

RACCOMANDAZIONI

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»)

LA COMMISSIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 292,

considerando quanto segue:

- (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 l'altro, il diritto al rispetto della vita privata e della vita familiare (articolo 7), la protezione dei dati di carattere personale (articolo 8), la libertà di espressione e d'informazione, che include il rispetto della libertà dei media e il loro pluralismo (articolo 11) e il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale (articolo 47).
- (3) Il diritto alla libertà di espressione e d'informazione di cui all'articolo 11 della Carta include la libertà d'opinione e la libertà di ricevere o comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera. Sebbene non si tratti di un diritto assoluto, le eventuali limitazioni devono essere previste dalla legge, rispettare l'essenza del diritto ed essere apportate solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui (articolo 52, paragrafo 1, della Carta).
- (4) In linea con l'articolo 52, paragrafo 3, della Carta e con le spiegazioni relative alla Carta, è opportuno attribuire all'articolo 11 della Carta il significato e la portata dell'articolo 10 sulla libertà di espressione e di informazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. L'articolo 10 CEDU tutela la libertà di espressione e di informazione. Nell'ambito di applicazione della CEDU, qualsiasi restrizione deve essere prevista dalla legge, costituire una misura necessaria in una società democratica e rispondere al perseguimento delle finalità legittime di cui all'articolo 10, paragrafo 2, CEDU.
- (5) La CEDU impone inoltre ai paesi contraenti l'obbligo positivo di salvaguardare la libertà e il pluralismo dei media e di creare un ambiente favorevole alla partecipazione al dibattito pubblico ⁽¹⁾. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo specifica inoltre che la libertà di espressione costituisce uno dei fondamenti essenziali di una società democratica ed è applicabile non solo alle informazioni o alle idee accolte favorevolmente o considerate inoffensive o indifferenti, ma anche a quelle che offendono, sconcertano o disturbano lo Stato o qualsiasi gruppo della

⁽¹⁾ Cfr. ad esempio la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 14 settembre 2010, *Dink contro Turchia* (istanze nn. 2668/07, 6102/08, 30079/08, 7072/09 e 7124/09), punto 137. Sugli obblighi positivi ai sensi dell'articolo 10 della CEDU, cfr. anche la relazione della divisione Ricerca della Corte europea dei diritti dell'uomo, https://www.echr.coe.int/documents/research_report_article_10_eng.pdf.

popolazione ⁽²⁾. Essa ha inoltre chiarito che in una società democratica anche i piccoli gruppi informali di attivisti devono poter svolgere le loro attività in modo efficace e che esiste un forte interesse pubblico a consentire a tali gruppi e individui al di fuori dei gruppi dominanti di contribuire al dibattito pubblico diffondendo informazioni e idee su questioni di interesse pubblico generale ⁽³⁾.

- (6) I giornalisti svolgono un ruolo importante nell'agevolare il dibattito pubblico e nel comunicare informazioni, opinioni e idee ⁽⁴⁾. È essenziale che essi dispongano dello spazio necessario per contribuire a un dibattito aperto, libero ed equo e per contrastare la disinformazione e altre ingerenze manipolative nel dibattito, incluse quelle di soggetti di paesi terzi. I giornalisti dovrebbero essere in grado di svolgere efficacemente la loro attività per garantire che i cittadini abbiano accesso a una pluralità di opinioni nelle democrazie europee.
- (7) Anche i difensori dei diritti umani svolgono un ruolo importante nelle democrazie europee, in particolare nella difesa dei diritti fondamentali, dei valori democratici, dell'inclusione sociale, della protezione dell'ambiente e dello Stato di diritto. Essi dovrebbero poter partecipare attivamente alla vita pubblica e far sentire la loro voce sulle questioni politiche e sui processi decisionali senza timore di intimidazioni. I difensori dei diritti umani sono persone o organizzazioni impegnate nella difesa dei diritti fondamentali e di una serie di altri diritti, compresi i diritti ambientali e climatici, i diritti delle donne, i diritti delle persone LGBTIQ, i diritti delle persone appartenenti a minoranze razziali o etniche, i diritti dei lavoratori o le libertà religiose.
- (8) Perché una democrazia sia sana e prospera è necessario che le persone possano partecipare attivamente al dibattito pubblico. 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 proprio giudizio in uno spazio pubblico in cui le opinioni diverse possono essere espresse liberamente.
- (9) Per promuovere questo ambiente è importante proteggere i giornalisti e i difensori dei diritti umani da procedimenti giudiziari manifestamente infondati e abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica (comunemente noti come «SLAPP» o «azioni bavaglio»). Si tratta di procedimenti manifestamente infondati o totalmente o parzialmente infondati, che contengono elementi di abuso giustificanti la presunzione che lo scopo principale del procedimento giudiziario sia di impedire, limitare o sanzionare la partecipazione pubblica. Indizi di tale abuso sono: il carattere sproporzionato, eccessivo o irragionevole della domanda o di parte di essa, l'esistenza di domande multiple fatte valere dall'attore in relazione a fatti analoghi, o l'intimidazione, le molestie o le minacce da parte dell'attore o dei suoi rappresentanti prima dell'avvio di un procedimento giudiziario manifestamente infondato o abusivo. Tali procedimenti costituiscono un abuso dei procedimenti giudiziari e impongono oneri inutili agli organi giurisdizionali, in quanto il loro obiettivo non è ottenere l'accesso alla giustizia, bensì sottoporre a vessazioni e mettere a tacere i convenuti. I procedimenti che durano a lungo rappresentano un onere per i sistemi giudiziari nazionali.
- (10) I procedimenti giudiziari manifestamente infondati e abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica possono assumere la forma di un'ampia gamma di abusi giuridici, principalmente in materia civile o penale, ma anche in materia di diritto amministrativo, e possono basarsi su vari motivi.

⁽²⁾ Cfr. la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 7 dicembre 1976, *Handyside contro Regno Unito* (istanza n. 5493/72), punto 49.

⁽³⁾ Cfr. la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 15 febbraio 2005, *Steel e Morris contro Regno Unito* (istanza n. 68416/01), punto 89.

⁽⁴⁾ La raccomandazione CM/Rec (2022) 4 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa sulla promozione di un ambiente favorevole al giornalismo di qualità nell'era digitale stabilisce quanto segue «[...] un giornalismo di qualità, basato su norme di deontologia professionale, pur assumendo forme diverse a seconda del contesto geografico, giuridico e sociale, persegue il duplice obiettivo di agire come organo di vigilanza pubblica nelle società democratiche e di contribuire a sensibilizzare e informare il pubblico» («[...] quality journalism, which rests on the standards of professional ethics while taking different forms according to geographical, legal and societal contexts, pursues the dual goal of acting as a public watchdog in democratic societies and contributing to public awareness and enlightenment»), https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectId=0900001680a5ddd0. La risoluzione 2213 (2018) sullo status dei giornalisti in Europa, adottata dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, fa riferimento, in relazione ai giornalisti professionisti, a «una missione di garantire nel modo più responsabile e obiettivo possibile l'informazione del pubblico su temi di interesse generale o specialistico» («a mission to provide the public with information on general or specialist topics of interest as responsibly and as objectively as possible»), https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectId=0900001680a5ddd0.

