



Bruxelles, 17 maggio 2023
(OR. en)

9263/23

LIMITE

JUSTCIV 67
FREMP 140
AUDIO 45
JAI 600
CODEC 835

Fascicolo interistituzionale:
2022/0117(COD)

NOTA

Origine:	Segretariato generale del Consiglio
Destinatario:	Comitato dei rappresentanti permanenti/Consiglio
n. doc. prec.:	8604/23 INIT
n. doc. Comm.:	8529 2022 INIT + ADD 1
Oggetto:	Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla protezione delle persone attive nella partecipazione pubblica da procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi ("azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica") - Orientamento generale

I. INTRODUZIONE

1. Il 27 aprile 2022 la Commissione ha adottato la proposta di direttiva sulla protezione delle persone attive nella partecipazione pubblica da procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi ("azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica")¹ e la raccomandazione 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")².

¹ Doc. 8529/22.

² Doc. C(2022) 2428 final.

2. La proposta di direttiva è una delle iniziative previste dal piano d'azione per la democrazia europea³, inteso a rafforzare la libertà e il pluralismo dei media. Sulla base dell'articolo 81, paragrafo 2, lettera f), TFUE, fornisce ai giornalisti, ai difensori dei diritti umani e ad altri soggetti che partecipano attivamente al dibattito pubblico strumenti giuridici adeguati contro le azioni legali volte a intimidirli e a metterli a tacere. La direttiva mira a fornire garanzie procedurali nei procedimenti civili con implicazioni transfrontaliere.
3. Al Parlamento europeo la commissione giuridica (JURI) è la commissione competente per il merito, in associazione con la commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE), mentre la commissione per la cultura e l'istruzione (CULT) è la commissione competente per parere. Il relatore per il fascicolo è Tiemo Wölken (S&D, Germania), che ha presentato il suo progetto di relazione alla commissione JURI il 2 marzo 2023.
4. Il 26 ottobre 2022 il Comitato economico e sociale europeo ha emesso il suo parere⁴ sulla proposta.

II. LAVORI IN SEDE DI CONSIGLIO

5. In sede di Consiglio la proposta è stata esaminata dal gruppo per le questioni di diritto civile (SLAPP) (in appresso: gruppo SLAPP). Nella riunione del gruppo SLAPP del 13 maggio 2022, la Commissione ha presentato la proposta di direttiva anti-SLAPP, il documento di lavoro dei servizi della Commissione⁵ che l'accompagna e la raccomandazione anti-SLAPP.

³ Doc. COM(2020) 790 final.

⁴ Doc. SOC/734-EESC-2022.

⁵ Doc. 8529/22 ADD 1.

6. L'esame articolo per articolo della proposta è cominciato durante la presidenza francese ed è continuato durante la presidenza ceca nelle riunioni del gruppo del 24 maggio, 15 giugno, 25 luglio e 9 settembre 2022.
7. Nella riunione del gruppo SLAPP del 10 ottobre 2022 la presidenza ceca ha presentato il testo riveduto relativo ai capi I e II. Tale testo di compromesso è stato discusso in due successive riunioni del gruppo ed è stato seguito da due versioni rivedute. Durante la riunione del gruppo "SLAPP" del 22 novembre, la presidenza ceca ha presentato una proposta di compromesso sui capi III e IV.
8. In occasione del Consiglio GAI del 9 dicembre 2022 è stato organizzato un dibattito orientativo, nel corso del quale i ministri hanno ribadito il loro sostegno all'obiettivo generale della proposta e hanno al contempo sollevato una serie di questioni chiave, in particolare la necessità di garantire che sia mantenuto l'accesso alla giustizia degli attori.
9. Sulla base dei chiari orientamenti politici forniti dai ministri, la presidenza ceca e la presidenza svedese hanno presentato un nuovo testo di compromesso relativo ai capi da I a IV, che è stato oggetto di discussione in sede di gruppo SLAPP il 31 gennaio e il 17 febbraio 2023. Altre due proposte di compromesso sull'intero testo della direttiva sono state analizzate dagli Stati membri rispettivamente il 15 marzo e il 18 aprile 2023.
10. Tenendo conto delle osservazioni formulate dalle delegazioni nel corso dell'ultima riunione del gruppo, la presidenza ha elaborato una proposta di compromesso finale il 24 aprile 2023 e l'ha sottoposta a una consultazione informale. Solo una delegazione ha dichiarato di non essere in grado di sostenere il testo. Due Stati membri hanno formulato riserve d'esame. Dato il sostegno generale di tutte le altre delegazioni, la presidenza ha concluso che a livello tecnico era stato raggiunto un accordo sul testo di compromesso che figura in allegato.

