Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla 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»)

[COM(2022) 177 final — 2022/0117 COD]

(2023/C 75/20)

Relatore: **Tomasz Andrzej WRÓBLEWSKI**

Correlatore: **Christian MOOS**

Base giuridica	Articolo 304 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Sezione competente	Occupazione, affari sociali e cittadinanza
Adozione in sezione	29.9.2022
Adozione in sessione plenaria	26.10.2022
Sessione plenaria n.	573
Esito della votazione	
(favorevoli/contrari/astenuti)	143/2/6

1. **Conclusioni e raccomandazioni**

1.1. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie con favore l'iniziativa della Commissione, che rappresenta un passo avanti nella lotta alle «cause bavaglio», il cui numero in Europa è in aumento dal 2015 ([1]). Il contrasto delle azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica (*Strategic Lawsuits Against Public Participation* — SLAPP), ossia i procedimenti giudiziari avviati in relazione alla partecipazione pubblica che sono completamente o parzialmente infondati e che hanno come finalità principale quella di prevenire, restringere o penalizzare la partecipazione pubblica, è fondamentale per costruire una società civile bene informata e conseguire la trasparenza nella vita pubblica. Poiché le azioni SLAPP sono intentate anche da parti situate al di fuori dell'UE, le misure anti-SLAPP contribuiscono a proteggere la democrazia europea dalle minacce esterne.

1.2. I procedimenti giudiziari SLAPP sono spesso caratterizzati da un considerevole squilibrio di potere, poiché gli attori dispongono di maggiori risorse finanziarie o istituzionali rispetto ai convenuti, e questo fa sì che sia relativamente semplice intentare azioni di questo tipo. È quindi importante garantire che i convenuti dispongano degli strumenti adeguati per difendersi in questa battaglia che è attualmente impari.

1.3. Va sottolineato che le azioni SLAPP costituiscono un abuso del diritto e non sono accettabili in paesi democratici fondati sullo Stato di diritto. I giornalisti, soprattutto se indipendenti, sono i più esposti a questa minaccia, ma il problema può riguardare anche qualsiasi altro partecipante al dibattito pubblico.

1.4. È importante anche distinguere la protezione dalle azioni SLAPP dalla protezione dei diritti della personalità e dalla possibilità di tutelare la propria reputazione in caso di diffamazione. Con l'espressione «azioni SLAPP» ci si riferisce ai comportamenti infondati volti a soffocare il dibattito pubblico e a mettere a tacere coloro che vi prendono parte. Pertanto, le domande riconvenzionali contro le azioni SLAPP non compromettono l'esercizio del diritto ad adire un organo giurisdizionale né proteggono chi diffonde contenuti falsi o diffamatori.

1.5. Il CESE accoglie con favore i meccanismi proposti dalla Commissione, ma reputa che, nel corso dell'iter legislativo, sarebbe opportuno prendere in considerazione la possibilità di aggiungerne altri. Tra le misure supplementari da proporre, potrebbero figurare l'introduzione di una pronuncia pregiudiziale che ponga fine a una causa ritenuta non conforme, la riunione di diversi procedimenti, su richiesta del convenuto, nella giurisdizione da questi designata, la fissazione di un termine per la procedura o l'introduzione di una procedura accelerata, oppure ancora l'esclusione della possibilità che un soggetto diverso dall'attore sostenga le spese dell'azione legale intentata da quest'ultimo.

([1]) Relazione sui procedimenti SLAPP (https://www.the-case.eu/slapps-in-europe).

1.6. Oltre ad attuare la nuova normativa europea — il che, tenuto conto dell'intero processo legislativo, potrà richiedere diversi anni — è opportuno rivedere le normative nazionali al fine di individuare i meccanismi che già ora potrebbero essere utili a contrastare le azioni SLAPP. Capire per quali motivi i meccanismi che pure esistono non vengono impiegati in maniera efficace può contribuire ad offrire una protezione migliore ai partecipanti al dibattito pubblico.