- (11) Tali procedimenti giudiziari sono spesso avviati da persone o entità potenti (ad esempio gruppi di lobby, società e organi statali) nel tentativo di mettere a tacere il dibattito pubblico. Spesso comportano uno squilibrio di potere tra le parti, dato che l'attore detiene una posizione più forte rispetto al convenuto, ad esempio dal punto di vista finanziario o politico. Pur non essendo una componente indispensabile dei procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi, la presenza di uno squilibrio di potere aumenta significativamente gli effetti dannosi e gli effetti deterrenti dei procedimenti giudiziari tesi a bloccare la partecipazione pubblica.
- (12) I procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica possono avere un impatto negativo sulla credibilità e la reputazione dei giornalisti e dei difensori dei diritti umani in particolare, ed esaurire le loro risorse finanziarie e di altro tipo. Possono avere conseguenze psicologiche negative per le persone che ne sono bersaglio e i loro familiari. Detti procedimenti mettono in pericolo la capacità dei giornalisti e dei difensori dei diritti umani di svolgere le loro attività. A seguito di tali procedimenti, la pubblicazione di informazioni su una questione di interesse pubblico può essere ritardata o del tutto impedita. In generale tali procedimenti possono avere effetti deterrenti soprattutto sul lavoro dei giornalisti e dei difensori dei diritti umani, spingendoli all'autocensura per evitare eventuali procedimenti giudiziari futuri, con il conseguente impoverimento del dibattito pubblico a scapito della società nel suo complesso. La durata delle procedure, la pressione finanziaria e la minaccia di sanzioni penali costituiscono strumenti potenti per intimidire e mettere a tacere le voci critiche.
- (13) Le persone contro cui sono avviati procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica sono spesso sottoposte a molteplici procedimenti giudiziari contemporaneamente e in più giurisdizioni. I procedimenti giudiziari avviati nella giurisdizione di uno Stato membro nei confronti di una persona residente in un altro Stato membro sono generalmente più complessi e costosi per il convenuto. Gli attori di procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica possono anche avvalersi di strumenti procedurali che portano a una maggiore durata del contenzioso e ne aumentano i costi, e possono avviare procedimenti giudiziari in una giurisdizione che ritengono favorevole al loro caso, anziché adire il giudice più adatto per l'esame della domanda.
- (14) Il ricorso a procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi volti a bloccare la partecipazione pubblica è in aumento nell'Unione europea. Secondo studi recenti ⁽⁵⁾, tali procedimenti sono sempre più utilizzati in tutti gli Stati membri.
- (15) Il Parlamento europeo, nella sua risoluzione del 25 novembre 2020 ⁽⁶⁾, ha condannato il ricorso alle SLAPP per mettere a tacere o intimidire i giornalisti e i mezzi di informazione e di creare un clima di paura in merito alle notizie riguardanti determinati temi, invitando la Commissione a presentare una proposta per prevenirle. Nella sua risoluzione ⁽⁷⁾ dell'11 novembre 2021 sul tema «Rafforzare la democrazia e la libertà e il pluralismo dei media nell'UE: il ricorso indebito ad azioni nel quadro del diritto civile e penale per mettere a tacere i giornalisti, le ONG e la società civile», il Parlamento europeo ha sottolineato ancora una volta la diffusione del fenomeno e la necessità di garanzie efficaci per le vittime in tutta l'Unione.

⁽⁵⁾ Rete accademica sui diritti di cittadinanza europea, richiesta ad hoc — SLAPP nel contesto dell'UE, 29 maggio 2020, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/ad-hoc-literature-review-analysis-key-elements-slapp_en.pdf, pag. 4 e rete accademica sui diritti di cittadinanza europea, «Strategic Lawsuits Against Public Participation (SLAPP) in the European Union: A comparative study» (Azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica: uno studio comparativo), 30 giugno 2021, https://ec.europa.eu/info/files/strategic-lawsuits-against-public-participation-slapp-european-union-comparative-study_en.

⁽⁶⁾ P9_TA(2020)0320. In questa risoluzione il Parlamento ha inoltre ribadito i termini della sua risoluzione del 28 marzo 2019 (P8_TA(2019)0328).

⁽⁷⁾ P9_TA(2021)0451.

- (16) Anche la piattaforma del Consiglio d'Europa per promuovere la protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti ⁽⁸⁾ riferisce un numero crescente di segnalazioni di minacce gravi alla sicurezza dei giornalisti e alla libertà dei media in Europa, tra cui molteplici casi di intimidazione giudiziaria. La relazione annuale 2021 delle associazioni partner della piattaforma del Consiglio d'Europa per promuovere la protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti sottolinea il notevole aumento delle segnalazioni relative alle SLAPP registrato nel 2020 rispetto all'anno precedente, in termini sia di numero di segnalazioni sia di giurisdizioni dei paesi membri del Consiglio d'Europa interessati ⁽⁹⁾. Nella sua raccomandazione del 13 aprile 2016 sulla tutela del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti e degli altri operatori dei media ⁽¹⁰⁾, il Consiglio d'Europa ha raccomandato ai suoi paesi membri di adottare le misure legislative e/o di altro tipo necessarie per prevenire l'uso futile, vessatorio o doloso della legge e delle procedure giudiziarie per intimidire e mettere a tacere i giornalisti e gli altri operatori dei media.
- (17) Le relazioni sullo Stato di diritto 2020 ⁽¹¹⁾ e 2021 ⁽¹²⁾ della Commissione sottolineano che in diversi Stati membri i giornalisti e altri soggetti coinvolti nella protezione dell'interesse pubblico sono sempre più esposti a minacce e attacchi in varie forme, tra cui le SLAPP, in relazione alle loro pubblicazioni e al loro lavoro.
- (18) Un esempio forte del ricorso a procedimenti giudiziari tesi a bloccare la partecipazione pubblica nell'Unione è quello della giornalista Daphne Caruana Galizia che, al momento del suo assassinio, stava affrontando oltre 40 procedimenti giudiziari civili e penali per calunnia e diffamazione in relazione al suo lavoro investigativo.
- (19) Il piano d'azione per la democrazia europea ⁽¹³⁾, presentato dalla Commissione il 3 dicembre 2020, sottolinea il ruolo fondamentale di media liberi e pluralistici nelle democrazie e l'importanza della società civile. Il piano sottolinea anche l'importante ruolo svolto da media indipendenti e pluralistici nel consentire ai cittadini di prendere decisioni informate, nonché nella lotta contro la manipolazione delle informazioni e le ingerenze nello spazio informativo, compresa la disinformazione. In questo contesto, la Commissione ha già adottato la raccomandazione (UE) 2021/1534 relativa alla garanzia della protezione, della sicurezza e dell'empowerment dei giornalisti e degli altri professionisti dei media nell'Unione europea ⁽¹⁴⁾, che mira a garantire condizioni di lavoro più sicure per tutti i professionisti dei media, senza paure e intimidazioni, sia online che offline. In considerazione della crescente minaccia alla libertà dei media e alla partecipazione pubblica rappresentata dai procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica, l'Unione dovrebbe sviluppare un approccio coerente ed efficace per contrastare tali procedimenti. La presente raccomandazione integra la raccomandazione (UE) 2021/1534 fornendo raccomandazioni specifiche sui procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica. Essa va oltre la protezione dei giornalisti e di altri professionisti dei media e include nel suo ambito di applicazione i difensori dei diritti umani. La presente raccomandazione dovrebbe affrontare la minaccia specifica rappresentata da procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica e, in tal modo, sostenere il corretto funzionamento del sistema di bilanciamento dei poteri in una democrazia sana. Dovrebbe fornire orientamenti agli Stati membri affinché adottino misure efficaci, adeguate e proporzionate per affrontare tali procedimenti e garantire in tale contesto, in particolare, la protezione dei giornalisti e dei difensori dei diritti umani. Le misure raccomandate dovrebbero includere la sensibilizzazione e lo sviluppo di competenze, in particolare tra i professionisti del diritto e le persone colpite da procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica, al fine di garantire sostegno alle persone che sono prese di mira da tali procedimenti e sostenere un monitoraggio rafforzato.

