimento non dovrebbe essere considerato abusivo ai fini della presente direttiva.
- (30) Qualora le SLAPP abbiano una dimensione transfrontaliera, la complessità e le sfide cui devono far fronte i convenuti aumentano, in quanto sono chiamati a partecipare a procedimenti in altre giurisdizioni, a volte anche in più giurisdizioni contemporaneamente. Tale circostanza a sua volta comporta costi e un onere aggiuntivo, con conseguenze ancora più negative. Si dovrebbe ritenere che una questione presenti implicazioni transfrontaliere a meno che entrambe le parti siano domiciliate nello stesso Stato membro in cui è situato l'organo giurisdizionale adito e tutti gli altri elementi pertinenti alla situazione in questione siano situati in tale Stato membro. Spetta all'organo giurisdizionale determinare gli elementi pertinenti alla situazione in questione in funzione delle circostanze particolari di ciascun caso, tenendo conto, per esempio, dello specifico atto di partecipazione del pubblico o degli elementi specifici che indicano un possibile abuso, in particolare nel caso in cui siano avviati procedimenti multipli in più di una giurisdizione. Tale determinazione da parte dell'organo giurisdizionale dovrebbe essere effettuata indipendentemente dal mezzo di comunicazione utilizzato.

- (31) Il convenuto dovrebbe poter richiedere le seguenti garanzie procedurali: la costituzione di una cauzione a copertura delle spese relative al procedimento, e, se del caso, a copertura dei danni, il rigetto anticipato di domande manifestamente infondate, e misure specifiche, vale a dire la condanna alle spese e sanzioni o altre misure adeguate altrettanto efficaci. Tali garanzie procedurali dovrebbero essere applicate in conformità del diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale, come stabilito dall'articolo 47 della Carta, lasciando all'organo giurisdizionale il potere discrezionale nei singoli casi di esaminare adeguatamente la questione, consentendo così il rigetto anticipato delle domande manifestamente infondate senza limitare l'accesso effettivo alla giustizia.
- (32) Gli Stati membri dovrebbero garantire che tutte le garanzie procedurali previste dalla presente direttiva siano disponibili per le persone fisiche o giuridiche contro le quali è stato avviato un procedimento giudiziario a causa della loro partecipazione pubblica e che l'esercizio di tali garanzie non sia indebitamente arduo. Spetta al diritto nazionale stabilire o mantenere le norme procedurali, la forma e i metodi specifici riguardanti le modalità con cui l'organo giurisdizionale adito dovrebbe trattare le richieste di garanzie procedurali. Ad esempio, gli Stati membri potrebbero applicare le norme di procedura civile esistenti in materia di trattamento delle prove per valutare se le condizioni per l'applicazione delle garanzie procedurali sono soddisfatte o potrebbero stabilire norme specifiche a tale riguardo.

- (33) Al fine di garantire che le richieste di cauzione e di rigetto anticipato siano trattate in modo accelerato, gli Stati membri potrebbero fissare termini per lo svolgimento delle udienze o per l'adozione di una decisione da parte dell'organo giurisdizionale. Potrebbero anche adottare regimi analoghi alle procedure relative alle misure provvisorie. Al fine di concludere il procedimento il più rapidamente possibile, gli Stati membri dovrebbero, conformemente al loro diritto processuale nazionale, adoperarsi per garantire che, qualora il convenuto abbia presentato una domanda di ricorso ai sensi della presente direttiva, la decisione relativa a tale domanda sia adottata in modo accelerato, anche avvalendosi delle procedure già esistenti per il trattamento accelerato conformemente al diritto nazionale.
- (34) In alcuni procedimenti giudiziari abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica, gli attori ritirano o modificano deliberatamente le domande o gli atti processuali per evitare una decisione giudiziaria sulle spese favorevole alla parte vittoriosa. Tale tattica legale potrebbe, in alcuni Stati membri, privare il convenuto di ogni possibilità di ottenere il rimborso delle spese relative al procedimento. Il ritiro o la modifica della domanda o degli atti processuali, se previsti dal diritto nazionale, e fatta salva la facoltà delle parti di mettere fine al procedimento, non dovrebbe pertanto pregiudicare la possibilità per il convenuto di chiedere l'applicazione di rimedi contro i procedimenti giudiziari abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica, in conformità del diritto nazionale. Ciò non dovrebbe pregiudicare la possibilità per gli Stati membri di prevedere che le garanzie procedurali possano essere adottate d'ufficio.

