



## La proposta di direttiva UE sulle SLAPPs e le criticità relative alla base giuridica: possibili sviluppi per la tutela di giornalisti e attivisti a livello europeo

**Francesca Maoli\***

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La base giuridica individuata dalla proposta e la nozione di questione transfrontaliera. – 3. L’idoneità della base giuridica rispetto al contenuto della proposta. Le disposizioni relative ai procedimenti avviati negli Stati terzi. – 4. La proposta di direttiva alla luce dei principi di proporzionalità e sussidiarietà. – 5. Conclusioni.

**1.** In linea con il Piano d’azione per la democrazia europea del 2020<sup>1</sup>, il 27 aprile 2022 la Commissione europea ha presentato una proposta di direttiva per contrastare il fenomeno delle azioni legali

---

\* Ricercatrice a tempo determinato in Diritto internazionale presso l’Università di Genova.

<sup>1</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni sul piano d’azione per la democrazia europea, COM(2020) 790 fin., del 3 dicembre 2020, pp. 16-17. Si veda anche la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Strategia per rafforzare l’applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, COM(2020) 711 fin., del 2 dicembre 2020.

strategiche contro i giornalisti e le persone fisiche o giuridiche impegnate nella difesa dei diritti umani (SLAPPs)<sup>2</sup>. Denominate anche “azioni bavaglio”, le SLAPPs sono azioni civili volte ad avviare procedimenti giurisdizionali manifestamente infondati o abusivi, che mirano ad ostacolare l’operato dei convenuti, a minarne la credibilità o a censurare le loro comunicazioni al pubblico, in ragione delle loro attività e/o della particolare posizione che questi rivestono nella società civile<sup>3</sup>. Sulla base di questi presupposti, è evidente l’intento dissuasivo che gli attori intendono esercitare attraverso l’imposizione di oneri (anche) economici, ad esempio relativi alle spese legali<sup>4</sup>.

Le SLAPPs sono considerate un ostacolo al corretto funzionamento della giustizia civile, in quanto il loro obiettivo non è ottenere l’accesso alla giustizia, ma produrre i sopracitati effetti intimidatori e dissuasivi, oltre a causare ostacoli di natura pratica che possono interferire con le attività dei convenuti. Ciò giustifica, nell’ottica della Commissione europea, non solo l’opportunità di un intervento sul tema, ma anche la pertinenza della proposta rispetto alla base giuridica individuata dalla Commissione e segnatamente l’art. 81(2)(f) TFUE<sup>5</sup>. Si tratta di una scelta che presta il fianco ad alcune perplessità, che riguardano non solo l’affinità della misura con le competenze dell’Unione nel settore della cooperazione giudiziaria civile, ma anche l’idoneità della stessa a perseguire gli obiettivi prefissati. A ciò si accompagnano alcune riflessioni sulle occasioni mancate, nel momento in cui l’iniziativa non

---

<sup>2</sup> 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 fin., del 27 aprile 2022. La proposta è complementare alla raccomandazione (UE) n. 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.

<sup>3</sup> Il termine “SLAPP” ricorre per la prima volta in G.W. PRING, P. CANAN, *SLAPPs: Getting Sued for Speaking Out*, Temple University Press, 1996.

<sup>4</sup> Per un commento sul contesto in cui si inserisce l’iniziativa, si veda J. BORG-BARTHET, “Daphne’s Law”: *The European Commission Introduces an Anti-SLAPP Initiative*, in *eulawanalysis.blogspot.com*, 29 April 2022.

<sup>5</sup> L’art. 81(2)(f) TFUE, come noto, consente all’Unione europea di adottare misure volte a garantire “l’eliminazione degli ostacoli al corretto svolgimento dei procedimenti civili, se necessario promuovendo la compatibilità delle norme di procedura civile applicabili negli Stati membri”.

intende intervenire sulle già esistente disciplina europea di diritto internazionale privato uniforme.