⁽⁸⁾ Dal 2015 la piattaforma del Consiglio d'Europa ha facilitato la raccolta e la diffusione di informazioni relative a gravi preoccupazioni per la libertà dei media e alla sicurezza dei giornalisti nei paesi membri del Consiglio d'Europa. Le organizzazioni partner partecipanti - ONG internazionali e associazioni di giornalisti invitate - pubblicano segnalazioni sulle violazioni della libertà dei media e relazioni annuali sulla situazione della libertà e della sicurezza dei giornalisti in Europa. I paesi membri del Consiglio d'Europa dovrebbero agire e affrontare le questioni e informare la piattaforma in merito alle azioni intraprese in risposta alle segnalazioni. Il basso tasso di risposta dei paesi membri del Consiglio d'Europa che sono anche Stati membri dell'UE mostra la necessità di ulteriori interventi, <https://www.coe.int/en/web/media-freedom>.

⁽⁹⁾ Nel 2021 sono state pubblicate 282 segnalazioni sulla piattaforma per promuovere la protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti (coe.int), tra cui diverse segnalazioni riguardanti casi di intimidazione giudiziaria, vale a dire l'uso opportunistico, arbitrario o vessatorio della legislazione, tra cui la diffamazione, la lotta al terrorismo, la sicurezza nazionale, il teppismo o l'estremismo. La relazione annuale 2021 delle associazioni partner della piattaforma del Consiglio d'Europa per promuovere la protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti ha registrato un aumento nel 2020 rispetto all'anno precedente, relativamente sia al numero di segnalazioni sia al numero di giurisdizioni dei paesi membri del Consiglio d'Europa interessati, 1680a2440e (coe.int).

⁽¹⁰⁾ Raccomandazione CM/Rec(2016)4 del Comitato dei ministri agli Stati membri sulla tutela del giornalismo e la sicurezza di giornalisti e altri operatori dei media, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016806415d9#_ftn1.

⁽¹¹⁾ COM/2020/580 final del 30 settembre 2020.

⁽¹²⁾ COM/2021/700 final del 20 luglio 2021.

⁽¹³⁾ COM(2020) 790 final del 3 dicembre 2020.

⁽¹⁴⁾ Raccomandazione (UE) 2021/1534 della Commissione, del 16 settembre 2021, relativa alla garanzia della protezione, della sicurezza e dell'empowerment dei giornalisti e degli altri professionisti dei media nell'Unione europea (GU L 331 del 20.9.2021, pag. 8).

- (20) Al fine di garantire una protezione efficace contro i procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica e per impedire che il fenomeno prenda piede nell'Unione, gli Stati membri dovrebbero garantire che i rispettivi quadri giuridici disciplinanti i procedimenti civili, penali, commerciali e amministrativi prevedano le garanzie necessarie per affrontare tali procedimenti giudiziari, nel pieno rispetto dei valori democratici e dei diritti fondamentali, compreso il diritto a un giudice imparziale e il diritto alla libertà di espressione. Per garantire una protezione coerente ed efficace da procedimenti giudiziari manifestamente infondati tesi a bloccare la partecipazione pubblica, gli Stati membri dovrebbero mirare a garantire che sia possibile un rigetto anticipato. Dovrebbero inoltre mirare a prevedere altri rimedi contro i procedimenti abusivi, in particolare il pagamento delle spese, in modo che l'attore che abbia avviato un procedimento giudiziario abusivo teso a bloccare la partecipazione pubblica possa essere condannato a sopportarne la totalità delle spese, il risarcimento dei danni a qualsiasi persona fisica o giuridica che abbia subito pregiudizio a seguito di un siffatto procedimento, nonché la possibilità di infliggere sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive alla parte che ha avviato il procedimento. Dando ai giudici la possibilità di infliggere sanzioni, viene perseguito l'obiettivo principale di dissuadere i potenziali attori dall'avviare procedimenti giudiziari abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica. Tali sanzioni dovrebbero essere proporzionate agli elementi di abuso individuati. Nello stabilire gli importi delle sanzioni, i giudici potrebbero tenere conto delle conseguenze negative e degli effetti dissuasivi potenziali dei procedimenti giudiziari tesi a bloccare la partecipazione pubblica, anche in relazione alla natura della domanda, al fatto che un attore abbia avviato procedimenti multipli o congiunti in materie analoghe e all'esistenza di tentativi di intimidire, molestare o minacciare il convenuto.
- (21) Gli Stati membri dovrebbero mirare a introdurre nei rispettivi ordinamenti giuridici nazionali garanzie per i casi interni analoghe a quelle previste dagli strumenti dell'Unione volti ad affrontare i procedimenti giudiziari civili manifestamente infondati o abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica che presentano implicazioni transfrontaliere. Ciò fornirebbe una protezione coerente ed efficace contro tali procedimenti giudiziari e contribuirebbe a evitare che il fenomeno prenda piede all'interno dell'Unione.
- (22) Nello specifico gli Stati membri dovrebbero rivedere i rispettivi quadri giuridici applicabili alla diffamazione per garantire che i concetti e le definizioni esistenti non possano essere utilizzati dagli attori contro i giornalisti e i difensori dei diritti umani nel contesto di procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi contro la partecipazione pubblica.
- (23) Al fine di evitare effetti dissuasivi sul dibattito pubblico, gli Stati membri dovrebbero garantire che le sanzioni contro la diffamazione non siano eccessive e sproporzionate. Gli Stati membri dovrebbero prestare particolare attenzione agli orientamenti e alle raccomandazioni del Consiglio d'Europa⁽¹⁵⁾ riguardanti il quadro giuridico in materia di diffamazione, in particolare il diritto penale. In tale contesto, gli Stati membri sono incoraggiati ad abolire nel rispettivo quadro giuridico le pene detentive per i casi di diffamazione. L'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, nella risoluzione 1577 (2007)⁽¹⁶⁾, ha invitato i suoi paesi membri che prevedono ancora pene detentive per i casi di diffamazione, anche se non le infliggono di fatto, ad abolirle senza indugio. Gli Stati membri sono altresì incoraggiati a favorire il ricorso al diritto amministrativo o civile per gestire tali casi⁽¹⁷⁾, a condizione che le disposizioni pertinenti abbiano un effetto meno punitivo di quelle del diritto penale.

⁽¹⁵⁾ Cfr., tra l'altro, la risoluzione dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa 1577 «Towards decriminalisation of defamation» (2007), <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17588&lang=en>; la risoluzione dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa 1814 «Towards decriminalisation of defamation» (2007), <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17587&lang=en>; lo studio sulla libertà d'espressione e la diffamazione del segretariato generale del Consiglio d'Europa, uno studio della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (2012), <https://rm.coe.int/study-on-the-alignment-of-laws-and-practices-concerning-alignment-of-1/16804915c5>, e, più di recente, lo studio del Consiglio d'Europa sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (2016), <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ac95b>.

⁽¹⁶⁾ Risoluzione dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa 1577 del 4 ottobre 2007 «Towards decriminalisation of defamation» (2007), <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17588&lang=en>.

⁽¹⁷⁾ Cfr. l'osservazione generale n. 34 del Comitato delle Nazioni Unite per i diritti umani, articolo 19, sulle libertà di opinione e di espressione, del 12 settembre 2011, <https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf>, e la relazione speciale del rappresentante per la libertà dei media dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa sulle persecuzioni giudiziarie e gli abusi del sistema giudiziario nei confronti dei media, del 23 novembre 2021, https://www.osce.org/files/f/documents/c/f/505075_0.pdf.