11. Durante le discussioni a livello tecnico e a livello ministeriale, gli Stati membri hanno espresso il loro sostegno all'obiettivo della direttiva di eliminare gli ostacoli al corretto svolgimento dei procedimenti civili garantendo al contempo la protezione del diritto alla libertà di espressione e alla libertà dei media. Gli Stati membri hanno tuttavia sottolineato che le garanzie procedurali previste dalla direttiva dovrebbero essere scrupolosamente mirate e in linea con il diritto a un ricorso effettivo e a un processo equo, al fine di eliminare il rischio di abusi da parte di coloro che la direttiva mira a proteggere. Hanno inoltre segnalato la necessità di garantire che le misure anti-SLAPP non impediscano la presentazione di domande legittime dinanzi ai tribunali e non violino di conseguenza l'accesso degli attori alla giustizia.
12. La presidenza ritiene che il testo di compromesso affronti dette preoccupazioni e fornisca un approccio attentamente equilibrato per quanto riguarda la protezione dei diritti fondamentali in gioco.

III. CONCLUSIONI

13. Alla luce di quanto precede, si invita il Comitato dei rappresentanti permanenti a:
- confermare l'accordo sul testo della proposta di direttiva che figura nell'allegato della presente nota; e
 - raccomandare al Consiglio di raggiungere un orientamento generale sul testo;

si invita il Consiglio a:

- raggiungere un orientamento generale sul testo che figura nell'allegato della presente nota, che costituirà la base dei negoziati con il Parlamento europeo nel quadro della procedura legislativa ordinaria (articolo 294 TFUE).

2022/0117 (COD)

Proposta di

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")

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,

previa trasmissione del progetto di atto legislativo ai parlamenti nazionali,

deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria,

considerando quanto segue:

- (-1) L'Unione si è prefissa l'obiettivo di conservare e sviluppare al suo interno 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 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.**

- (1) L'articolo 2 del trattato sull'Unione europea 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.
- (2) L'articolo 10, paragrafo 3, del trattato sull'Unione europea 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 (articolo 7), il diritto alla protezione dei dati di carattere personale (articolo 8), il diritto alla libertà di espressione e d'informazione, che include il rispetto della libertà e del pluralismo dei media (articolo 11), e il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale (articolo 47).
- (3) Il diritto alla libertà di espressione e di informazione **sancito** [...] all'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. All'articolo 11 della Carta dovrebbero essere attribuiti 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.
- (4) 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, in particolare i giornalisti e i difensori dei diritti umani, da procedimenti giudiziari avviati nei loro confronti per dissuaderle dalla partecipazione pubblica (comunemente denominati "*azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica*", "SLAPP" o "azioni bavaglio").

- (4 bis) Occorre tenere presente che la partecipazione pubblica non sempre è condotta in buona fede. La presente direttiva non dovrebbe tutelare la diffusione di disinformazione. A tal fine, le norme della presente direttiva dovrebbero lasciare all'organo giurisdizionale adito la discrezionalità necessaria per valutare se l'applicazione delle garanzie pertinenti sia appropriata in un caso specifico. Ad esempio, se le accuse formulate dal convenuto sono false e il loro scopo è quello di danneggiare la reputazione dell'attore, il convenuto non dovrebbe beneficiare della protezione di cui ai capi II, III e IV della presente direttiva.**
- (5) 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 per garantire che i cittadini abbiano accesso a una pluralità di opinioni nelle democrazie europee. È essenziale che i giornalisti dispongano dello spazio necessario per contribuire a un dibattito aperto, libero ed equo e per contrastare la disinformazione, le ingerenze e la manipolazione delle informazioni. [...] La protezione accordata ai giornalisti in virtù del diritto alla libertà di espressione, come riconoscimento del loro importante ruolo, è subordinata alla condizione che essi agiscano in buona fede, al fine di fornire informazioni accurate e affidabili, conformemente all'etica del giornalismo.**
- (5 bis) La presente direttiva non fornisce una definizione di giornalista poiché lo scopo è proteggere tutte le persone fisiche e giuridiche in ragione della loro partecipazione pubblica. Va tuttavia sottolineato che il giornalismo è una funzione condivisa 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.**