2. La scelta di fondare la proposta sulla base giuridica dell'art. 81(2)(f) TFUE è facilmente collegabile ad una concezione contemporanea del diritto internazionale privato, le cui norme non sono "neutre", bensì portatrici di valori e capaci di inserirsi in modo attivo nella regolazione dei fenomeni economici e sociali di un determinato contesto giuridico<sup>6</sup>. È noto, infatti, come i rapporti transnazionali sono influenzati dalla struttura e dai principi di fondo del diritto internazionale privato, che assume un ruolo nelle scelte politiche dei legislatori. Ciò è vero anche nel contesto dell'Unione europea, dove la materia ha trovato un'estensione concettuale, ancora prima che materiale<sup>7</sup>. Gli strumenti adottati nel settore della cooperazione giudiziaria civile hanno progressivamente allargato il proprio campo di azione oltre alle classiche questioni del diritto internazionale privato: senza pretesa di esaustività, vi sono regolamenti che si occupano di aspetti di diritto processuale civile internazionale differenti rispetto alla distribuzione della competenza giurisdizionale, che supportano una più efficace cooperazione tra le autorità giurisdizionali ed amministrative per facilitare lo svolgimento dei procedimenti transfrontalieri e che promuovono il rispetto di alcuni diritti fondamentali<sup>8</sup>. Tra gli esempi, è possibile citare le nuove regole sulla cooperazione tra giudici ed autorità centrali contenute nel regolamento (UE) n. 2019/1111 in

---

<sup>6</sup> Sul tema A. MILLS, *The Confluence of Public and Private International Law, Justice, Pluralism and Subsidiarity in the International Constitutional Ordering of Private Law*, Cambridge, 2009; H. VAN LOON, *The Present and Prospective Contribution of Global Private International Law Unification to Global Legal Ordering*, in F. FERRARI, D.P. FERNÁNDEZ ARROYO (eds.), *Private International Law: Contemporary Challenges and Continuing Relevance*, Cheltenham, 2019, p. 214 ss.; H. MUIR WATT, *The Relevance of Private International Law to the Global Governance Debate*, in H. MUIR WATT, D.P. FERNÁNDEZ ARROYO (eds.), *Private International Law and Global Governance*, New York, 2014, p. 2 ss.; P. FRANZINA, *Introduzione al diritto internazionale privato*, Torino, 2021, p. 13 ss.

<sup>7</sup> Interessanti, in questo vastissimo ambito, le riflessioni di A. FILLERS, *Implications of Article 81(1) TFEU's Recognition Clause for EU Conflict of Laws Rules*, in *Journal of Private International Law*, 2018, p. 476 ss.

<sup>8</sup> Si veda L. CADIET, *The Emergence of a Model of Cooperative Justice in Europe: Horizontal Dimensions*, European University Institute – Centre for Judicial Cooperation, Distinguished Lecture, n. 4, 2014, p. 1 ss.

materia di scioglimento del vincolo coniugale e di responsabilità genitoriale<sup>9</sup>, oltre che le disposizioni – contenute nello stesso regolamento – ispirate alla tutela del superiore interesse del minore, nonché i regolamenti in tema di notifiche transfrontaliere<sup>10</sup> e di acquisizione delle prove all'estero<sup>11</sup>.

L'iniziativa è di notevole ambizione politica. Inquadrata nella materia del diritto internazionale privato, ha le potenzialità di evidenziare il ruolo di tale disciplina nella tutela di interessi collettivi, anche se da una prospettiva peculiare. Normalmente, l'influenza delle norme di diritto internazionale privato si apprezza quando un gruppo di individui – eventualmente rappresentato a livello associativo – promuove una o più azioni a tutela di un interesse comune, talvolta con lo scopo di promuovere un cambiamento politico<sup>12</sup>. Nell'ipotesi in esame, la proposta di direttiva ha l'obiettivo di scoraggiare una pratica che ha la potenzialità di ledere un interesse collettivo. Si tratta di introdurre una disciplina protettiva di un interesse, attraverso il contrasto ad un determinato fenomeno, piuttosto che facilitare l'esercizio della tutela stessa da parte dei singoli o delle associazioni rappresentative.

Al contempo, l'*iter* di approvazione della proposta legislativa potrebbe incontrare alcuni ostacoli, non solo dalla prospettiva dei contenuti, ma anche con riguardo alla scelta della base giuridica. Non a caso, è proprio alla luce delle difficoltà riscontrate nell'individuare il

---

<sup>9</sup> Regolamento (UE) n. 2019/1111 del Consiglio, del 25 giugno 2019, relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale, e alla sottrazione internazionale di minori (*Bruxelles II-ter*). Sulle novità in tema di cooperazione tra autorità centrali, si veda il contributo di M. ŽUPAN, C. HOEHN, U. KLUTH, *Central Authority Cooperation Under the Brussels II ter Regulation*, in *Yearbook of Private International Law*, 2020/2021, p. 183 ss.