- (24) La prospettiva di un ricorso al diritto penale per gestire i casi di diffamazione dovrebbe essere valutata solo in ultima istanza mentre dovrebbero essere favorite le risposte attraverso il diritto amministrativo o civile, in linea con gli orientamenti delle organizzazioni internazionali. Il Comitato delle Nazioni Unite per i diritti umani⁽¹⁸⁾ e l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa⁽¹⁹⁾ hanno raccomandato di eliminare la diffamazione dal diritto penale. Analogamente, il Consiglio d'Europa ha espresso riserve al riguardo⁽²⁰⁾.
- (25) Il diritto alla protezione dei dati personali è ulteriormente definito nel regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio⁽²¹⁾. Il diritto alla protezione dei dati personali non è un diritto assoluto. L'articolo 85 del regolamento generale sulla protezione dei dati prevede che il diritto degli Stati membri concili la protezione dei dati personali con il diritto alle libertà d'espressione e di informazione, incluso il trattamento a scopi giornalistici o di espressione accademica, artistica o letteraria.
- (26) Gli Stati membri dovrebbero incoraggiare gli organismi di autoregolamentazione e le associazioni di professionisti del diritto ad allineare, se necessario, le rispettive norme deontologiche, compresi i codici di condotta, alla presente raccomandazione. Gli Stati membri dovrebbero inoltre garantire, se del caso, che le norme deontologiche volte a scoraggiare o vietare ai professionisti del diritto di mettere in atto comportamenti che potrebbero costituire un abuso di procedura o un abuso delle loro altre responsabilità professionali ai fini dell'integrità del procedimento giudiziario, e le relative sanzioni disciplinari, si applichino anche ai procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica. Ciò dovrebbe essere accompagnato da adeguate attività di sensibilizzazione e formazione al fine di migliorare la conoscenza e l'efficacia delle norme deontologiche esistenti rilevanti per i procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica.
- (27) I professionisti del diritto sono soggetti chiave nei procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica, rappresentando le parti in causa, perseguendo i singoli o pronunciandosi nel merito delle controversie. È pertanto fondamentale che essi dispongano delle conoscenze necessarie per svolgere i rispettivi compiti. Gli Stati membri dovrebbero sostenere questi professionisti e offrire loro opportunità di formazione. La formazione potrebbe contribuire in modo sostanziale a sviluppare le conoscenze e le capacità per individuare procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica, compresi quelli che comportano un elemento di un paese terzo, e a reagire adeguatamente. Queste formazioni dovrebbero essere destinate ai magistrati e agli operatori giudiziari a tutti i livelli degli organi giurisdizionali, compresi giudici, procuratori e membri del personale giudiziario e delle procure, nonché altri operatori della giustizia associati alla magistratura o partecipanti a diverso titolo all'amministrazione della giustizia, a prescindere dalla loro definizione nel diritto nazionale, dal loro status giuridico o dalla loro organizzazione interna, a livello regionale e locale, laddove possono insorgere in primo grado procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica. Tali formazioni dovrebbero essere destinate anche ad altri professionisti del diritto, come gli avvocati abilitati. Lo sviluppo di strutture di formazione a livello locale può contribuire alla sostenibilità a lungo termine delle formazioni.
- (28) L'estensione di tali formazioni a giornalisti, membri dei consigli della stampa, professionisti dei media e difensori dei diritti umani aiuterebbe tali persone a riconoscere le situazioni in cui devono far fronte a siffatti procedimenti giudiziari e a fornire loro importanti competenze giuridiche per ridurre il rischio di essere esposti a procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica o a fornire loro migliori conoscenze per affrontare meglio tali procedimenti. Potrebbe inoltre consentire loro di riferire in modo rigoroso sulle SLAPP. La formazione dei giornalisti dovrebbe inoltre fare riferimento alle norme etiche e agli orientamenti stabiliti dai consigli nazionali della stampa o dei media. Per contribuire allo sviluppo generale delle capacità e rafforzare la risposta data dalle istituzioni ai procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica, tali formazioni potrebbero coinvolgere anche le autorità di protezione dei dati, le istituzioni nazionali per i diritti umani, i difensori civici e gli organismi pubblici di regolamentazione dei media.

⁽¹⁸⁾ Cfr. l'osservazione generale n. 34 del Comitato delle Nazioni Unite per i diritti umani, articolo 19, sulle libertà di opinione e di espressione, del 12 settembre 2011, <https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf>.

⁽¹⁹⁾ Relazione speciale del rappresentante per la libertà dei media dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa sulle persecuzioni giudiziarie e gli abusi del sistema giudiziario nei confronti dei media, del 23 novembre 2021, https://www.osce.org/files/f/documents/c/f/505075_0.pdf.

⁽²⁰⁾ Raccomandazione CM/Rec(2016)4 del Comitato dei ministri agli Stati membri sulla tutela del giornalismo e la sicurezza di giornalisti e altri operatori dei media, punto 6.

⁽²¹⁾ Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati) (GU L 119 del 4.5.2016, pag. 1).

- (29) Gli erogatori di formazione giuridica e le associazioni di professionisti del diritto sono nella posizione ideale per impartire formazioni sui procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica, definirne gli obiettivi e valutare il metodo di formazione più adeguato. Le formazioni impartite da professionisti del diritto ad altri professionisti del diritto consentono a tutti di imparare come gruppo, di condividere meglio le esperienze e di promuovere la fiducia reciproca. È opportuno incoraggiare gli scambi di pratiche pertinenti a livello europeo, anche con il sostegno della Commissione, attraverso la partecipazione della rete europea di formazione giudiziaria. Il coinvolgimento degli operatori del diritto e delle loro associazioni professionali, dalla preparazione delle analisi dei bisogni alla valutazione dei risultati, è di fondamentale importanza per garantire l'efficacia e la sostenibilità delle attività di formazione.
- (30) Le formazioni dovrebbero riguardare la libertà di espressione e di informazione e altri diritti fondamentali, conformemente alla Carta e della CEDU e del diritto nazionale, e comprendere orientamenti pratici sulle modalità di applicazione della giurisprudenza pertinente, le restrizioni e l'articolazione tra i diritti fondamentali, compresa la libertà di espressione, le garanzie procedurali e altre disposizioni pertinenti del diritto nazionale. Si dovrebbe tenere debitamente conto del manuale del Consiglio d'Europa destinato agli operatori della giustizia sulla tutela del diritto alla libertà di espressione ai sensi della CEDU ⁽²²⁾.
- (31) Le formazioni dovrebbero riguardare, tra l'altro, la protezione dei dati personali che possono essere utilizzati per avviare procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica. Dovrebbe inoltre affrontare la manipolazione delle informazioni e le ingerenze, compresa la disinformazione.
- (32) Le formazioni dovrebbero tenere conto del quadro giuridico e del contesto nazionali. Il fatto di combinare, in modo strutturato e coerente, queste attività di formazione con gli orientamenti elaborati dal Consiglio d'Europa, le testimonianze delle persone bersaglio di procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica e le migliori pratiche di altri Stati membri potrebbe contribuire al successo degli obiettivi di apprendimento associati alla formazione sui procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi. Le formazioni possono inoltre costituire un mezzo per promuovere lo scambio delle migliori pratiche tra gli Stati membri.
- (33) Per raggiungere un pubblico più vasto e promuovere il sostegno, le formazioni sui procedimenti giudiziari palesemente infondati o abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica dovrebbero inoltre utilizzare al meglio le nuove tecnologie, compresa la formazione online. L'accesso a risorse elettroniche, materiale aggiornato e strumenti di apprendimento indipendenti sulla legislazione e sugli orientamenti pertinenti ottimizzerebbe i benefici di tali attività di formazione.
- (34) Al fine di promuovere sinergie con iniziative analoghe di formazione per professionisti del diritto, moduli di formazione sui procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi sulla partecipazione pubblica potrebbero essere inclusi nelle formazioni su temi correlati, quali la libertà di espressione e l'etica giuridica. Dovrebbe essere incoraggiato l'uso di materiali e pratiche di formazione esistenti, come quelli promossi sul portale europeo della giustizia elettronica, lo strumentario globale dell'Unesco per gli attori giudiziari ⁽²³⁾ e i corsi online HELP (Human Rights Education for Legal Professionals) del Consiglio d'Europa ⁽²⁴⁾.
- (35) L'inclusione del tema dei procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica nel curriculum di diritto e in quello di giornalismo contribuirebbe a mettere a disposizione dei professionisti del diritto e dei giornalisti conoscenze migliori al fine di riconoscere tali procedimenti, a dotarli di conoscenze specifiche per reagirvi adeguatamente oltre che a sostenere lo sviluppo di esperienze e conoscenze professionali tra i docenti. Tali conoscenze potrebbero essere impartite dagli istituti di istruzione superiore in corsi o seminari complementari durante gli ultimi anni del programma di laurea, ad esempio agli studenti di giurisprudenza e giornalismo.
- (36) Gli Stati membri dovrebbero sostenere campagne di sensibilizzazione sui procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica organizzate, tra l'altro, da enti nazionali, tra cui le istituzioni nazionali per i diritti umani e le organizzazioni della società civile.