1.7. Un altro aspetto importante è il monitoraggio delle azioni SLAPP e dell'efficacia delle soluzioni attuate. È opportuno considerare con attenzione quali soggetti debbano svolgere tali valutazioni, tenendo presente in particolare che le azioni SLAPP possono essere promosse anche da istituzioni pubbliche. Pertanto, delegare tale competenza agli Stati membri potrebbe non consentire di realizzare adeguatamente gli obiettivi perseguiti.

1.8. Al tempo stesso, onde garantire che l'obiettivo della direttiva sia raggiunto nel modo più efficace possibile, si dovrebbe valutarne l'applicazione quanto più possibile a breve: a giudizio del CESE, è più appropriato prevedere un periodo più breve dal recepimento rispetto al periodo di cinque anni attualmente proposto dalla Commissione.

1.9. Dal momento che la direttiva proposta si applica ai soli procedimenti transfrontalieri, è importante anche adoperarsi affinché i singoli Stati membri adottino iniziative analoghe per i procedimenti a livello nazionale. Limitare l'applicazione della direttiva ai procedimenti transfrontalieri offrirà una protezione solamente a un numero ristretto di partecipanti al dibattito pubblico, ignorando, in particolare, i giornalisti, gli attivisti o gli informatori («segnalanti») che operano in ambito nazionale o locale. Un'azione globale di contrasto alle azioni SLAPP richiede un approccio uniforme alle cause sia transfrontaliere che nazionali.

1.10. È inoltre opportuno sollecitare vivamente gli Stati membri a rivedere le loro normative nazionali al fine di depenalizzare la diffamazione. Qualsiasi procedimento in materia di diritti della personalità dovrebbe essere avviato in sede civile. L'eventualità di dover incorrere in una responsabilità penale fa sì che i partecipanti al dibattito pubblico possano avere maggiore timore di esprimere le loro opinioni o di denunciare degli illeciti.

1.11. Il CESE sottolinea che, in aggiunta all'attuazione di provvedimenti legislativi, è estremamente importante mettere in campo anche misure adeguate nel settore dell'istruzione/educazione e della formazione, rivolte sia ai professionisti del diritto (in particolare giudici, procuratori e avvocati) che ai partecipanti al dibattito pubblico, vale a dire giornalisti, attivisti sociali, difensori dei diritti umani, «segnalanti» o cittadini comuni.

2. **Osservazioni generali**

2.1. La libertà di espressione, e la libertà dei media che ne è il corollario, sono tra i valori fondamentali che ogni paese democratico dovrebbe garantire nel quadro del rispetto dello Stato di diritto.

2.2. Il diritto alla libertà di espressione, nella formulazione dell'articolo 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, sancisce «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», e nel contempo pone l'accento sul rispetto della libertà dei media e del loro pluralismo. Analoghe garanzie sono previste da molti altri strumenti giuridici, quali la Dichiarazione universale dei diritti umani, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, la direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio ([2]) sulla protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione («direttiva sulla protezione degli informatori») e una serie di atti giuridici adottati dai singoli Stati membri, in cui si sottolineano il carattere universale di tali libertà e l'importanza del ruolo che essa svolge.

2.3. Negli ultimi decenni l'evoluzione tecnologica ha modificato radicalmente la forma assunta dal dibattito pubblico. Fino a poco tempo tale dibattito era condotto principalmente su media come la televisione, la radio e i giornali, e ad alimentarlo erano soprattutto giornalisti professionisti, oltre che «segnalanti». Oggi un ruolo fondamentale è stato assunto dai media online, che consentono a chiunque di presentare le proprie opinioni, anche in forma anonima, all'indirizzo di un vasto pubblico.

([2]) 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).