(35) Al fine di garantire un livello di protezione più efficace, le associazioni, le organizzazioni, i sindacati e altri soggetti che, conformemente ai criteri stabiliti dal diritto nazionale, hanno un interesse legittimo a tutelare o promuovere i diritti delle persone attive nella partecipazione pubblica, dovrebbero poter sostenere il convenuto nei procedimenti giudiziari avviati in relazione alla partecipazione pubblica, con l'approvazione del convenuto. Tale sostegno dovrebbe garantire che le competenze specifiche di tali entità possano essere fatte valere in detti procedimenti, contribuendo così alla valutazione giudiziaria per determinare se un caso sia abusivo o se una domanda sia manifestamente infondata. Tale sostegno potrebbe, ad esempio, consistere nel fornire informazioni pertinenti al caso di specie o nell'intervenire a favore del convenuto nel procedimento giudiziario o potrebbe assumere qualsiasi altra forma prevista dal diritto nazionale. Le condizioni alle quali le ONG potrebbero sostenere il convenuto e i requisiti procedurali per tale sostegno, segnatamente i termini, ove opportuno, dovrebbero essere disciplinati dal diritto nazionale. Ciò dovrebbe lasciare impregiudicati i diritti di rappresentanza e di intervento esistenti quali garantiti da altre norme dell'Unione o nazionali. Gli Stati membri che non dispongono di criteri per il "legittimo interesse" potrebbero accettare che le entità in generale possano sostenere il convenuto conformemente alla presente direttiva.

- (36) Per fornire al convenuto una garanzia supplementare, dovrebbe essere possibile stabilire la costituzione di una cauzione a copertura delle spese stimate relative al procedimento, che potrebbero includere le spese di rappresentanza legale sostenute dal convenuto e, se previsto dal diritto nazionale, i danni stimati. Tuttavia, è necessario trovare un equilibrio tra tale misura e il diritto di accesso alla giustizia dell'attore. L'organo giurisdizionale adito dovrebbe poter, se lo ritenere opportuno, ordinare all'attore di costituire una cauzione se vi sono elementi atti ad indicare che il procedimento è abusivo o se sussiste il rischio che il convenuto non ottenga il rimborso oppure in relazione alla situazione economica delle parti o ad altri criteri analoghi stabiliti dal diritto nazionale. La costituzione di una cauzione non comporta un giudizio sul merito del caso ma rappresenta una misura cautelare per garantire gli effetti della decisione finale con cui si accerta che vi sia stato un abuso procedurale e per coprire le spese e, se previsto dal diritto nazionale, i potenziali danni causati al convenuto, in particolare quando vi è il rischio di un danno irreparabile. Dovrebbe spettare agli Stati membri decidere se la cauzione debba essere disposta dall'organo giurisdizionale d'ufficio oppure su istanza del convenuto. Qualora il diritto nazionale lo preveda, dovrebbe essere possibile concedere la cauzione in qualsiasi fase del procedimento giudiziario.

- (37) La decisione con cui viene accolta la richiesta di rigetto anticipato dovrebbe essere una decisione sul merito, previo esame adeguato. Gli Stati membri dovrebbero adottare nuove norme o applicare le norme esistenti ai sensi del diritto nazionale in modo che l'organo giurisdizionale possa decidere di respingere le domande manifestamente infondate non appena abbia ricevuto le informazioni necessarie per motivare la decisione. Tale rigetto dovrebbe avvenire il prima possibile nel corso del procedimento, ma potrebbe verificarsi in qualsiasi fase del procedimento, a seconda del momento in cui l'organo giurisdizionale ha ricevuto tali informazioni, conformemente al diritto nazionale. La possibilità di accordare il rigetto anticipato non osta all'applicazione di norme nazionali che consentono agli organi giurisdizionali nazionali di valutare la ricevibilità di un ricorso ancor prima dell'avvio del procedimento.
- (38) Qualora il convenuto abbia chiesto il rigetto della domanda in quanto manifestamente infondata, l'organo giurisdizionale dovrebbe trattare tale richiesta in modo accelerato conformemente al diritto nazionale, al fine di velocizzare la valutazione circa la manifesta infondatezza della domanda, tenendo conto delle circostanze specifiche del caso.
- (39) In linea con i principi generali di procedura civile, l'onere della prova della fondatezza di tale domanda incombe all'attore nei confronti di una persona fisica o giuridica attiva nella partecipazione pubblica. Qualora il convenuto abbia chiesto il rigetto anticipato, l'attore, al fine di evitare tale rigetto, dovrebbe essere tenuto a motivare la sua domanda almeno in misura tale da consentire all'organo giurisdizionale di concludere che la domanda non è manifestamente infondata.
- (40) La decisione con cui viene accolta la richiesta di rigetto anticipato dovrebbe essere impugnabile. Anche la decisione con cui viene respinta la richiesta di rigetto anticipato potrebbe essere impugnabile conformemente al diritto nazionale.