⁽²²⁾ Manuale del Consiglio d'Europa destinato agli operatori della giustizia sulla tutela del diritto alla libertà di espressione ai sensi della CEDU (2017), <https://rm.coe.int/handbook-freedom-of-expression-eng/1680732814>.

⁽²³⁾ Global toolkit for judicial actors: international legal standards on freedom of expression, access to information and safety of journalists (2021), <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000378755>.

⁽²⁴⁾ <https://www.coe.int/en/web/help/home>

- (37) Le attività di comunicazione sui procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica potrebbero assumere la forma di pubblicazioni, messaggi, riunioni pubbliche, conferenze, seminari e webinar.
- (38) Le persone colpite dai procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica hanno spesso difficoltà a reperire informazioni sulle risorse di sostegno disponibili. Per facilitare l'individuazione delle entità o degli organismi in grado di fornire assistenza in caso di procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi e garantire l'efficacia del sostegno contro tali procedimenti, le informazioni dovrebbero essere raccolte e messe a disposizione in un unico punto, gratuitamente ed essere facilmente accessibili. A tal fine, ciascuno Stato membro dovrebbe istituire un punto focale nazionale per la raccolta e la condivisione delle informazioni sulle risorse disponibili.
- (39) Uno degli obiettivi di base delle attività di sensibilizzazione sui procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica dovrebbe essere quello di promuovere la consapevolezza dell'importanza di uno spazio pubblico che favorisca la partecipazione democratica e consenta ai cittadini di avere accesso a una pluralità di opinioni e a informazioni affidabili e non di parte.
- (40) Le campagne di sensibilizzazione dovrebbero essere coordinate con i punti focali nazionali e altre autorità competenti per garantirne l'efficacia. Dovrebbero inoltre ricercare sinergie con campagne di sensibilizzazione su temi correlati, come quelli incentrati sulla promozione di un dibattito aperto, libero ed equo e sulla tutela del diritto alla libertà di espressione, ed essere integrate con attività di sensibilizzazione che promuovano la partecipazione civica attiva, il pluralismo di opinioni e l'accesso a informazioni affidabili. Dovrebbero inoltre ricercare sinergie, se del caso, al fine di rafforzare la resilienza dei media, l'alfabetizzazione informatica, le norme giornalistiche e la verifica dei fatti nel contesto delle misure volte a contrastare la disinformazione, la manipolazione delle informazioni e le ingerenze, anche dall'estero. I destinatari potrebbero includere, tra l'altro, gruppi specifici, quali professionisti dei media, professionisti del diritto e membri di organizzazioni della società civile, professionisti della comunicazione, accademici, gruppi di riflessione, personalità politiche, funzionari pubblici, autorità pubbliche e società private.
- (41) Gli Stati membri dovrebbero mirare a garantire, con qualsiasi mezzo che ritengano opportuno, la disponibilità di informazioni sulle garanzie procedurali e sulle altre garanzie previste dai rispettivi quadri giuridici nazionali, comprese le informazioni sulle entità o sugli organismi che possono essere contattati per fornire assistenza in caso di procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi volti a bloccare la partecipazione pubblica.
- (42) Tali risorse di sostegno possono includere, studi legali che difendono a titolo gratuito le persone bersaglio di procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica, consulenti giuridici di università che forniscono questo tipo di sostegno, organizzazioni che registrano e segnalano le SLAPP e altre organizzazioni che forniscono assistenza finanziaria e di altro tipo alle persone contro cui sono avviati procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi.
- (43) Le persone bersaglio di procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica hanno bisogno di risorse adeguate per affrontare tali procedimenti. È pertanto necessario sviluppare capacità negli Stati membri al fine di fornire sostegno alle persone colpite da tali procedimenti. Gli Stati membri dovrebbero offrire finanziamenti alle organizzazioni che forniscono orientamenti e sostegno alle persone bersaglio di procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi e pubblicizzare i finanziamenti disponibili a livello dell'Unione.
- (44) Per affrontare meglio il fenomeno è necessario un monitoraggio più sistematico dei procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica. I dati raccolti dovrebbero includere informazioni sufficienti affinché le autorità e gli altri portatori di interessi possano quantificarli e comprenderli meglio, anche al fine di fornire il sostegno necessario alle persone colpite. Gli Stati membri, tenendo conto delle proprie disposizioni istituzionali in materia di statistiche giudiziarie ⁽²⁵⁾, dovrebbero incaricare una o più autorità di raccogliere e aggregare i dati relativi ai procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica avviati nelle giurisdizioni nazionali. Tali autorità possono raccogliere i dati da diversi portatori di interessi. Per facilitare la raccolta dei dati, le autorità incaricate della raccolta dei dati possono istituire

⁽²⁵⁾ Cfr. gli orientamenti delle statistiche giudiziarie della Commissione europea per l'efficienza della giustizia (CEPEJ) in occasione della sua 12a riunione plenaria (Strasburgo, 10-11 dicembre 2008) - CEPEJ-GT-EVAL (coe.int), CEPEJ-GT-EVAL (coe.int).

punti di contatto affinché le autorità giudiziarie, le organizzazioni professionali, le organizzazioni non governative, i difensori dei diritti umani, i giornalisti e gli altri portatori di interessi possano condividere dati sui procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi. Gli Stati membri dovrebbero incaricare una di queste autorità di coordinare le informazioni e di comunicare alla Commissione i dati aggregati raccolti a livello nazionale, su base annuale, a partire dalla fine del 2023. Gli Stati membri dovrebbero garantire l'attendibilità dei dati raccolti. A tal fine, dovrebbero garantire che il processo di raccolta dei dati sia improntato a norme professionali e che le autorità incaricate della raccolta dei dati e delle statistiche godano di sufficiente autonomia. I requisiti di protezione dei dati dovrebbero essere rispettati.