(6) I giornalisti investigativi hanno un ruolo particolarmente importante nella lotta alla criminalità organizzata, alla corruzione e all'estremismo. Svolgono un lavoro che comporta rischi particolarmente elevati e sono sempre più esposti ad attacchi e molestie. È **necessario** [...] un solido sistema di garanzie affinché possano esercitare la loro funzione cruciale di vigilanza su questioni di legittimo interesse pubblico.

(7) [...]

I difensori dei diritti umani sono individui, gruppi e organizzazioni della società civile che promuovono e proteggono i diritti umani e le libertà fondamentali universalmente riconosciuti. In tale veste, i difensori dei diritti umani sono impegnati a promuovere e tutelare i diritti civili, politici, economici, sociali, culturali e ambientali e a combattere la discriminazione diretta o indiretta, fondata su quanto stabilito all'articolo 21 della Carta.

(7 bis) Altri **importanti** partecipanti al dibattito pubblico, come gli accademici e i ricercatori, meritano altresì una protezione [...] **effettiva**, in quanto anch'essi **potrebbero** essere bersaglio di SLAPP. **In una società democratica, i membri della comunità accademica dovrebbero poter impegnarsi nella ricerca, nell'insegnamento, nell'apprendimento e nella comunicazione all'interno della società senza timore di rappresaglie.**

- (8) 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.
- (9) Per favorire un simile ambiente è importante proteggere i giornalisti e i difensori dei diritti umani dai procedimenti giudiziari 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, di norma attraverso il ricorso a molestie e all'intimidazione.
- (10) Le SLAPP sono generalmente avviate da entità potenti, **come** ad esempio individui, gruppi di lobby, società e organi statali. 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. La presenza di un simile squilibrio di potere, pur non essendo un elemento indispensabile di tali casi, aumenta in misura significativa le conseguenze negative e gli effetti dissuasivi dei procedimenti giudiziari tesi a bloccare la partecipazione pubblica.
- (11) I procedimenti giudiziari tesi a bloccare la partecipazione pubblica possono incidere negativamente sulla credibilità e sulla reputazione dei giornalisti e dei difensori dei diritti umani ed esaurirne le risorse finanziarie e di altro tipo. Tali procedimenti possono 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 sui giornalisti e sui difensori dei diritti umani. Tali pratiche possono pertanto avere effetti deterrenti sul loro lavoro, spingendoli all'autocensura per evitare eventuali procedimenti giudiziari futuri, con il conseguente impoverimento del dibattito pubblico [...] a scapito della società nel suo complesso.

- (12) Le persone bersaglio di procedimenti giudiziari tesi a bloccare la partecipazione pubblica possono trovarsi di fronte a molteplici azioni legali avviate contemporaneamente, a volte in più giurisdizioni. 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 possono anche avvalersi di strumenti procedurali al fine di **augmentare** 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. Tali pratiche comportano anche un onere inutile e dannoso a carico dei sistemi giudiziari nazionali.
- (13) Le garanzie previste dalla presente direttiva dovrebbero applicarsi a tutte le persone fisiche o giuridiche in ragione della loro 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** [...] 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 prestano servizi alle persone bersaglio dei procedimenti giudiziari.
- (13 bis) Una domanda manifestamente infondata può essere intesa come una domanda la cui assenza di fondamento è talmente evidente da non lasciare adito ad alcun ragionevole dubbio. Ciò deve essere valutato caso per caso in relazione a ciascuna domanda specifica.**
- (14) 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, **includere le procedure per le misure provvisorie e cautelari, le domande riconvenzionali o altri tipi particolari di rimedi esperibili nel quadro di altri strumenti.** [...] Tuttavia, non dovrebbe **applicarsi alle** [...] azioni civili intentate nell'ambito di procedimenti penali e **disciplinate, in tutto o in parte, dal diritto processuale penale.**