<sup>10</sup> Regolamento (UE) n. 2020/1784 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2020, relativo alla notificazione e alla comunicazione negli Stati membri degli atti giudiziari ed extragiudiziali in materia civile o commerciale (notificazione o comunicazione degli atti).

<sup>11</sup> Regolamento (UE) n. 2020/1873 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2020, relativo alla cooperazione fra le autorità giudiziarie degli Stati membri nell'assunzione delle prove in materia civile o commerciale (assunzione delle prove).

<sup>12</sup> Sul fenomeno della *strategic litigation*, si veda di recente B. HESS, *Strategic Litigation: A New Phenomenon in Dispute Resolution*, in *MPILux Research Paper Series*, n. 3, 2022, p. 1 ss.

fondamento delle competenze dell'Unione in materia che la Commissione europea si era rivelata, almeno inizialmente, restia a lavorare su un'iniziativa in materia<sup>13</sup>. Come si è osservato<sup>14</sup>, l'inquadramento della proposta nel settore della cooperazione giudiziaria civile e nell'ambito dell'art. 81 TFUE sarà probabilmente oggetto di discussione in Consiglio.

Nel rispetto del limite posto dall'art. 81 TFUE, lo strumento intende applicarsi alle questioni che presentano implicazioni transfrontaliere<sup>15</sup>. Come affermato dalla Commissione europea nella *roadmap* che ha preceduto la proposta di direttiva, le azioni legali strategiche possono essere presentate in un contesto nazionale, ma potrebbero anche avere implicazioni che coinvolgono più Stati: in quest'ultimo caso, esse presentano complicazioni aggiuntive e costi ancora più elevati per i sistemi giudiziari e per i soggetti convenuti<sup>16</sup>.

Al contempo, il testo si preoccupa di definire espressamente i casi in cui deve ritenersi sussistente un'implicazione transfrontaliera, adottando una nozione innovativa ed estremamente ampia. Come regola generale, il requisito è da ritenersi soddisfatto “a meno che” entrambe le parti del procedimento non risultino domiciliate nello stesso Stato membro in cui ha sede il giudice adito<sup>17</sup>. Si tratta di una formulazione che sembra suggerire una sorta di presunzione circa il carattere transfrontaliero della causa, che verrebbe a mancare solo in presenza della circostanza appena illustrata. Se così fosse, il futuro regolamento sarebbe applicabile in tutti i casi di non superamento di tale presunzione, qualora il procedimento giudiziario risultasse “abusivo” e “teso a bloccare la partecipazione pubblica”, nei termini di cui all'attuale art. 3 della proposta.

---

<sup>13</sup> Si veda la lettera di Frans Timmermans, vice-presidente della Commissione europea, del 12 giugno 2018, reperibile online all'indirizzo [www.anagomes.eu/PublicDocs/974f0440-6c8c-48e3-bee4-80e6ced9735e.pdf](http://www.anagomes.eu/PublicDocs/974f0440-6c8c-48e3-bee4-80e6ced9735e.pdf).

<sup>14</sup> M. REQUEJO ISIDRO, *Proposal for a Directive on Protecting Persons Who Engage in Public Participation from SLAPPs*, in *eapil.org*, 9 May 2022.

<sup>15</sup> R. CLERICI, *Commento all'articolo 81 TFUE*, in F. POCAR, M.C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Padova, 2014, p. 502.

<sup>16</sup> La *roadmap* è disponibile online sul sito della Commissione europea, all'indirizzo [ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13192-Azione-dellUE-contro-labuso-del-contenzioso-nei-confronti-di-giornalisti-e-difensori-dei-diritti-umani-SLAPP-it](http://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13192-Azione-dellUE-contro-labuso-del-contenzioso-nei-confronti-di-giornalisti-e-difensori-dei-diritti-umani-SLAPP-it).

<sup>17</sup> Art. 4(1) della proposta di direttiva.