2.4. Nel contesto dell'evoluzione dei media e dei mutamenti tecnologici, è essenziale introdurre meccanismi che garantiscano una protezione effettiva della libertà di espressione a tutti i partecipanti al dibattito pubblico, e dunque non solo ai giornalisti professionisti, ma anche agli attivisti ambientali ([3]) e sociali, ai difensori dei diritti umani, alle organizzazioni non governative, ai «segnalanti» ([4]) in senso lato, ai cittadini attivamente impegnati, ai sindacati e a tutti gli altri soggetti — siano essi singoli od organizzazioni — che si esprimono pubblicamente su questioni di rilevanza sociale.

2.5. È importante sottolineare non solo l'importanza della libertà dei media, ma anche la necessità di garantire il loro pluralismo. Il CESE ribadisce le conclusioni che ha formulato sul tema *Garantire la libertà e la diversità dei media in Europa* ([5]). Un dibattito aperto, non limitato in alcun modo, costituisce il fondamento di una società partecipativa, senza la quale la democrazia non può funzionare correttamente ([6]). L'esclusione dal dibattito pubblico di una qualsivoglia opinione può essere all'origine — come è già avvenuto in passato — di tensioni sociali e di violenze. I media non vanno considerati soltanto in senso stretto, ossia come un gruppo specializzato di soggetti impegnati in attività mediatiche realizzate a titolo professionale, ma anche come un gruppo di individui che partecipano attivamente scambiando opinioni o presentando pubblicamente le loro posizioni, indipendentemente dalla fonte: internet, forum, blog o podcast. Ciò è particolarmente importante nei paesi in cui i media pubblici sono controllati dai partiti politici al potere o in quelli in cui i media privati sono controllati da un pugno di proprietari, che cercano di avere il predominio sui messaggi comunicati e di limitare la diversità dei dibattiti pubblici.

2.6. All'interno dell'UE la contrazione degli spazi civici mette a repentaglio la capacità delle organizzazioni della società civile di svolgere un ruolo essenziale nel funzionamento e nella protezione della democrazia e dello Stato di diritto. Le azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica (*Strategic Lawsuits Against Public Participation* — SLAPP, o «cause bavaglio») sono uno strumento utilizzato per mettere a tacere la società civile quando esprime delle critiche. Il CESE accoglie con favore la risoluzione del Parlamento europeo sulle misure di lotta alla riduzione degli spazi civici ([7]) e ritiene che la proposta di direttiva in esame non sia soltanto uno dei provvedimenti previsti dal pacchetto di strumenti dell'UE, ma rappresenti anche un passo avanti decisivo per porre fine a tali pratiche.

2.7. Disporre di maggiori possibilità di pubblicare dichiarazioni o allarmi e un più forte attivismo sociale consentono non solo di ampliare il dibattito pubblico, ma anche di contrastare fenomeni socialmente preoccupanti svelando abusi di potere da parte di istituzioni pubbliche o private, e in particolare episodi di corruzione o di appropriazione indebita di fondi pubblici. Il CESE sottolinea che i media (intesi in senso lato, incluse quindi sia le attività professionali che quelle amatoriali dei partecipanti ai dibattiti pubblici), nella loro funzione di cosiddetto «quarto potere», hanno il compito non solo di plasmare l'opinione, ma anche di esercitare un controllo sulle attività di autorità pubbliche e soggetti privati. Pertanto, la tutela di questo «quarto potere» è estremamente importante per garantire il rispetto delle regole della democrazia e dello Stato di diritto.