- (45) Quando affidano alle autorità la raccolta e la comunicazione dei dati, gli Stati membri potrebbero prendere in considerazione la creazione di sinergie con gli strumenti pertinenti nel settore dello Stato di diritto e della tutela dei diritti fondamentali. Possono essere pertinenti anche le istituzioni nazionali per i diritti umani, ove istituite, nonché altre entità quali i difensori civici, gli organismi per la parità o le autorità competenti quali quelle designate a norma della direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio ⁽²⁶⁾. I punti focali nazionali che forniscono una panoramica delle risorse di sostegno e le entità o le autorità incaricate di raccogliere e comunicare i dati potrebbero essere situati nella stessa organizzazione, tenendo conto dei requisiti e dei criteri descritti nella presente raccomandazione.
- (46) Le autorità incaricate di raccogliere i dati dovrebbero pubblicare informazioni sui procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica in formati accessibili sui loro siti web e, se del caso, tramite altri strumenti appropriati. Nel far ciò, dovrebbero garantire il pieno rispetto dei diritti fondamentali, compreso il diritto alla vita privata e alla protezione dei dati personali delle persone coinvolte nei procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica.
- (47) Per delineare la durata dei procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi, dovrebbero essere raccolte, ove possibile, informazioni precise sugli eventi, gli atti o le azioni che hanno avviato e chiuso tali procedimenti e le date in cui si sono svolti. I dati raccolti dovrebbero inoltre includere, se del caso, informazioni sugli antecedenti del caso, ad esempio se in precedenza sono stati ripetutamente avviati procedimenti giudiziari contro lo stesso convenuto o dallo stesso attore.
- (48) Se necessario, il gruppo di esperti dell'UE contro le SLAPP istituito dalla Commissione ⁽²⁷⁾ potrebbe sostenere lo sviluppo in tutti gli Stati membri di criteri comparabili che possano essere facilmente applicati dalle autorità incaricate di raccogliere e comunicare i dati su procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi volti a bloccare la partecipazione pubblica.
- (49) Il gruppo di esperti dell'UE contro le SLAPP sostiene lo scambio e la diffusione tra operatori del settore di pratiche e conoscenze su questioni relative alle SLAPP. Potrebbe fornire, tra l'altro, assistenza tecnica alle autorità per la creazione di punti focali, lo sviluppo di materiale di formazione e l'organizzazione di assistenza legale.
- (50) Il programma Cittadini, uguaglianza, diritti e valori (CERV), istituito dal regolamento (UE) 2021/692 del Parlamento europeo e del Consiglio ⁽²⁸⁾, mira a proteggere e promuovere i diritti e i valori sanciti dai trattati e dalla Carta. Al fine di sostenere e sviluppare ulteriormente le società democratiche basate sullo Stato di diritto, il programma CERV prevede, tra l'altro, la possibilità di finanziare attività legate allo sviluppo di capacità e alla sensibilizzazione alla Carta, compresa la libertà di espressione. Il programma Giustizia, istituito dal regolamento (UE) 2021/692 ⁽²⁹⁾, prevede, tra l'altro, la possibilità di finanziare attività connesse alla formazione giudiziaria, al fine di promuovere una cultura giuridica e giudiziaria comune basata sullo Stato di diritto, nonché di sostenere e promuovere l'attuazione coerente ed efficace degli strumenti giuridici dell'Unione pertinenti nel contesto del programma,

⁽²⁶⁾ 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).

⁽²⁷⁾ Registro dei gruppi di esperti della Commissione e di altri organismi analoghi (europa.eu).

⁽²⁸⁾ Regolamento (UE) 2021/692 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 aprile 2021, che istituisce il programma Cittadini, uguaglianza, diritti e valori e abroga il regolamento (UE) n. 1381/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (UE) n. 390/2014 del Consiglio (GU L 156 del 5.5.2021, pag. 1).

⁽²⁹⁾ Il regolamento (UE) 2021/692 mira a contribuire allo sviluppo di uno spazio europeo di giustizia e a rafforzare la democrazia, lo Stato di diritto e la tutela dei diritti fondamentali.

HA ADOTTATO LA PRESENTE RACCOMANDAZIONE:

OGGETTO

1. La presente raccomandazione stabilisce orientamenti rivolti agli Stati membri affinché adottino misure efficaci, adeguate e proporzionate per far fronte ai procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica e per proteggere in particolare i giornalisti e i difensori dei diritti umani da tali procedimenti, nel pieno rispetto dei valori democratici e dei diritti fondamentali.

QUADRI APPLICABILI

2. In linea di principio, gli Stati membri dovrebbero garantire che i rispettivi quadri giuridici applicabili prevedano le garanzie necessarie per affrontare i procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica, nel pieno rispetto dei valori democratici e dei diritti fondamentali, compresi il diritto a un giudice imparziale e il diritto alla libertà di espressione.
3. Gli Stati membri dovrebbero mirare a garantire che siano disponibili garanzie procedurali che permettano il rigetto anticipato dei procedimenti giudiziari manifestamente infondati tesi a bloccare la partecipazione pubblica. Dovrebbero inoltre mirare a prevedere altri rimedi contro i procedimenti giudiziari abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica, in particolare il pagamento delle spese, in modo che l'attore che abbia avviato un procedimento giudiziario abusivo teso a bloccare la partecipazione pubblica possa essere condannato a sopportarne la totalità delle spese, il risarcimento dei danni a qualsiasi persona fisica o giuridica che abbia subito pregiudizio a seguito di un procedimento giudiziario abusivo teso a bloccare la partecipazione pubblica, nonché la possibilità di infliggere sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive alla parte che ha avviato il procedimento.
4. Gli Stati membri dovrebbero mirare a introdurre nei rispettivi ordinamenti giuridici nazionali garanzie per i casi interni analoghe a quelle previste dagli strumenti dell'Unione volti ad affrontare i procedimenti giudiziari civili manifestamente infondati o abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica che presentano implicazioni transfrontaliere.
5. Gli Stati membri dovrebbero garantire che le rispettive norme applicabili alla diffamazione non abbiano un impatto ingiustificato sulla libertà di espressione, sull'esistenza di un ambiente mediatico aperto, libero e pluralistico e sulla partecipazione pubblica.
6. Gli Stati membri dovrebbero garantire che le rispettive norme applicabili alla diffamazione siano sufficientemente chiare, anche per quanto riguarda i loro concetti, al fine di ridurre il rischio di uso improprio o di abuso.
7. Gli Stati membri dovrebbero inoltre garantire che le sanzioni contro la diffamazione non siano eccessive e sproporzionate. Gli Stati membri dovrebbero tenere nella massima considerazione gli orientamenti e le raccomandazioni del Consiglio d'Europa ⁽³⁰⁾ riguardanti il quadro giuridico per la diffamazione, in particolare il diritto penale. In tale contesto, gli Stati membri sono incoraggiati a rimuovere dal proprio quadro giuridico le pene detentive per diffamazione. Gli Stati membri sono incoraggiati a favorire il ricorso al diritto amministrativo o civile per trattare i casi di diffamazione ⁽³¹⁾, a condizione che tali disposizioni abbiano un effetto meno punitivo di quelle di diritto penale.

⁽³⁰⁾ Cfr., tra l'altro, la risoluzione dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa 1577 «Towards decriminalisation of defamation» (2007), <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17588&lang=en>, la risoluzione dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa 1814 «Towards decriminalisation of defamation» (2007), <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17587&lang=en>, lo studio sulla libertà d'espressione e la diffamazione del segretario generale del Consiglio d'Europa, uno studio della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (2012), <https://rm.coe.int/study-on-the-alignment-of-laws-and-practices-concerning-alignment-of-1/16804915c5> e, più di recente, lo studio del Consiglio d'Europa sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (2016), <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ac95b>.