Non solo. Anche nell'ipotesi in cui le parti non condividano il domicilio, il carattere transfrontaliero sussiste se *i)* l'atto di partecipazione pubblica contro cui è avviato il procedimento giurisdizionale è rilevante per più di uno Stato membro, oppure se *ii)* l'attore o entità ad esso associate hanno avviato procedimenti giurisdizionali paralleli in più Stati membri<sup>18</sup>. Con riferimento all'ipotesi sub. *i)*, il considerando n. 22 specifica che la rilevanza per più di uno Stato membro può ritenersi sussistente anche quando l'atto riguarda "dichiarazioni o attività su questioni specificamente rilevanti per più di uno Stato membro, come l'inquinamento transfrontaliero o le accuse di riciclaggio di denaro con possibile coinvolgimento a livello transfrontaliero". A fronte delle implicazioni che le SLAPPs potrebbero avere sul corretto funzionamento del mercato interno o per la società europea nel suo complesso, è senz'altro opportuno considerare che le implicazioni transfrontaliere potrebbero derivare non solo dalle circostanze che riguardano le parti, ma anche dalla transnazionalità dell'interesse pubblico sottostante alla controversia<sup>19</sup>. D'altro canto, si tratta di una formulazione che, a causa della sua indeterminatezza, potrebbe costituire oggetto di controversia nell'ambito dei procedimenti civili e condurre ad interpretazioni contrastanti.

**3.** A prescindere dall'ampiezza della nozione, l'applicazione della direttiva alle sole fattispecie con implicazioni transfrontaliere è, al contempo, elemento di sostegno della base giuridica e circostanza che potrebbe indebolire le argomentazioni che giustificano la rilevanza dell'iniziativa. Nella proposta, sono delineate le caratteristiche del fenomeno e le sue implicazioni negative sul rispetto dei diritti fondamentali e sulla corretta amministrazione della giustizia civile<sup>20</sup>, sottolineando come "le eventuali implicazioni transfrontaliere

---

<sup>18</sup> Art. 4(2) della proposta di direttiva.

<sup>19</sup> J. BORG-BARTHET, "*Daphne's Law*": *The European Commission introduces an anti-SLAPP initiative*, cit.

<sup>20</sup> Su questi aspetti, è utile dare atto dei lavori del Comitato di esperti del Consiglio d'Europa sulle azioni legali strategiche contro la partecipazione pubblica (MSI-SLP), il quale si è riunito per la prima volta nell'aprile 2022 e che sta attualmente lavorando ad una bozza di raccomandazione del Comitato dei ministri sul tema. È possibile seguire le attività del Comitato di esperti sul sito ufficiale del Consiglio d'Europa, [www.coe.int/en/web/freedom-expression/msi-slp](http://www.coe.int/en/web/freedom-expression/msi-slp).

aggiungono un ulteriore livello di complessità e costi, con conseguenze ancora più negative per i convenuti”<sup>21</sup>. Invero, le considerazioni sin qui svolte non escludono la rilevanza che può assumere un elemento di internazionalità nel contesto delle SLAPPs, soprattutto dal punto di vista delle conseguenze che tali azioni sono suscettibili di produrre nei confronti dei soggetti che ne costituiscono il “bersaglio”<sup>22</sup>. Le differenze tra gli ordinamenti nazionali, i cui sistemi processuali potrebbero non essere adeguatamente equipaggiati nel filtrare iniziative di questo tipo o potrebbero risultare maggiormente favorevoli alla parte attrice, ben potrebbero costituire un contesto ideale per la proliferazione di pratiche di *forum shopping* o *libel tourism*.

Tuttavia, molte delle conseguenze pregiudizievoli che derivano dalle SLAPPs sono comuni ai procedimenti nazionali e transfrontalieri. Di conseguenza, la scelta di restringere il campo di applicazione della direttiva ai soli procedimenti transfrontalieri può rappresentare, allo stesso tempo, un valido argomento per utilizzare l’art. 81 TFUE ed una criticità nel momento in cui si lascerebbe sguarnita di tutela una consistente percentuale di casi. Indicativo in questo senso è il contenuto della proposta, che consiste in larga parte di disposizioni volte ad armonizzare le norme di diritto processuale civile nazionale, come quelle relative all’archiviazione anticipata del procedimento manifestamente infondato<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Proposta di direttiva, cit., p. 5.

<sup>22</sup> Analizza questo aspetto P. FRANZINA, *Sinergie tra cooperazione giudiziaria e armonizzazione materiale e processuale in Europa: il caso delle azioni bavaglio*, in A. ANNONI, S. FORLATI, P. FRANZINA (a cura di), *Il diritto internazionale come sistema di valori - Scritti in onore di Francesco Salerno*, Napoli, 2021, p. 809 ss.