2.8. L'abuso dei procedimenti giudiziari per soffocare il dibattito pubblico è un fenomeno sempre più diffuso negli Stati membri dell'UE. Individui, istituzioni e aziende influenti, dotati di ingenti risorse finanziarie e organizzative, si servono del loro potere per mettere a tacere i critici (servendosi di strumenti di nuovo tipo, ad esempio abusando delle disposizioni del RGPD o esigendo che i giornalisti divulghino le loro fonti di informazione), mentre questi, tra cui singoli giornalisti e soggetti della società civile che agiscono da segnalanti, spesso non dispongono di queste stesse risorse finanziarie o organizzative per difendersi da contenziosi ingiustificati. Alcune delle persone fisiche e giuridiche che intentano delle azioni SLAPP contro cittadini e altri soggetti della società civile dell'UE sono stabilite al di fuori dell'UE. In tempi di crescenti tensioni geopolitiche, l'UE deve dotarsi di un insieme di strumenti per proteggere la sua democrazia dalle minacce esterne, inclusi provvedimenti per contrastare le azioni SLAPP.

([3]) NAT/824 — Relazione informativa del Comitato economico e sociale europeo sul tema *La protezione dell'ambiente quale fattore indispensabile per il rispetto dei diritti fondamentali*.

([4]) SOC/593 — Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema *Rafforzare la protezione degli informatori a livello di Unione europea* (GU C 62 del 15.2.2019, pag. 155).

([5]) SOC/635 — Parere d'iniziativa del Comitato economico e sociale europeo sul tema *Garantire la libertà e la diversità dei media in Europa*, EESC 2021/01539 (GU C 517 del 22.12.2021, pag. 9).

([6]) REX/545 — Relazione informativa del Comitato economico e sociale europeo sul tema *Sostegno al settore dei media indipendenti in Bielorussia*

([7]) Risoluzione del Parlamento europeo sulla riduzione degli spazi per la società civile in Europa — 2021/2103(INI) (GU C 347 del 9.9.2022, pag. 2).

2.9. I procedimenti giudiziari SLAPP non vengono avviati dinanzi a un tribunale in nome del diritto: il loro intento non è quello di far valere i diritti della parte attrice, bensì di intimidire e indebolire l'opposizione e di esaurire le risorse del convenuto. Spesso queste azioni legali sono intentate senza alcun fondamento e in maniera reiterata, e il loro effetto pratico è quello di intimidire e mettere a tacere le organizzazioni messe sotto accusa, i convenuti o persino i loro familiari nell'ambito del dibattito pubblico e di dissuaderli dal proseguire le loro attività. Se questi effetti dissuasivi sul proseguimento delle attività non vengono contrastati, il risultato potrebbe essere la creazione di un monopolio o di un oligopolio dei media, il che è incompatibile con gli ideali di uno Stato di diritto democratico.

2.10. Dato il ruolo fondamentale dei media, nonché delle organizzazioni non governative e degli altri soggetti, compresi i segnalanti, che partecipano alla costruzione della società civile e agiscono nell'interesse pubblico, è estremamente importante garantire che questi soggetti beneficino di una protezione adeguata in caso di violazioni o tentativi di violazione della libertà di espressione, soprattutto in situazioni di evidente squilibrio di potere e di risorse. Tale squilibrio può avere degli effetti negativi nella misura in cui il convenuto rifiuti di continuare a partecipare al dibattito pubblico e di denunciare abusi, episodi di corruzione o violazioni dei diritti umani. Gli elevati costi del contenzioso, ulteriormente accresciuti dalle condotte strategiche volte ad allungare i tempi dei procedimenti, costituiscono un problema significativo per i soggetti che sono evidenti bersagli di azioni SLAPP.

2.11. Talvolta, le azioni strategiche intese a soffocare il dibattito pubblico sono accompagnate da altre condotte reprensibili, quali intimidazioni, molestie e minacce nei confronti del convenuto. Anche queste condotte, estremamente pregiudizievoli per la società civile e l'interesse pubblico, dovrebbero essere contrastate con una reazione severa e immediata, a prescindere dalle risorse finanziarie o dai privilegi di cui godono i soggetti coinvolti.