- (15) La direttiva non [...] dovrebbe applicarsi alle domande basate sulla responsabilità dello Stato per atti od omissioni nell'esercizio dei pubblici poteri (acta iure imperii), alle azioni esercitate nei confronti dei funzionari che agiscono a nome dello Stato né a quelle di responsabilità per atti delle autorità pubbliche, compresa la responsabilità dei funzionari pubblici. **La presente direttiva non dovrebbe applicarsi alle questioni penali o all'arbitrato e dovrebbe lasciare impregiudicato il diritto processuale penale.**
- (16) Per "partecipazione pubblica" si dovrebbe intendere qualsiasi dichiarazione resa o attività svolta da una persona fisica o giuridica nell'esercizio del diritto alla libertà di espressione e di informazione su una questione di interesse pubblico **attuale o futuro**, come la creazione, la presentazione, la promozione, mediante pubblicità, **attività di marketing** o con altri mezzi, di comunicazioni, pubblicazioni o opere giornalistiche, politiche, scientifiche, accademiche, artistiche, illustrative o satiriche, nonché qualunque azione preparatoria direttamente collegata a tali dichiarazioni o attività. **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 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, come la presentazione di reclami, petizioni, [...] **ricorsi dinanzi a organi giurisdizionali o amministrativi** e la partecipazione a udienze pubbliche.

(16 bis) La partecipazione pubblica dovrebbe comprendere anche le azioni preparatorie, di sostegno o di assistenza legate da un nesso diretto e intrinseco alla dichiarazione o all'attività in questione [...]. **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.**

(16 ter) La partecipazione pubblica può comprendere inoltre altre attività tese ad informare o influire sull'opinione pubblica o a **incoraggiare** [...] ulteriori 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.

(17) [...]

(18) Il concetto di questione di interesse pubblico dovrebbe riguardare anche 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 il godimento dei diritti fondamentali. Una controversia puramente individuale tra un consumatore e un fabbricante o prestatore di servizi in relazione a un bene, prodotto o servizio dovrebbe rientrare in tale concetto solo se la questione contiene elementi di interesse pubblico, ad esempio **se riguarda**[...] prodotti o servizi che non rispettano norme ambientali o di sicurezza.

- (19) Le attività di una **figura pubblica** [...] **dovrebbero** [...] anch'esse **essere considerate** questioni di interesse pubblico, **dato** che possono 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 o entità sia soddisfare la curiosità di determinati lettori quanto ai particolari della vita privata di una persona.
- (19 bis) **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 concreti 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.**
- (19 ter) **Le questioni di interesse pubblico possono riguardare anche presunti reati, quali la corruzione, la frode, l'evasione fiscale o le molestie sessuali.**
- (20) I procedimenti giudiziari abusivi comportano di norma l'uso in malafede di tattiche di contenzioso **adottate dall'attore, che comprendono, tra le altre, la scelta della giurisdizione, il ricorso a strategie dilatorie e [...] la pratica di causare [...] spese sproporzionate per il convenuto nel procedimento [...]. 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 e **sono volte a ottenere un effetto dissuasivo sulla partecipazione pubblica alla questione dibattuta. [...].**

(20 bis) Le domande presentate nell'ambito di procedimenti giudiziari abusivi 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.

(21) [...]

(22) [...]

- (23) Il convenuto dovrebbe poter richiedere le seguenti garanzie procedurali: la costituzione di una cauzione a copertura delle spese **relative al procedimento**, oppure delle spese **relative al procedimento** e, se del caso, del risarcimento dei danni, il rigetto anticipato di [...] domande manifestamente infondate[...], rimedi contro i procedimenti giudiziari abusivi (condanna alle spese[...] e sanzioni **o altre misure adeguate**) oppure alcune di tali misure o l'insieme delle stesse [...]. **Tali garanzie procedurali dovrebbero essere applicate con attenzione in linea con il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale, come stabilito dall'articolo 47 della Carta, lasciando al giudice il potere discrezionale nei singoli casi di esaminare adeguatamente la questione e consentendo così il rigetto anticipato delle domande manifestamente infondate senza limitare l'accesso effettivo alla giustizia.**
- (23 bis) **Gli Stati membri dovrebbero stabilire o mantenere le norme sulle 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 tal fine. Tali norme nazionali non dovrebbero rendere indebitamente arduo l'esercizio di dette garanzie procedurali.**

(24) 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 sulle spese favorevole alla parte vittoriosa. Tale strategia 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 in ordine alla 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, in conformità del diritto nazionale. Ciò non pregiudica la possibilità per gli Stati membri di prevedere che le garanzie procedurali possano essere adottate d'ufficio.**

(25) [...]