- (41) Qualora l'organo giurisdizionale abbia stabilito che il procedimento è abusivo, tra le spese dovrebbero figurare tutti i tipi di spese relative al procedimento che possono essere riconosciute ai sensi del diritto nazionale, compreso l'intero importo delle spese di rappresentanza legale sostenute dal convenuto, a meno che tali spese non siano eccessive. Qualora il diritto nazionale non preveda il riconoscimento integrale delle spese di rappresentanza legale al di là quanto previsto dai compensi professionali stabiliti per legge, gli Stati membri dovrebbero assicurare che l'attore sostenga integralmente tali spese con altri mezzi disponibili ai sensi del diritto nazionale. Tuttavia, l'intero importo delle spese di rappresentanza legale non dovrebbe essere riconosciuto se tale importo è eccessivo, ad esempio se sono stati concordati onorari sproporzionati. L'organo giurisdizionale dovrebbe pronunciare le decisioni concernenti le spese conformemente al diritto nazionale.
- (42) Dare agli organi giurisdizionali la possibilità di imporre sanzioni o altre misure adeguate altrettanto efficaci ha come obiettivo principale dissuadere i potenziali attori dall'avviare procedimenti giudiziari abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica. Altre misure appropriate, tra cui il risarcimento dei danni o la pubblicazione della decisione dell'organo giurisdizionale, se previsto dal diritto nazionale, dovrebbero essere efficaci quanto le sanzioni. Qualora l'organo giurisdizionale abbia stabilito che il procedimento è abusivo, tali sanzioni o altre misure adeguate altrettanto efficaci dovrebbero essere determinate caso per caso, essere proporzionate alla natura di e agli elementi che indicano l'abuso individuato e tenere conto del potenziale effetto dannoso o dissuasivo di tali procedimenti sulla partecipazione pubblica o sulla situazione economica dell'attore che ha tratto vantaggio dallo squilibrio di potere. Spetta agli Stati membri di decidere le modalità di pagamento di eventuali importi monetari.

- (43) Nel contesto transfrontaliero è importante riconoscere anche le minacce derivanti da SLAPP avviati in paesi terzi contro giornalisti, difensori dei diritti umani e altre persone attive nella partecipazione pubblica domiciliate nell'Unione. Le SLAPP in paesi terzi possono comportare il riconoscimento di danni eccessivi a carico di persone attive nella partecipazione pubblica. I procedimenti giudiziari nei paesi terzi sono più complessi e costosi per le persone che sono bersaglio di SLAPP. Per tutelare la democrazia e il diritto alla libertà di espressione e di informazione nell'Unione ed evitare che le garanzie previste dalla presente direttiva siano compromesse dal ricorso a procedimenti giudiziari in altre giurisdizioni, è importante garantire protezione da domande manifestamente infondate e dai procedimenti giudiziari abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica nei paesi terzi. Spetta ai Stati membri scegliere se negare il riconoscimento e l'esecuzione di una sentenza emessa in un paese terzo in quanto manifestamente contraria all'ordine pubblico o sulla base di un motivo distinto di diniego.

- (44) La presente direttiva introduce un nuovo criterio speciale di giurisdizione al fine di garantire che le persone bersaglio di SLAPP e domiciliate nell'Unione dispongano di un rimedio efficace nell'Unione contro i procedimenti giudiziari abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica avviati dinanzi a un organo giurisdizionale di un paese terzo da un attore domiciliato al di fuori dell'Unione. Ciò dovrebbe trovare applicazione a prescindere dal fatto che una decisione sia stata pronunciata o che una decisione sia definitiva, in quanto le persone bersaglio di SLAPP possono subire danni e sostenere spese sin dall'inizio del procedimento ed eventualmente anche se non è stata pronunciata una decisione, come nel caso di un ritiro della domanda. Tuttavia, gli Stati membri dovrebbero poter decidere di limitare l'esercizio della giurisdizione mentre il procedimento è ancora pendente nel paese terzo, conformemente al diritto nazionale, ad esempio prevedendo la sospensione del procedimento nello Stato membro. Tale criterio speciale di giurisdizione consente alle persone bersaglio di SLAPP domiciliate nell'Unione di chiedere agli organi giurisdizionali del loro luogo di domicilio il risarcimento dei danni subiti e il rimborso delle spese sostenute o ragionevolmente previste nell'ambito di siffatti procedimenti dinanzi a organi giurisdizionali di un paese terzo. Tale criterio speciale di giurisdizione intende fungere da deterrente contro SLAPP avviati in paesi terzi nei confronti di persone domiciliate nell'Unione e la decisione pronunciata in tali procedimenti dovrebbe poter essere applicata, ad esempio, nel caso in cui un attore domiciliato al di fuori dell'Unione possieda beni nell'Unione europea. Le disposizioni stabilite dalla presente direttiva relative al criterio speciale di giurisdizione non dovrebbero riguardare né il diritto applicabile né il diritto sostanziale in materia di risarcimento dei danni in quanto tali.
- (45) La presente direttiva dovrebbe lasciare impregiudicata l'applicazione delle convenzioni e degli accordi bilaterali e multilaterali tra uno Stato terzo, da un lato, e l'Unione o uno Stato membro, dall'altro, conclusi anteriormente alla data dell'entrata in vigore della presente direttiva, ivi compresa la convenzione di Lugano del 2007, in linea con l'articolo 351 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