2.12. Allo stesso tempo, non si può ignorare il problema delle informazioni false o del manifesto incitamento all'odio: su questi casi andrebbero svolte delle verifiche e, se vengono accertate violazioni, le informazioni o pubblicazioni in questione devono essere rimosse dallo spazio pubblico. Tuttavia, il CESE invoca un utilizzo corretto e rigoroso dei protocolli in vigore, derivati dall'applicazione della direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio ([8]), dato che le azioni di contrasto adottate non devono comportare limitazioni della libertà di espressione qualora le informazioni e le opinioni trasmesse non costituiscano notizie false né incitamento all'odio ([9]). In ogni caso, queste pratiche non possono servire da pretesto per misure che limitino il diritto alla libertà di espressione.

2.13. Il CESE accoglie con favore la proposta di direttiva della Commissione europea sulla protezione delle persone attive nella partecipazione pubblica da procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi ([10]) e la raccomandazione (UE) 2022/758 della Commissione ([11]) sulla protezione dei giornalisti e dei difensori dei diritti umani attivi nella partecipazione pubblica da procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi.

2.14. Il CESE invita il Parlamento europeo e il Consiglio ad adottare quanto prima questa direttiva, poiché è urgente mettere in campo misure per proteggere giornalisti, esponenti della società civile e altri soggetti attivi nella partecipazione pubblica.

2.15. Il CESE plaude alla decisione del governo irlandese di partecipare all'adozione e all'applicazione della direttiva proposta. A norma dell'articolo 3 e dell'articolo 4, lettera a), punto 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, l'Irlanda può infatti decidere di notificare che intende partecipare all'adozione e all'applicazione della direttiva in questione.

2.16. In aggiunta alle raccomandazioni contenute nel regolamento della Commissione sulle azioni SLAPP, il CESE invita il governo del Regno di Danimarca ad adottare una normativa nazionale che garantisca alle persone attive nella partecipazione pubblica lo stesso livello di protezione dai contenziosi strategici previsto dalla direttiva proposta. Ciò in quanto, 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 parteciperà all'adozione della direttiva in questione e non sarà da essa vincolata né soggetta alla sua applicazione.

([8]) Direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI (GU L 315 del 14.11.2012, pag. 57).

([9]) SOC/712 — Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio — *Un'Europa più inclusiva e protettiva: estendere l'elenco dei reati riconosciuti dall'UE all'incitamento all'odio e ai reati generati dall'odio*, EESC 2022/00299 (GU C 323 del 26.8.2022, pag. 83).

([10]) COM(2022) 177.

([11]) 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).

2.17. A giudizio del CESE, le misure adottate non possono limitare indebitamente il diritto alla giustizia e dovrebbero essere utilizzate solo nei casi di abuso e di uso improprio del contenzioso.

2.18. Secondo il CESE, le norme giuridiche che impediscono il ricorso a procedimenti giudiziari infondati e abusivi dovrebbero essere integrate da misure nel settore dell'istruzione e da una rete di organizzazioni che forniscano assistenza giuridica alle persone e alle istituzioni contro cui vengono intentate tali azioni legali. In particolare, dato il ruolo importante che ricoprono, i professionisti del diritto — sia giudici che procuratori e avvocati — devono ricevere una formazione adeguata, in quanto le loro decisioni e le loro azioni sono fondamentali per lo scopo qui perseguito e per garantire la libertà di espressione.

3. **Osservazioni particolari**

3.1. La diffusione del fenomeno negativo delle azioni SLAPP è un problema grave, e dunque riveste grande importanza l'iniziativa adottata dalla Commissione e dal Parlamento europeo per contrastare tale fenomeno: l'iniziativa è infatti essenziale per offrire una protezione adeguata ai partecipanti ai dibattiti pubblici, un ambito in cui si è abusato e si abusa del diritto ad intentare un'azione giudiziaria al fine di creare un effetto dissuasivo che metta a tacere i convenuti e li induca a non proseguire le loro attività.