<sup>23</sup> Le misure di armonizzazione processuale sono contenute nei Capi II, III and IV della proposta. Si chiede, in particolare, agli Stati membri di introdurre misure volte a garantire: *i*) la possibilità per il giudice di accertare il carattere abusivo del procedimento anche in caso di modifica successiva delle domande o degli atti processuali da parte degli attori; *ii*) l’intervento di organizzazioni non governative nel procedimento; *iii*) la possibilità per il convenuto di chiedere una cauzione a copertura delle spese processuali e/o il risarcimento dei danni; *iv*) il potere del giudice di adottare una decisione di rigetto anticipato della domanda per manifesta infondatezza; *v*) l’inversione dell’onere della prova, affinché – in caso di richiesta di rigetto anticipato da parte del convenuto – sia l’attore a dover dimostrare che la domanda non è manifestamente infondata; *vi*) la possibilità di impugnare la decisione con cui viene accolta o respinta la richiesta di rigetto anticipato; *vii*) la possibilità per il giudice di condannare l’attore al pagamento delle spese processuali, comprese quelle di

Dato che la maggior parte delle disposizioni attiene ad aspetti processuali, potrebbe essere complesso per gli Stati membri introdurre misure di questo tipo, limitandone contemporaneamente l'efficacia ai soli procedimenti transfrontalieri, anche alla luce della più volte sottolineata ampiezza della nozione fornita dalla proposta di direttiva. Inoltre, alcune criticità potrebbero derivare dalla potenziale intrusione nell'autonomia procedurale degli Stati membri, seppure nella consapevolezza del margine di manovra lasciato alla legislazione nazionale in fase di recepimento di una direttiva. L'art. 81(2) TFUE, alla lettera (f), non conferisce all'Unione un potere indiscriminato di armonizzazione del diritto processuale civile, ma prevede l'adozione di misure per facilitare l'esperimento dei procedimenti transfrontalieri<sup>24</sup>. Vero è che la cooperazione giudiziaria in materia civile "può includere l'adozione di misure intese a ravvicinare le disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri", ma tali misure – secondo quanto emerge dalla formulazione dell'art. 81 TFUE – dovrebbero essere accessorie rispetto a quelle di diritto internazionale privato.

Così non è nella proposta in esame, che sembra quindi voler ribaltare la logica seguita dalla disposizione del Trattato che ne costituisce la base giuridica. Infatti, le uniche due disposizioni relative ad aspetti di diritto internazionale privato – segnatamente, gli articoli 17 e 18 della proposta – sono espressamente qualificate come "accessorie rispetto all'obiettivo principale dell'iniziativa"<sup>25</sup>. Peraltro, esse riguardano esclusivamente i procedimenti instaurati dinanzi alle autorità giurisdizionali degli Stati terzi.

In particolare, l'art. 17 si rivolge alle decisioni provenienti da paesi terzi, pronunciate in esito ad un procedimento che, qualora avviato in uno Stato membro, sarebbe stato ritenuto manifestamente infondato o abusivo nei termini di cui alla disciplina in esame. La disposizione intima agli Stati membri di provvedere affinché il riconoscimento o l'esecuzione di tali decisioni "siano rifiutati in quanto manifestamente

---

rappresentanza legale (qualora non siano eccessive); *viii*) la possibilità per il giudice di infliggere sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive.

<sup>24</sup> E. RODRÍGUEZ PINEAU, *Article 81 [Judicial Cooperation in Civil Matters]*, in H.-J. BLANKE, S. MANGIAMELI (eds.), *Treaty on the Functioning of the European Union – A Commentary*, vol. I, Cham, 2021, p. 1551.

<sup>25</sup> Proposta di direttiva, cit., p. 7.



contrari all'ordine pubblico". D'altra parte, la proposta non affronta gli aspetti relativi alla circolazione delle decisioni adottate negli Stati membri.

Il successivo art. 18 introduce un criterio speciale di giurisdizione in favore dei giudici europei, ai quali le vittime di un'azione bavaglio intentata in uno Stato terzo potranno rivolgersi per chiedere il risarcimento dei danni subiti<sup>26</sup>. Il danneggiato, infatti, potrà avviare procedimento dinanzi al giudice dello Stato membro in cui è domiciliato per chiedere il risarcimento dei danni e il rimborso delle spese sostenute in relazione al procedimento, a prescindere dal domicilio del soggetto che ha intentato l'azione bavaglio. Lo scopo è quello di garantire un rimedio efficace nell'Unione europea, in favore delle persone fisiche o giuridiche domiciliate al suo interno. La giurisdizione dei giudici europei, fondata esclusivamente sul domicilio dell'attore, interesserà anche i danneggiati che siano a loro volta localizzati negli Stati membri in base al medesimo criterio, con l'intento di dissuadere eventuali tentativi di elusione della disciplina europea.