- (46) Gli Stati membri dovrebbero mettere a disposizione le informazioni sulle garanzie procedurali, sui mezzi di ricorso e sulle misure di sostegno esistenti in un unico luogo nell'ambito di un cosiddetto "sportello unico", al fine di fornire un facile accesso gratuito a informazioni specifiche a coloro che sono bersaglio di SLAPP per aiutarli a trovare tutte le informazioni pertinenti. Una situazione tipica degli SLAPP è che tali persone bersaglio subiscano gravi ripercussioni finanziarie e danni psicologici e reputazionali. Causare tale danno è uno degli obiettivi degli attori di SLAPP allorché avviano procedimenti giudiziari abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica. Pertanto, le informazioni fornite mediante lo "sportello unico" dovrebbero comprendere i meccanismi di sostegno esistenti, ad esempio informazioni sulle organizzazioni e associazioni pertinenti che forniscono assistenza legale o finanziaria e sostegno psicologico alle persone bersaglio delle SLAPP. La presente direttiva non definisce la forma dello sportello unico.
- (47) L'obiettivo della pubblicazione delle decisioni giudiziarie pertinenti è sensibilizzare fornire una fonte di informazioni in merito alle SLAPP agli organi giurisdizionali, ai professionisti del diritto e al pubblico in generale. Tale pubblicazione dovrebbe rispettare il diritto dell'Unione e nazionale in materia di protezione dei dati personali e potrebbe essere garantita attraverso canali adeguati quali le banche dati giudiziarie esistenti o il portale europeo della giustizia elettronica. Al fine di limitare gli oneri amministrativi, gli Stati membri dovrebbero almeno essere tenuti a pubblicare le sentenze degli organi giurisdizionali nazionali di appello o di ultima istanza.

- (48) Il tipo di dati che devono essere raccolti dagli Stati membri a norma della presente direttiva, ove disponibili, riguarda un numero limitato di elementi chiave, come il numero di procedimenti giudiziari abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica classificati in base ai tipi di convenuti e di attori e ai tipi di domande utilizzati per avviare tali procedimenti giudiziari. Tali dati sono necessari per monitorare l'esistenza e la crescita del numero di SLAPP nell'Unione, in quanto forniscono alle autorità e ad altri portatori di interessi pertinenti le informazioni per quantificare e comprendere meglio gli SLAPP e li aiutano a fornire il sostegno necessario alle persone che ne sono il bersaglio. La disponibilità dei dati sarebbe agevolata dalla digitalizzazione della giustizia.
- (49) La raccomandazione (UE) 2022/758 della Commissione<sup>5</sup> è rivolta agli Stati membri e mette a disposizione un pacchetto completo di strumenti, tra cui la formazione, la sensibilizzazione, il sostegno alle persone bersaglio di procedimenti giudiziari abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica, la raccolta di dati, e la comunicazione e il monitoraggio dei procedimenti giudiziari tesi a bloccare la partecipazione pubblica. Nel momento in cui elabora una relazione sull'applicazione della presente direttiva, tenendo conto anche del contesto nazionale di ciascuno Stato membro, compresa l'attuazione della raccomandazione (UE) 2022/758 della Commissione, la Commissione dovrebbe elaborare una sintesi separata della relazione in un formato facilmente accessibile, contenente informazioni chiave sull'uso delle garanzie previste dalla presente direttiva negli Stati membri. La Commissione dovrebbe pubblicare sia la relazione che la sintesi attraverso canali appropriati, compreso il portale europeo della giustizia elettronica.

---

<sup>5</sup> 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") (GU L 138 del 17.5.2022, pag. 30).