3.2. Tutti i partecipanti al dibattito pubblico dovrebbero poter beneficiare della protezione dalle azioni SLAPP, e poco importa se queste siano di carattere nazionale o transfrontaliero. Il CESE conviene con la Commissione che un contenzioso avviato nella giurisdizione di uno Stato membro nei confronti di una persona residente in un altro Stato membro è generalmente più complesso e oneroso per il convenuto. Tuttavia, la stessa considerazione può valere anche per la citazione in giudizio in un'altra città o per il ricorso a tattiche procedurali al fine di prolungare e rendere più costosi i procedimenti intentati in uno stesso Stato membro. Limitare la regolamentazione ai soli casi aventi effetti transfrontalieri può portare a una differenziazione ingiustificata dei diritti delle persone fisiche e delle organizzazioni le cui azioni hanno un impatto a livello locale, e che quindi implicano di solito risorse finanziarie, umane e organizzative limitate.

3.3. Per il corretto funzionamento della direttiva, è necessario stabilire una base giuridica adeguata e inequivocabile per l'azione da intraprendere. Va osservato che l'obiettivo principale dei meccanismi anti-SLAPP non è garantire il corretto svolgimento dei procedimenti giudiziari (i quali possono essere condotti in maniera corretta secondo le procedure nazionali), bensì tutelare i diritti di convenuti che potrebbero non disporre di mezzi giuridici e finanziari adeguati. Il CESE ritiene che i convenuti, che si trovano di solito in una posizione più debole rispetto agli attori, debbano potersi avvalere di meccanismi che consentano loro di difendersi da azioni legali infondate che costituiscono un abuso del diritto ad adire un organo giurisdizionale.

3.4. Il CESE fa notare che l'introduzione di una condizione transfrontaliera rende necessario valutare caso per caso 1) se entrambe le parti del procedimento siano domiciliate o stabilite nell'altro Stato membro; 2) se l'atto di partecipazione a un dibattito pubblico su una questione di interesse pubblico sia rilevante per più di uno Stato membro; oppure 3) se l'attore o soggetti ad esso collegati abbiano avviato procedimenti giudiziari paralleli o precedenti nei confronti degli stessi convenuti o di convenuti ad essi collegati in un altro Stato membro. In particolare, la seconda condizione può portare ad una valutazione discrezionale e ad una limitazione della protezione accordata al convenuto.

3.5. Il CESE condivide l'opinione secondo cui la protezione dalle azioni SLAPP non dovrebbe valere solamente in sede civile. Occorre considerare con particolare attenzione le posizioni delle organizzazioni internazionali (Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite, Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa, Consiglio d'Europa) sull'abolizione del reato di diffamazione, ossia sulla sua espunzione dal diritto penale. Le misure adottate finora non hanno prodotto i risultati attesi, dal momento che in alcuni Stati membri la diffamazione si configura ancora come reato, punibile sia con una pena pecuniaria che con una pena detentiva. Ciò rende impossibile prendere liberamente parte al dibattito pubblico poiché si corre il rischio di procedimenti penali. Il CESE raccomanda di adottare misure efficaci ed efficienti per fare in modo che gli Stati membri aboliscano dai loro codici penali il reato di diffamazione, che non è altro che il retaggio di un passato vergognoso che mette a repentaglio la libertà di parola e di espressione.

3.6. Le sanzioni penali, a prescindere dalla loro effettiva applicazione finale, hanno una funzione dissuasiva, e di conseguenza è ben più probabile che soffochino il dibattito pubblico rispetto a procedimenti giudiziari avviati in sede civile. Rinunciare a offrire protezione dalle azioni SLAPP in sede penale potrebbe avere l'effetto di spingere ad avviare tali procedimenti giudiziari non più in sede civile ma penale, nella quale il convenuto non beneficerebbe più di una protezione supplementare.