⁽³¹⁾ Oltre al Consiglio d'Europa (cfr. nota precedente), anche a livello internazionale vi è una crescente richiesta di depenalizzare la diffamazione. Cfr. l'osservazione generale n. 34 del Comitato delle Nazioni Unite per i diritti umani, articolo 19, sulle libertà di opinione e di espressione, del 12 settembre 2011, <https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf> e la relazione speciale del rappresentante per la libertà dei media dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa sulle persecuzioni giudiziarie e gli abusi del sistema giudiziario nei confronti dei media, del 23 novembre 2021, https://www.osce.org/files/f/documents/c/f/505075_0.pdf.

8. Gli Stati membri dovrebbero sforzarsi di attuare nella loro legislazione un'adeguata articolazione tra il diritto alla protezione dei dati personali e il diritto alla libertà di espressione e di informazione, al fine di conciliare questi due diritti, conformemente all'articolo 85, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2016/679.
9. Gli Stati membri dovrebbero adottare misure adeguate per garantire che le norme deontologiche che disciplinano la condotta dei professionisti legali e le sanzioni disciplinari in caso di violazione di tali norme prendano in considerazione e includano provvedimenti adeguati per scoraggiare procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica. Gli Stati membri dovrebbero incoraggiare gli organismi di autoregolamentazione e le associazioni di professionisti del diritto ad allineare le rispettive norme deontologiche, compresi i codici di condotta, alla presente raccomandazione. Si raccomandano inoltre adeguate attività di sensibilizzazione e formazione.

FORMAZIONE

10. Gli Stati membri dovrebbero sostenere le opportunità di formazione sui procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica destinate a professionisti del diritto, quali i magistrati e gli operatori giudiziari a tutti i livelli di giurisdizione, gli avvocati abilitati e le persone che possono essere bersaglio di tali procedimenti giudiziari. Le formazioni dovrebbero puntare a sviluppare competenze per individuare tali procedimenti e reagire in modo adeguato.
11. Gli Stati membri dovrebbero incoraggiare le associazioni di professionisti del diritto e gli erogatori di formazione giuridica a impartire formazioni sulle modalità per far fronte ai procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica. La Commissione incoraggerà gli erogatori di formazione a livello europeo, come la rete europea di formazione giudiziaria, a impartire tali formazioni. Gli operatori della giustizia e le loro associazioni professionali dovrebbero essere coinvolti nello sviluppo, nell'organizzazione, nello svolgimento e nella valutazione delle formazioni.
12. Le formazioni dovrebbero riguardare gli aspetti pertinenti della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea («Carta») e della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Dovrebbero includere orientamenti pratici sulle modalità per applicare il diritto dell'Unione, la giurisprudenza nazionale, la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e per accertare che le limitazioni all'esercizio della libertà di espressione rispettino le condizioni previste, rispettivamente, dall'articolo 52 della Carta e dall'articolo 10, paragrafo 2, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, e sull'articolazione tra la libertà di espressione e la libertà di informazione e altri diritti fondamentali.
13. Le formazioni dovrebbero riguardare anche le garanzie procedurali contro i procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica, se disponibili, nonché la giurisdizione e la legislazione pertinente applicabile in relazione ai diritti fondamentali e in materia penale, amministrativa, civile e commerciale.
14. Le attività di formazione dovrebbero inoltre concernere l'obbligo per gli Stati membri, a norma del regolamento (UE) 2016/679, di conciliare, tramite disposizioni legislative, la protezione dei dati personali con il diritto alla libertà di espressione e di informazione. Dovrebbero riguardare le norme adottate a tal fine dagli Stati membri e le deroghe o esenzioni specifiche al regolamento (UE) 2016/679 applicabili al trattamento dei dati effettuato a scopi giornalistici o di espressione accademica, artistica o letteraria ⁽³²⁾. È opportuno tenere debitamente conto degli elementi menzionati nell'allegato della presente raccomandazione.
15. Gli Stati membri dovrebbero valutare la possibilità di integrare queste formazioni nelle formazioni sulla libertà di espressione e sull'etica giuridica.
16. La formazione destinata ai giornalisti, altri professionisti dei media e ai difensori dei diritti umani dovrebbe rafforzare la capacità di tali persone di affrontare i procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica. Dovrebbe concentrarsi su come riconoscere siffatti procedimenti giudiziari, come agire quando se ne è colpiti e informare queste persone sui loro diritti e obblighi affinché possano prendere le misure necessarie per proteggersi da questi procedimenti. La formazione per i giornalisti dovrebbe includere anche le norme etiche e gli orientamenti stabiliti dai consigli nazionali della stampa o dei media.

⁽³²⁾ Per maggiori informazioni sul recepimento dell'articolo 85 del regolamento generale sulla protezione dei dati nel diritto nazionale, cfr. il documento di lavoro dei servizi della Commissione, pag. 26.

17. Gli Stati membri potrebbero incoraggiare gli istituti di istruzione superiore a includere nei loro programmi di studio conoscenze su come individuare i procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica, in particolare per i diplomi in giurisprudenza e giornalismo.
18. Le formazioni potrebbero includere testimonianze di persone colpite da procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica. Le formazioni potrebbero inoltre, sfruttando al meglio le conoscenze sviluppate nel quadro del gruppo di esperti dell'UE contro le azioni SLAPP, promuovere lo scambio di esperienze tra gli Stati membri.

SENSIBILIZZAZIONE

19. Gli Stati membri sono incoraggiati a sostenere iniziative, comprese quelle avviate dalle istituzioni nazionali per i diritti umani e dalle organizzazioni della società civile, volte a sensibilizzare e organizzare campagne di informazione sui procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica. Tali iniziative dovrebbero in particolare raggiungere le persone che possono essere bersaglio di tali procedimenti.
20. Le attività di sensibilizzazione dovrebbero mirare a spiegare in modo semplice e comprensibile la questione dei procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica, in modo da poterli riconoscere facilmente.
21. Le attività di sensibilizzazione dovrebbero fornire informazioni sulle strutture di sostegno esistenti, compreso un riferimento ai punti focali nazionali che raccolgono e condividono informazioni sulle risorse disponibili. Gli sforzi di sensibilizzazione dovrebbero inoltre fornire una chiara panoramica delle linee giuridiche di difesa disponibili nell'ambito dei quadri nazionali in caso di procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica e di come potrebbero essere utilizzate in modo efficace.
22. Le campagne di sensibilizzazione contro gli atteggiamenti negativi, gli stereotipi e i pregiudizi potrebbero parimenti affrontare la questione dei procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica.
23. La promozione di una migliore comprensione della natura e della portata delle conseguenze dei procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica dovrebbe essere inclusa nelle attività di sensibilizzazione sul diritto alla libertà di espressione rivolte a gruppi specifici, quali professionisti dei media, professionisti del diritto, membri di organizzazioni della società civile, accademici, gruppi di riflessione, professionisti della comunicazione, funzionari pubblici, politici, autorità pubbliche e società private.