- (50) La presente direttiva dovrebbe lasciare impregiudicata la protezione offerta da altri strumenti di diritto dell'Unione che stabiliscono norme più favorevoli per le persone fisiche e giuridiche attive nella partecipazione pubblica. In particolare, la presente direttiva non intende ridurre o limitare diritti quali il diritto alla libertà di espressione e di informazione, né intende pregiudicare in alcun modo la tutela offerta dalla direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio<sup>6</sup>, quale recepita nel diritto nazionale. Per quanto riguarda le situazioni che rientrano nell'ambito di applicazione della presente direttiva e della direttiva (UE) 2019/1937, dovrebbe applicarsi la protezione offerta da entrambi gli atti.
- (51) Le norme sulla competenza giurisdizionale e sul diritto applicabile nei casi di cui ai regolamenti (UE) n. 1215/2012 e (CE) n. 864/2007 potrebbero essere pertinenti nei casi SLAPP. Pertanto, è importante che qualsiasi futuro riesame di tali regolamenti valuti anche gli aspetti specifici inerenti alle SLAPP delle norme sulla competenza giurisdizionale e sul diritto applicabile.
- (52) La presente direttiva è conforme ai diritti fondamentali, alla Carta e ai principi generali del diritto dell'Unione. Di conseguenza, la presente direttiva dovrebbe essere interpretata e attuata conformemente a tali diritti fondamentali, compreso il diritto alla libertà di espressione e di informazione, nonché il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale e il diritto di accesso alla giustizia. Nell'attuare la presente direttiva, tutte le autorità pubbliche coinvolte dovrebbero pervenire, nelle situazioni di conflitto tra i pertinenti diritti fondamentali, a un giusto equilibrio tra i diritti in questione, conformemente al principio di proporzionalità.

---

<sup>6</sup> Direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione (GU L 305 del 26.11.2019, pag. 17).

- (53) A norma degli articoli 1 e 2 del protocollo n. 22 sulla posizione della Danimarca, allegato al TUE e al TFUE, la Danimarca non partecipa all'adozione della presente direttiva, non è da essa vincolata né è soggetta alla sua applicazione.
- (54) A norma dell'articolo 3 del protocollo n. 21 sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, allegato al TUE e al TFUE, con lettera del 6 luglio 2022 l'Irlanda ha notificato che desidera partecipare all'adozione e all'applicazione della presente direttiva.
- (55) Poiché gli obiettivi della presente direttiva non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri a causa delle differenze a livello nazionale in relazione al diritto processuale ma, a motivo del fatto che la presente direttiva stabilisce norme minime comuni per le garanzie procedurali nazionali nelle questioni transfrontaliere di carattere civile e commerciale, possono essere conseguiti meglio a livello di Unione, quest'ultima può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 TUE. La presente direttiva si limita a quanto è necessario per conseguire tali obiettivi in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo,

HANNO ADOTTATO LA PRESENTE DIRETTIVA:

# Capo I

## Disposizioni generali

### *Articolo 1*

#### *Oggetto*

La presente direttiva stabilisce garanzie contro domande manifestamente infondate o procedimenti giudiziari abusivi in materia civile con implicazioni transfrontaliere avviati nei confronti di persone fisiche o giuridiche in ragione della loro partecipazione pubblica.

### *Articolo 2*

#### *Ambito di applicazione*

La presente direttiva si applica alle questioni di carattere civile o commerciale con implicazioni transfrontaliere sottoposte nel quadro di procedimenti civili, comprese le procedure per misure provvisorie e cautelari e le domande riconvenzionali, indipendentemente dalla natura dell'organo giurisdizionale adito. Essa non concerne, in particolare, la materia fiscale, doganale o amministrativa, né la responsabilità dello Stato per atti od omissioni nell'esercizio dei pubblici poteri (*acta iure imperii*). La presente direttiva non si applica alle questioni penali o all'arbitrato e lascia impregiudicato il diritto processuale penale.

*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.

*Articolo 4*  
*Definizioni*

Ai fini della presente direttiva si applicano le definizioni seguenti:

- 1) "partecipazione pubblica": la resa di qualsiasi dichiarazione o lo svolgimento di qualsiasi attività da parte di una persona fisica o giuridica nell'esercizio del diritto alla libertà di espressione e di informazione, alla libertà delle arti e delle scienze o alla libertà di riunione e di associazione e qualsiasi azione preparatoria, di sostegno o di assistenza direttamente collegata a tali dichiarazioni o attività, e che riguarda una questione di interesse pubblico.