3.7. Il CESE sottolinea che le azioni SLAPP possono essere intentate non solo da enti o istituzioni di diritto privato, ma anche da organi statali, ad esempio le procure, e che, di conseguenza, le disposizioni della direttiva si applicano a tutti questi enti, organi e istituzioni. Di conseguenza, il CESE chiede che le disposizioni che proteggono le persone fisiche e giuridiche attive nel dibattito pubblico e le loro fonti di informazione trovino applicazione anche in questi casi. A tale riguardo, è necessario riservare una particolare attenzione al monitoraggio delle azioni SLAPP. Delegare tale compito agli Stati membri, pur sapendo che anche le autorità pubbliche possono essere parti attrici in procedimenti giudiziari SLAPP, suscita legittimi interrogativi. Si dovrebbe prendere in considerazione l'idea di affidare l'esecuzione di tale compito (anche) ad organizzazioni indipendenti, oppure di introdurre una procedura di monitoraggio a livello sovranazionale.

3.8. È importante che la categoria di persone considerate a rischio di azioni SLAPP non includa solo giornalisti o difensori dei diritti umani, benché si debba ritenere che chi svolge queste professioni o attività sia particolarmente esposto a tale rischio. Il gruppo destinatario della protezione dovrebbe essere definito funzionalmente (ossia in funzione delle attività che svolge) invece che in base al livello di istruzione o al tipo di occupazione. In questo modo sarà ugualmente possibile proteggere non solo le persone non direttamente coinvolte in attività mediatiche, ma anche, ad esempio, i cittadini impegnati che svelano abusi commessi nelle loro comunità locali o altri tipi di segnalanti che agiscono in contesti più ampi.

3.9. Si devono accogliere con favore le proposte in materia di garanzie procedurali formulate nel progetto di direttiva, e cioè garanzie, rigetto anticipato di domande manifestamente infondate nel quadro di procedimenti giudiziari, rimedi contro i contenziosi abusivi, protezione da sentenze emesse in paesi terzi. Tuttavia, si dovrebbe prendere in considerazione la possibilità di introdurre altre misure che integrino e agevolino il lavoro dei magistrati, ad esempio privilegiando o imponendo la riunione di procedimenti distinti avviati nei confronti dello stesso convenuto in caso di azioni intentate dallo stesso attore o da attori ad esso collegati.

3.10. Secondo il CESE, sarebbe utile prevedere anche un certo grado di automaticità, sotto forma di una «pronuncia pregiudiziale» che stabilisca la non conformità di una causa qualora essa soddisfi chiaramente i criteri per essere considerata un'azione SLAPP; ciò consentirebbe persino, in casi evidenti, di non avviare alcun procedimento giudiziario, con conseguente riduzione dei costi (non solo a carico di soggetti privati ma anche di enti pubblici) nonché del numero dei procedimenti che potrebbero proseguire il loro iter.

3.11. È inoltre opportuno prendere in considerazione una serie di ulteriori soluzioni, ispirate a meccanismi già esistenti, come ad esempio:

— riunire diversi procedimenti, su richiesta del convenuto, nella giurisdizione da questi designata;

— fissare un termine per la procedura o introdurre una procedura accelerata (sulla falsariga delle procedure elettorali);

— escludere la possibilità che una persona diversa dall'attore sostenga le spese dell'azione legale intentata da quest'ultimo (finanziamento da parte di terzi).

3.12. Tenuto conto che il numero di azioni SLAPP intentate è in aumento, il CESE raccomanda che le nuove norme anti-SLAPP contenute nella direttiva siano applicate dagli Stati membri alle cause in corso o già avviate al momento dell'entrata in vigore di tali norme.

3.13. Allo stesso tempo, è necessario rivedere le normative nazionali sulle attuali misure di contrasto alle azioni SLAPP. L'effettiva applicazione dei meccanismi esistenti potrebbe consentire di migliorare le misure previste e di proteggere in maniera efficace le persone a rischio di azioni SLAPP. Se la legislazione nazionale prevede già alcuni strumenti in grado di affrontare almeno in parte questo problema, sarebbe necessario individuare i motivi per cui essi non vengono adeguatamente applicati. Un'analisi di questo tipo potrebbe, da un lato, indipendentemente dalla proposta di direttiva, migliorare la situazione dei partecipanti al dibattito sociale minacciati da azioni SLAPP e, dall'altro, costituire una ricerca interessante per l'elaborazione e l'attuazione di nuova legislazione.