(25 bis) Per garantire un livello di protezione più efficace, le organizzazioni non governative dovrebbero poter sostenere il convenuto nei procedimenti giudiziari avviati in relazione alla partecipazione pubblica. 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 organizzazioni non governative potrebbero sostenere il convenuto e i requisiti procedurali per tale sostegno, segnatamente i termini, ove opportuno, dovrebbero essere disciplinati dal diritto nazionale.

(26) Per fornire al convenuto una garanzia supplementare, dovrebbe essere possibile stabilire a suo favore la costituzione di una cauzione a copertura delle spese **stimate relative al procedimento** [...] o, **se del caso, delle spese stimate relative al procedimento e al risarcimento dei danni.** [...] **Tuttavia, è necessario trovare un equilibrio tra tale misura e il diritto di accesso alla giustizia dell'attore.** [...] **L'organo giurisdizionale adito può ritenere opportuno che l'attore costituisca 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 ma rappresenta una misura cautelare **per** garantire gli effetti della decisione finale con cui si accerti un abuso procedurale **e che copre le spese o, se previsto dal diritto nazionale, le spese e il risarcimento dei 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.

(26 bis) 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 i casi manifestamente infondati 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. 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 del caso, del diritto a un ricorso effettivo e del diritto a un giudice imparziale. 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.

(27) [...]

(28) [...]

(29) Al fine di garantire **che una** richiesta di rigetto anticipato sia trattata **in modo accelerato**, gli Stati membri possono fissare termini per lo svolgimento delle udienze o per l'adozione di una decisione da parte dell'organo giurisdizionale. Possono anche adottare regimi analoghi alle procedure relative alle misure provvisorie. Gli Stati membri dovrebbero adoperarsi affinché, qualora il convenuto **richieda**[...] altre garanzie procedurali, la decisione a tale riguardo sia anch'essa adottata [...] **in modo accelerato**. [...]

(30) [...]

(30 bis) 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.

- (31) **Qualora l'organo giurisdizionale abbia stabilito che il procedimento è abusivo, tra le spese dovrebbero figurare tutti i tipi di spese [...] relative al procedimento, comprese [...] le spese di rappresentanza legale sostenute dal convenuto [...]. L'organo giurisdizionale dovrebbe pronunciare le decisioni concernenti le spese conformemente al diritto nazionale. [...]**
- (32) Dare agli organi giurisdizionali la possibilità di imporre sanzioni **o altre misure adeguate** ha come obiettivo principale dissuadere i potenziali attori dall'avviare procedimenti giudiziari abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica. **Altre misure adeguate potrebbero essere, ad esempio, se previsto dal diritto nazionale, il risarcimento dei danni o la pubblicazione della decisione dell'organo giurisdizionale. Qualora l'organo giurisdizionale abbia stabilito che il procedimento è abusivo, tali sanzioni o misure** dovrebbero essere proporzionate agli elementi di abuso individuati e dovrebbero tenere conto del potenziale effetto dannoso o dissuasivo del procedimento sulla partecipazione pubblica [...]. **Spetterebbe agli Stati membri decidere le modalità di pagamento di eventuali importi monetari.**