- 2) "questione di interesse pubblico": qualunque questione che riguarda il pubblico in misura tale da poter suscitare in quest'ultimo un legittimo interesse, in ambiti quali:
- a) i diritti fondamentali, la salute pubblica, la sicurezza, l'ambiente o il clima;
  - b) le attività di una persona fisica o giuridica che è una figura pubblica nel settore pubblico o privato;
  - c) le questioni oggetto di esame da parte di un organo legislativo, esecutivo o giudiziario o qualsiasi altro procedimento ufficiale;
  - d) le accuse di corruzione, frode o di qualsiasi altro illecito penale o amministrativo in relazione a tali questioni;
  - e) le attività volte a proteggere i valori sanciti dall'articolo 2 del trattato sull'Unione europea, compresa la protezione dei processi democratici da indebite ingerenze, in particolare combattendo la disinformazione.
- 3) "procedimenti giudiziari abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica": procedimenti giudiziari che non sono avviati per far valere o esercitare realmente un diritto, ma che hanno come finalità principale la prevenzione, la restrizione o la penalizzazione della partecipazione pubblica, spesso attraverso lo sfruttamento di una situazione di squilibrio di potere tra le parti, e che presentano domande infondate. Indicazioni di tale finalità comprendono per esempio:
- a) la natura sproporzionata, eccessiva o irragionevole della domanda o di parte della stessa, incluso il valore eccessivo della controversia;

- b) l'esistenza di procedimenti multipli avviati dall'attore o da suoi associati in relazione a questioni simili;
- c) la presenza di intimidazione, molestie o minacce da parte dell'attore o dei rappresentanti dell'attore, prima o durante il procedimento, nonché di un comportamento analogo da parte dell'attore in casi simili o paralleli;
- d) l'uso in malafede di tattiche procedurali, quali il rinvio del procedimento, la scelta opportunistica del foro fraudolenta o pretestuosa o l'interruzione della causa in una fase avanzata del procedimento in malafede.

### *Articolo 5*

#### *Questioni con implicazioni transfrontaliere*

1. Ai fini della presente direttiva si ritiene che una questione presenti implicazioni transfrontaliere a meno che entrambe le parti siano domiciliate nello stesso Stato membro in cui è situato l'organo giurisdizionale adito e tutti gli altri elementi pertinenti alla situazione in questione siano situati unicamente in tale Stato membro.
2. Il domicilio è determinato conformemente al regolamento (UE) n. 1215/2012.

## Capo II

### Norme comuni in materia di garanzie procedurali

#### *Articolo 6*

#### *Richiesta di garanzie procedurali*

1. Gli Stati membri provvedono affinché, ove sono avviati procedimenti giudiziari nei confronti di persone fisiche o giuridiche in ragione della loro partecipazione pubblica, tali persone possano richiedere, conformemente al diritto nazionale:
  - a) la costituzione di una cauzione di cui all'articolo 10;
  - b) il rigetto anticipato delle domande manifestamente infondate di cui al capo III;
  - c) rimedi contro i procedimenti giudiziari abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica di cui al capo IV.
  
2. Gli Stati membri possono prevedere che le misure relative alle garanzie procedurali di cui ai capi III e IV possano essere adottate d'ufficio dall'organo giurisdizionale adito.

## *Articolo 7*

### *Trattamento accelerato delle richieste di garanzie procedurali*

1. Gli Stati membri provvedono affinché le richieste in conformità, dell'articolo 6, paragrafo 1, lettere a) e b), siano trattate in modo accelerato conformemente al diritto nazionale, tenendo conto delle circostanze del caso, del diritto a un ricorso effettivo e del diritto a un giudice imparziale.
2. Gli Stati membri provvedono affinché le richieste a norma dell'articolo 6, paragrafo 1, lettera c), siano trattate in modo accelerato, ove possibile, conformemente al diritto nazionale, tenendo conto delle circostanze del caso, del diritto a un ricorso effettivo e del diritto a un giudice imparziale.

## *Articolo 8*

### *Modifica successiva della domanda o degli atti processuali*

Gli Stati membri provvedono affinché nei procedimenti giudiziari avviati nei confronti di persone fisiche o giuridiche in ragione della loro partecipazione pubblica qualunque modifica successiva delle domande o degli atti processuali da parte dell'attore, compreso il ritiro delle domande, non pregiudichi la possibilità per il convenuto di chiedere l'applicazione dei rimedi di cui al capo IV, conformemente al diritto nazionale.

Il primo comma non pregiudica l'articolo 6, paragrafo 2.

### *Articolo 9*

#### *Sostegno per il convenuto nei procedimenti giudiziari*

Gli Stati membri provvedono affinché l'organo giurisdizionale adito con riguardo ad un procedimento giudiziario avviato nei confronti di persone fisiche o giuridiche in ragione della loro partecipazione pubblica possa accettare che associazioni, organizzazioni, sindacati e altri soggetti che, conformemente ai criteri stabiliti dal rispettivo diritto nazionale, hanno un interesse legittimo a tutelare o promuovere i diritti delle persone attive nella partecipazione pubblica, potrebbero sostenere il convenuto, nel caso in cui il convenuto dia la sua approvazione, o fornire informazioni in tali procedimenti conformemente al diritto nazionale.