3.14. Poiché la proposta di direttiva non contempla le cause intentate a livello nazionale, il CESE accoglie con favore la raccomandazione (UE) 2022/758 sulla protezione dei giornalisti e dei difensori dei diritti umani attivi nella partecipazione pubblica da procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi, ed esorta gli Stati membri a garantire lo stesso livello di protezione previsto dalla proposta di direttiva. Tuttavia, l'UE non dovrebbe limitarsi ad emanare raccomandazioni, ma dovrebbe anche imporre agli Stati membri di armonizzare le loro normative in questo campo al fine di assicurare un livello uniforme di protezione dalle azioni SLAPP in tutti gli Stati membri. Ciò vale in particolare per le definizioni giuridiche e l'ambito di applicazione della protezione dai procedimenti SLAPP, onde evitare interpretazioni divergenti e livelli di protezione diversi negli Stati membri.

3.15. Considerato il rapido evolversi del fenomeno delle azioni legali strategiche tese a soffocare il dibattito pubblico, il CESE raccomanda di rivedere l'applicazione della direttiva dopo un periodo massimo di tre anni, invece dei cinque attualmente previsti. Gli Stati membri dovrebbero pertanto comunicare alla Commissione informazioni sull'applicazione della direttiva entro due anni dal suo recepimento. Dopo un ulteriore anno, e dunque a distanza di tre anni dal suo recepimento, la Commissione dovrebbe presentare la relazione sull'applicazione della direttiva.

3.16. Il CESE chiede alla Commissione che, nel porre mano al suddetto riesame, consulti i giornalisti e tutti gli altri soggetti direttamente interessati, le parti sociali e le organizzazioni della società civile al fine di integrare i riscontri forniti dagli Stati membri con valutazioni indipendenti circa l'applicazione della direttiva.

3.17. È fondamentale attuare le misure nel settore dell'istruzione indicate nella già citata raccomandazione (UE) 2022/758. In particolare, è necessario impartire una formazione adeguata ai professionisti del diritto (sia giudici che procuratori e avvocati), nonché prevedere attività educative in senso lato rivolte al grande pubblico negli Stati membri, dove potenzialmente qualsiasi persona può essere un partecipante al dibattito pubblico minacciato da un'azione SLAPP. Queste iniziative nel campo dell'istruzione e dell'educazione dovrebbero prestare sufficiente attenzione alle azioni SLAPP aventi una dimensione transnazionale, che sono contemplate dalla proposta di direttiva. Inoltre, si devono organizzare in tutti gli Stati membri campagne rivolte al vasto pubblico per divulgare e promuovere i diritti e le libertà di espressione, al fine di integrare e rafforzare l'applicazione della direttiva in esame.

3.18. Un aspetto importante del sistema per il contrasto delle azioni legali strategiche tese a soffocare il dibattito pubblico dovrebbe essere anche l'offerta di assistenza legale gratuita alle persone fisiche e alle organizzazioni esposte al rischio di tali azioni. Il CESE è favorevole all'istituzione e allo sviluppo di «organismi giuridici» presso le università, a cura di associazioni di professionisti del diritto o di altri enti, che possano fornire tale assistenza legale gratuita. Tuttavia, si deve garantire che gli organismi proposti dagli Stati membri per offrire questa assistenza siano credibili, indipendenti e professionali e che le loro attività siano soggette a un'adeguata verifica indipendente da parte delle autorità dello Stato membro interessato.

Bruxelles, 26 ottobre 2022

La presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Christa SCHWENG