- (33) Nel contesto transfrontaliero è importante riconoscere anche le minacce derivanti da SLAPP avviate in paesi terzi contro giornalisti, difensori dei diritti umani e altre persone attive nella partecipazione pubblica domiciliate nell'Unione europea. Da tali azioni possono derivare decisioni di risarcimento danni per importi eccessivi a carico di giornalisti, difensori dei diritti umani e altri soggetti dell'UE. I procedimenti giudiziari nei paesi terzi sono più complessi e costosi per le persone che ne sono il bersaglio. Per tutelare la democrazia e **il diritto alla libertà di espressione e di informazione nell'Unione europea ed evitare che le garanzie previste dalla presente direttiva siano compromesse dal ricorso a procedimenti giudiziari in altre giurisdizioni, è importante garantire protezione anche dai procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi nei paesi terzi. Gli Stati membri possono 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.**
- (34) La presente direttiva introduce un nuovo criterio speciale di giurisdizione al fine di garantire che le persone bersaglio di SLAPP e domiciliate nell'Unione europea dispongano di un rimedio efficace nell'Unione contro i procedimenti giudiziari abusivi avviati dinanzi a un organo giurisdizionale di un paese terzo **da un attore domiciliato al di fuori dell'Unione. Ciò trova applicazione a prescindere dalla pronuncia di una decisione o dall'esistenza di una decisione definitiva, in quanto le persone bersaglio di SLAPP possono subire danni e sostenere spese sin dall'inizio del procedimento ed eventualmente senza che sia pronunciata una decisione, come nel caso di un ritiro. Tuttavia, gli Stati membri possono 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 azioni bavaglio domiciliate nell'Unione europea di chiedere presso gli organi giurisdizionali del loro luogo di domicilio il risarcimento dei danni subiti e il rimborso delle spese sostenute nell'ambito di siffatti procedimenti dinanzi a organi giurisdizionali di un paese terzo.[...] **Detto criterio intende fungere da deterrente contro procedimenti giudiziari abusivi avviati in paesi terzi nei confronti di persone domiciliate nell'Unione europea e può essere applicato, ad esempio, nel caso in cui un attore domiciliato al di fuori dell'Unione possieda beni patrimoniali nell'Unione europea. Tale disposizione non riguarda né il diritto applicabile né il diritto sostanziale in materia di risarcimento dei danni in quanto tali.**

- (35) La presente direttiva dovrebbe lasciare impregiudicata la protezione offerta da altri strumenti di diritto dell'Unione o **disposizioni del diritto nazionale 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 riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione⁶, 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. Disposizioni più favorevoli possono includere disposizioni nazionali che stabiliscono garanzie procedurali più efficaci, come un regime di responsabilità relativo al diritto alla libertà di espressione e di informazione.**
- (36) La [...] raccomandazione della Commissione 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") [...] 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 e la raccolta di dati, nonché la comunicazione e il monitoraggio dei procedimenti giudiziari tesi a bloccare la partecipazione pubblica.

⁶ GU L 305 del 26.11.2019, pag. 17.

(36 bis) La presente direttiva è conforme alla tutela dei diritti fondamentali e rispetta i principi riconosciuti dalla Carta e i diritti fondamentali che fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali. 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.

(37) A norma degli articoli 1 e 2 del protocollo n. 22 sulla posizione della Danimarca, allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la Danimarca non partecipa all'adozione della presente direttiva, non è da essa vincolata né è soggetta alla sua applicazione.

(38) [...]

(39) [...]A norma dell'articolo 3 e dell'articolo 4 bis, paragrafo 1, del protocollo n. 21 sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, [con lettera del **6 luglio 2022**] l'Irlanda ha notificato che desidera partecipare all'adozione e all'applicazione della presente direttiva,[...]

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 particolare giornalisti e difensori dei diritti umani, in ragione della loro partecipazione pubblica.

Articolo 2

Ambito di applicazione

1. La presente direttiva si applica alle questioni di carattere civile o commerciale con implicazioni transfrontaliere **esaminate nel quadro di procedimenti civili**, 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.**

1 bis. 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 in relazione al diritto alla libertà di espressione e di informazione.

Articolo 3

Definizioni

Ai fini della presente direttiva si applicano le definizioni seguenti:

1. **"partecipazione pubblica"**: qualsiasi dichiarazione resa o attività svolta da una persona fisica o giuridica nell'esercizio del diritto alla libertà di espressione e di informazione su una questione di interesse pubblico e qualsiasi azione preparatoria, di sostegno o di assistenza direttamente collegata a tali dichiarazioni o attività [...];
2. **"questione di interesse pubblico"**: qualunque questione che riguarda il pubblico in misura tale da poter suscitare in quest'ultimo un legittimo interesse, in settori quali:
 - a) **diritti fondamentali**, salute pubblica, sicurezza, ambiente[...] o clima [...];
 - b) attività di una **figura** [...] pubblica[...];

- c) questioni oggetto di[...] esame [...] da parte di un organo legislativo, esecutivo o giudiziario o qualsiasi altro procedimento [...] ufficiale;
- d) accuse di corruzione, frode o **altri reati** [...];
- e) attività volte a combattere la disinformazione;

3. **"procedimenti giudiziari abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica":**

procedimenti giudiziari [...] **che hanno come finalità principale la [...] prevenzione, la restrizione o la penalizzazione della partecipazione pubblica e che presentano domande infondate** [...]. Indicazioni di tale finalità possono essere:

- 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 di suoi rappresentanti.