### *Articolo 10*

#### *Cauzione*

Gli Stati membri provvedono affinché nei procedimenti giudiziari avviati nei confronti di persone fisiche o giuridiche in ragione della loro partecipazione pubblica, l'organo giurisdizionale adito possa esigere, fatto salvo il diritto di accesso alla giustizia, che l'attore costituisca una cauzione a copertura delle spese stimate relative al procedimento, che possono includere le spese di rappresentanza legale sostenute dal convenuto, e, se previsto dal diritto nazionale, le spese relative ai danni.

## Capo III

### Rigetto anticipato delle domande manifestamente infondate

#### *Articolo 11*

##### *Rigetto anticipato*

Gli Stati membri provvedono affinché gli organi giurisdizionali possano rigettare il prima possibile nel corso del procedimento, conformemente al diritto nazionale e previo esame adeguato, le domande tese a bloccare la partecipazione pubblica che risultano manifestamente infondate.

#### *Articolo 12*

##### *Onere della prova e fondatezza delle domande*

1. L'onere della prova della fondatezza della domanda incombe all'attore che ha proposto il ricorso.
2. Gli Stati membri provvedono affinché, qualora il convenuto abbia chiesto il rigetto anticipato, spetti all'attore suffragare la domanda al fine di permettere all'organo giurisdizionale di valutare se essa non sia manifestamente infondata.

#### *Articolo 13*

##### *Impugnazione*

Gli Stati membri provvedono affinché la decisione con cui viene accolta la richiesta di rigetto anticipato a norma dell'articolo 11 sia impugnabile.

## **Capo IV**

### **Rimedi contro i procedimenti giudiziari abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica**

#### *Articolo 14*

##### *Decisione relativa alle spese*

1. Gli Stati membri provvedono affinché l'attore che ha avviato un procedimento giudiziario abusivo teso a bloccare la partecipazione pubblica possa essere condannato a sostenere tutti i tipi di spese relative al procedimento che possono essere concesse del diritto nazionale, compreso l'intero importo delle spese di rappresentanza legale sostenute dal convenuto, a meno che tale importo non sia eccessivo.
2. Qualora il diritto nazionale non garantisca il riconoscimento integrale delle spese di rappresentanza legale al di là di quanto previsto dai compensi professionali stabiliti per legge, gli Stati membri assicurano che tali spese siano interamente coperte, a meno che non siano eccessive, da altri mezzi previsti dal diritto nazionale.

#### *Articolo 15*

##### *Sanzioni o altre misure adeguate altrettanto efficaci*

Gli Stati membri provvedono affinché gli organi giurisdizionali investiti di procedimenti giudiziari abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica possano infliggere alla parte che ha avviato tali procedimenti sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive o imporre altre misure adeguate altrettanto efficaci, tra cui il risarcimento dei danni o la pubblicazione della decisione dell'organo giurisdizionale, se previsto dal diritto nazionale.

## Capo V

### Protezione da sentenze emesse in paesi terzi

#### *Articolo 16*

##### *Motivi di diniego del riconoscimento e dell'esecuzione di una sentenza emessa in un paese terzo*

Gli Stati membri provvedono affinché siano negati il riconoscimento e l'esecuzione di una sentenza emessa in un paese terzo in esito a un procedimento giudiziario teso a bloccare la partecipazione pubblica di una persona fisica o giuridica domiciliata in uno Stato membro se tale procedimento giudiziario è considerato manifestamente infondato o abusivo conformemente al diritto dello Stato membro in cui vengono chiesti il riconoscimento o l'esecuzione di detta sentenza.

#### *Articolo 17*

##### *Giurisdizione per i ricorsi in relazione ai procedimenti di paesi terzi*

1. Gli Stati membri provvedono affinché, qualora nei confronti di una persona fisica o giuridica domiciliata in uno Stato membro sia stato avviato dinanzi a un organo giurisdizionale di un paese terzo, da parte di un attore domiciliato al di fuori dell'Unione, un procedimento giudiziario abusivo teso a bloccare la partecipazione pubblica, tale persona possa chiedere all'organo giurisdizionale del luogo del proprio domicilio il risarcimento dei danni e il pagamento delle spese sostenute in relazione al procedimento svoltosi dinanzi all'organo giurisdizionale del paese terzo.
2. Gli Stati membri possono limitare l'esercizio della giurisdizione a norma del paragrafo 1 mentre il procedimento è ancora pendente nel paese terzo.