MECCANISMI DI SOSTEGNO

24. Gli Stati membri dovrebbero garantire che le persone colpite da procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica abbiano accesso a un sostegno individuale e indipendente. A tal fine, gli Stati membri dovrebbero individuare e sostenere le organizzazioni che forniscono orientamenti e sostegno a tali persone. Dette organizzazioni possono includere associazioni di professionisti del diritto, consigli dei media e della stampa, associazioni di coordinamento per i difensori dei diritti umani, associazioni a livello dell'Unione e nazionale, studi legali che difendono a titolo gratuito le persone contro cui sono avviati procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica, consultori giuridici di università e altre organizzazioni non governative.
25. Ciascuno Stato membro dovrebbe istituire un punto focale per raccogliere e condividere le informazioni su tutte le organizzazioni che forniscono orientamenti e sostegno alle persone bersaglio di procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica.
26. Gli Stati membri sono incoraggiati a utilizzare i finanziamenti nazionali e dell'Unione per fornire sostegno finanziario e a promuovere i finanziamenti disponibili a livello dell'Unione a favore delle organizzazioni che forniscono orientamenti e sostegno alle persone colpite da procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica, in particolare per garantire che esse dispongano di risorse sufficienti per reagire rapidamente a tali procedimenti.

27. Gli Stati membri dovrebbero garantire che i convenuti in procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica abbiano facile accesso a un'assistenza legale a un costo abbordabile.
28. Gli Stati membri dovrebbero facilitare lo scambio di informazioni e di migliori pratiche tra tutte le organizzazioni che forniscono orientamenti e sostegno alle persone colpite da procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica.

RACCOLTA, COMUNICAZIONE E MONITORAGGIO DEI DATI

29. Gli Stati membri, tenendo conto delle proprie disposizioni istituzionali in materia di statistiche giudiziarie, dovrebbero incaricare una o più autorità di raccogliere e aggregare i dati relativi ai procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica avviati nella loro giurisdizione, nel pieno rispetto dei requisiti in materia di protezione dei dati. Gli Stati membri dovrebbero garantire che un'autorità sia incaricata di coordinare le informazioni e di comunicare alla Commissione i dati aggregati raccolti a livello nazionale, su base annuale, a partire dalla fine del 2023, nel pieno rispetto dei requisiti in materia di protezione dei dati. La Commissione pubblicherà una sintesi annuale dei contributi ricevuti.
30. Ove necessario, il gruppo di esperti dell'UE contro le azioni SLAPP potrebbe sostenere lo sviluppo e l'uso ottimale di standard e modelli per la raccolta dei dati.
31. I dati di cui al punto 29 devono comprendere:
 - a) il numero di procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica avviati nell'anno di riferimento;
 - b) il numero di procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica rigettati tempestivamente nell'anno di riferimento a partire dal 2022, rigettati sia nel merito e che per motivi procedurali;
 - c) il numero di procedimenti giudiziari, classificati in base al tipo di convenuto (ad esempio giornalista, difensore dei diritti umani, organo di stampa);
 - d) il numero di procedimenti giudiziari, classificati in base al tipo di attore (ad esempio personalità politica, persona privata, società, indipendentemente dal fatto che l'attore sia un'entità straniera);
 - e) dati sugli atti di partecipazione pubblica per i quali sono stati avviati procedimenti giudiziari;
 - f) dati relativi all'importo stimato del risarcimento dei danni iniziale richiesto dagli attori;
 - g) descrizione delle diverse basi giuridiche utilizzate dagli attori e relativi dati;
 - h) dati sulla durata dei procedimenti, tutti i gradi di giudizio inclusi;
 - i) dati sugli elementi transfrontalieri; e
 - j) se disponibili, altri dati, tra cui quelli relativi alle spese giudiziarie e, se del caso, dati pertinenti relativi agli antecedenti delle cause.
32. L'autorità che assicura il coordinamento di cui al punto 29 dovrebbe pubblicare i dati in formati accessibili sul proprio sito Internet e, se del caso, tramite altri strumenti appropriati, adottando nel contempo le disposizioni necessarie per garantire la tutela dei diritti delle persone coinvolte nei procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica.

DISPOSIZIONI FINALI

33. Gli Stati membri dovrebbero sfruttare appieno il sostegno finanziario disponibile a livello dell'Unione per attuare le disposizioni specifiche della presente raccomandazione e promuovere le opportunità di finanziamento disponibili per le entità pubbliche e private, comprese le organizzazioni della società civile, in particolare nell'ambito del programma CERV e del programma Giustizia.

34. Gli Stati membri dovrebbero trasmettere alla Commissione, entro la fine del 2023 e successivamente su richiesta, nel rispetto delle norme di protezione dei dati, una relazione sull'attuazione della presente raccomandazione contenente dati aggregati consolidati a livello degli Stati membri. Se necessario, la Commissione discuterà con gli Stati membri e i portatori di interessi, nelle sedi pertinenti, le misure e le azioni adottate per applicare la raccomandazione.
35. Entro 5 anni dalla data di adozione, la Commissione valuterà l'impatto della presente raccomandazione sull'evoluzione dei procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica nell'Unione europea. Su tale base, la Commissione determinerà se siano necessarie ulteriori misure per garantire l'adeguata protezione delle persone bersaglio di tali procedimenti, tenendo conto delle conclusioni delle relazioni della Commissione sullo Stato di diritto e di altre informazioni pertinenti, compresi dati esterni.

Fatto a Bruxelles, il 27 aprile 2022

Per la Commissione
Didier REYNDEERS
Membro della Commissione

ALLEGATO

Elementi che potrebbero essere inclusi nella formazione sulle domande in materia di protezione dei dati nel contesto di procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica (comunemente noti come «SLAPP» o «azioni bavaglio»):

- la legislazione adottata dagli Stati membri per conciliare il diritto alla protezione dei dati personali con il diritto alla libertà di espressione e di informazione, che prevede esenzioni o deroghe alle disposizioni di cui all'articolo 85, paragrafo 2, del regolamento generale sulla protezione dei dati per i trattamenti effettuati a scopi giornalistici o di espressione accademica, artistica o letteraria, qualora esse siano necessarie per conciliare questi due diritti;
 - ai fini dell'esercizio dei diritti dell'interessato ai sensi del regolamento generale sulla protezione dei dati, l'articolo 12, paragrafo 5, di detto regolamento stabilisce che le richieste manifestamente infondate o eccessive possono essere rifiutate (o che in tal caso può essere addebitato un contributo spese ragionevole);
 - il diritto di rettifica di cui all'articolo 16 del regolamento generale sulla protezione dei dati riguarda solo le situazioni in cui i dati personali sono inesatti. Inoltre, il diritto di ottenere l'integrazione dei personali incompleti non è automatico e dipende dalla finalità del trattamento;
 - per quanto riguarda l'esercizio del diritto all'oblio, il regolamento generale sulla protezione dei dati prevede che tale diritto non si applichi nella misura in cui il trattamento è necessario per il diritto alla libertà di espressione e di informazione (articolo 17, paragrafo 3, lettera a)];
 - per impedire la pratica di scegliere il foro più vantaggioso, l'articolo 79, paragrafo 2, del regolamento generale sulla protezione dei dati prevede che le azioni nei confronti del titolare del trattamento o del responsabile del trattamento — ad esempio il giornalista, il difensore del diritto, il soggetto della società civile, l'impresa di media ecc. — possano essere promosse dinanzi alle autorità giurisdizionali dello Stato membro in cui il titolare del trattamento o il responsabile del trattamento ha uno stabilimento oppure, salvo che il titolare del trattamento o il responsabile del trattamento sia un'autorità pubblica di uno Stato membro nell'esercizio dei suoi pubblici poteri, in cui l'interessato risiede abitualmente. Tale disposizione non lascia alcun margine per la promozione di azioni volte a far valere una violazione delle norme sulla protezione dei dati dinanzi ad altre autorità giurisdizionali che non hanno alcuna relazione con il trattamento dei dati personali, lo stabilimento del giornalista o dei media o la residenza abituale dell'attore, comprese le azioni per risarcimento dei danni.
-