Articolo 4

[...]



CAPO II

Norme comuni in materia di garanzie procedurali

Articolo 5

Richiesta di garanzie procedurali

1. Gli Stati membri provvedono affinché le persone fisiche o giuridiche nei confronti delle quali sono avviati procedimenti giudiziari in ragione della loro partecipazione pubblica possano richiedere, **conformemente al diritto nazionale**:
 - a) la costituzione di una cauzione **di cui** [...] all'articolo 8;
 - b) il rigetto anticipato[...] delle **domande** manifestamente infondate **di cui** [...] al capo III;
 - c) rimedi contro i procedimenti giudiziari abusivi **di cui** [...] al capo IV.
2. [...]
3. 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 6

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. Ciò non pregiudica l'articolo 5, paragrafo 3.**

Articolo 7

[...] Sostegno per il convenuto nei procedimenti giudiziari

Gli Stati membri [...] provvedono affinché l'organo giurisdizionale investito di un procedimento giudiziario **avviato** nei confronti di **persone fisiche o giuridiche in ragione della loro** partecipazione pubblica possa accettare che organizzazioni non governative [...] **sostengano** [...] il convenuto **in tali procedimenti conformemente al diritto nazionale.**

Articolo 8

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 [...] **relative al procedimento** o, **se previsto dal diritto nazionale,** delle spese **relative al procedimento** e al risarcimento dei danni, se ritiene che tale cauzione sia opportuna [...].

CAPO III

Rigetto anticipato delle [...] domande manifestamente infondate

Articolo 9

Rigetto anticipato

1. Gli Stati membri [...] **provvedono affinché** gli organi giurisdizionali **possano** [...] **rigettare il più presto possibile, conformemente al diritto nazionale e previo esame adeguato, [...] le domande** tese a bloccare la partecipazione pubblica che risultano manifestamente infondate.

2. [...]

Gli Stati membri provvedono affinché la richiesta di rigetto anticipato sia trattata 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.

Articolo 10

[...]

Articolo 11

[...]

Articolo 12

[...] Fondatezza delle domande

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 9 sia impugnabile.

CAPO IV

Rimedi contro i procedimenti giudiziari abusivi

Articolo 14

Decisione relativa alle spese

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 **previste dal diritto nazionale**, compreso l'importo delle spese di rappresentanza legale sostenute dal convenuto [...].

Articolo 15

[...]

Articolo 16

Sanzioni [...] o altre misure adeguate

Gli Stati membri [...] **provvedono** affinché gli organi giurisdizionali investiti di procedimenti giudiziari abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica [...] **possano** infliggere sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive **o altre misure adeguate** alla parte che ha avviato tali procedimenti.

CAPO V

Protezione da sentenze emesse in paesi terzi

Articolo 17

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 [...].

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 mentre il procedimento è ancora pendente nel paese terzo.**

CAPO VI

Disposizioni finali

Articolo 19

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 anteriormente alla data dell'entrata in vigore della presente direttiva [...]**.

Articolo 20

Riesame

Gli Stati membri comunicano alla Commissione tutti [...] **i dati disponibili** in merito all'applicazione della presente direttiva entro... [*cinque*[...] *anni dalla data di recepimento*]. Sulla base delle informazioni fornite, entro e non oltre ... [*sei*[...] *anni dalla data di recepimento*] la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sull'applicazione della presente direttiva. La relazione valuta l'evoluzione dei procedimenti giudiziari abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica e l'impatto della presente direttiva negli Stati membri. Se del caso, la relazione è corredata di proposte di modifica della presente direttiva.

Articolo 21

Recepimento nel diritto interno

1. Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro ... [...] *tre anni dalla data di entrata in vigore della presente direttiva*]. Essi comunicano immediatamente alla Commissione il testo di tali disposizioni.

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 22

Entrata in vigore

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

Articolo 23

Destinatari

Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Parlamento europeo

Il presidente

Per il Consiglio

Il presidente