## **Capo VI**

### **Disposizioni finali**

#### *Articolo 18*

##### *Rapporto con le convenzioni e gli accordi bilaterali e multilaterali*

La presente direttiva lascia impregiudicata l'applicazione delle convenzioni e degli accordi bilaterali e multilaterali tra uno Stato terzo e l'Unione o uno Stato membro conclusi entro il ... [GU: inserire la data dell'entrata in vigore della presente direttiva].

#### *Articolo 19*

##### *Informazioni e trasparenza*

1. Gli Stati membri provvedono affinché le persone fisiche o giuridiche attive nella partecipazione pubblica di cui all'articolo 6 abbiano accesso, se del caso, alle informazioni sulle garanzie procedurali e sui mezzi di ricorso disponibili e sulle misure di sostegno esistenti, quali il patrocinio a spese dello Stato e il sostegno finanziario e psicologico, ove disponibili.

Le informazioni di cui al primo comma comprendono tutte le informazioni disponibili sulle campagne di sensibilizzazione, se del caso in cooperazione con le pertinenti organizzazioni della società civile e con altri portatori di interessi.

Tali informazioni sono fornite in un unico luogo in un formato facilmente accessibile attraverso un canale appropriato come un centro di informazione, un punto focale esistente o un portale elettronico, compreso il portale europeo della giustizia elettronica.

2. Gli Stati membri provvedono affinché il patrocinio a spese dello Stato nei procedimenti civili transfrontalieri sia concesso conformemente alla direttiva 2003/8/CE del Consiglio<sup>7</sup>.
3. Gli Stati membri pubblicano, in un formato elettronico facilmente accessibile, tutte le sentenze definitive emesse dagli organi giurisdizionali nazionali di appello o di ultima istanza in relazione ai procedimenti che rientrano nell'ambito di applicazione della presente direttiva. La pubblicazione è effettuata conformemente al diritto nazionale.

#### *Articolo 20*

#### *Raccolta dei dati*

Gli Stati membri trasmettono annualmente alla Commissione, se disponibili, i dati relativi alle richieste e alle decisioni di cui ai capi II, III, IV e V, preferibilmente in forma aggregata, riguardanti:

- a) il numero di procedimenti giudiziari abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica avviati nell'anno di riferimento;
- b) il numero di procedimenti giudiziari, classificati per tipo di convenuto e di attore;
- c) il tipo di domanda presentata sulla base della presente direttiva.

---

<sup>7</sup> Direttiva 2003/8/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, intesa a migliorare l'accesso alla giustizia nelle controversie transfrontaliere attraverso la definizione di norme minime comuni relative al patrocinio a spese dello Stato in tali controversie (GU L 26 del 31.1.2003, pag. 41).

## *Articolo 21*

### *Riesame*

Entro il ... [sei anni dalla data di entrata in vigore della presente direttiva] gli Stati membri comunicano alla Commissione tutti i dati disponibili in merito all'applicazione della presente direttiva, in particolare i dati disponibili che indichino in che modo le persone bersaglio di procedimenti giudiziari tesi a bloccare la partecipazione pubblica hanno utilizzato le garanzie di cui alla presente direttiva. Sulla base delle informazioni fornite, entro il ... [sette anni dalla data di entrata in vigore della presente direttiva] e successivamente almeno ogni cinque anni la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sull'applicazione della presente direttiva. Tale relazione valuta gli sviluppi relativi ai procedimenti giudiziari abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica e l'impatto della presente direttiva negli Stati membri, tenendo conto del contesto nazionale di ciascuno Stato membro, compresa l'attuazione della raccomandazione (UE) 2022/758. Se del caso, la relazione è corredata di proposte di modifica della presente direttiva. Tali relazioni della Commissione sono rese pubbliche.

## *Articolo 22*

### *Recepimento*

1. Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro il ... [due anni dalla data di entrata in vigore della presente direttiva]. Essi ne informano immediatamente la Commissione.

Le disposizioni adottate dagli Stati membri contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di tale riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Le modalità del riferimento sono stabilite dagli Stati membri.

2. Gli Stati membri comunicano alla Commissione il testo delle disposizioni principali di diritto interno che adottano nel settore disciplinato dalla presente direttiva.

### *Articolo 23*

#### *Entrata in vigore*

La presente direttiva entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

### *Articolo 24*

#### *Destinatari*

Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva.

Fatto a ...,

*Per il Parlamento europeo*

*La presidente*

*Per il Consiglio*

*Il presidente*

---