La collocazione sistematica degli art. 17 e 18, che compongono il Capo V della proposta e che precedono soltanto le disposizioni finali, è indicativo dell'intento dei redattori di attribuire alle norme di diritto processuale civile internazionale un ruolo accessorio. Si conferma, pertanto, che l'oggetto principale della proposta è costituito dall'intento di armonizzazione della disciplina attraverso l'introduzione di alcune garanzie procedurali.

L'oggetto principale della proposta avrebbe potuto ispirare il legislatore europeo a prendere in considerazione una diversa base giuridica, come ad esempio l'art. 114 TFUE o l'art. 352 TFUE. Invero, il ricorso alla clausola di flessibilità avrebbe presentato non pochi problemi, prima fra tutti la necessità di conseguire l'unanimità in Consiglio. La disposizione relativa al ravvicinamento delle disposizioni

---

<sup>26</sup> Art. 18 della proposta di direttiva: "Gli Stati membri provvedono affinché, qualora nei confronti di una persona fisica o giuridica domiciliata in uno Stato membro sia stato avviato dinanzi a un organo giurisdizionale di un paese terzo un procedimento giudiziario abusivo in ragione della partecipazione pubblica, tale persona possa chiedere all'organo giurisdizionale del luogo del proprio domicilio il risarcimento dei danni e il pagamento delle spese sostenute in relazione al procedimento svoltosi dinanzi all'organo giurisdizionale del paese terzo, indipendentemente dal luogo in cui è domiciliato l'attore del procedimento nel paese terzo".

legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri, dal canto suo, dovrebbe trovare applicazione solo quando queste ultime abbiano ad oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno. Si tratta di un collegamento funzionale che potrebbe non sussistere nella materia considerata, che presenta soprattutto problemi di mantenimento dello Stato di diritto nel contesto nazionale.

4. Nel giustificare la proposta di direttiva alla luce dei principi di sussidiarietà e proporzionalità<sup>27</sup>, la Commissione richiama la necessità di intervenire su un fenomeno per cui, attualmente, gli Stati membri non prevedono garanzie procedurali specifiche<sup>28</sup>. Ponendo l'accento sulle differenze tra le legislazioni, si osserva come le garanzie già previste per la generalità dei procedimenti civili abbiano presupposti e caratteristiche molto vari, con il rischio di alimentare la scelta opportunistica del foro e l'avvio di molteplici procedimenti giudiziari in Europa. Si giustifica, pertanto, la necessità di un intervento congiunto degli Stati membri per garantire una convergenza verso un approccio comune. Con specifico riferimento al principio di proporzionalità, si valorizza il carattere mirato delle garanzie che gli Stati membri dovranno introdurre in attuazione della direttiva.

Almeno dal punto di vista procedurale<sup>29</sup>, possibili contestazioni circa il rispetto del principio di proporzionalità dovrebbero essere mitigate alla luce dello strumento scelto: una direttiva risulta senz'altro meno "invasiva" di un regolamento. D'altro canto, nel quadro della cooperazione giudiziaria civile, le istituzioni europee hanno raramente fatto ricorso allo strumento della direttiva, privilegiando in generale l'utilizzo del regolamento per garantire un'applicazione uniforme della disciplina europea<sup>30</sup>. Inoltre, le possibili disomogeneità che potrebbero sussistere a valle dell'attuazione della direttiva potrebbero comunque costituire un elemento di debolezza: non a caso, la stessa proposta

---

<sup>27</sup> Art. 5(1) TUE e art. 69 TFUE.

<sup>28</sup> Proposta di direttiva, cit., p. 7 ss.

<sup>29</sup> In base all'art. 296 TFUE, in assenza di diverse indicazioni nei trattati, le istituzioni europee decidono di volta in volta il tipo di atto da adottare, nel rispetto delle procedure applicabili e del principio di proporzionalità.

<sup>30</sup> Un precedente è costituito dalla direttiva 2008/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale.

dichiara di essere complementare alla raccomandazione (UE) n. 2022/758 della Commissione adottata lo stesso giorno, con la quale si invitano gli Stati membri ad introdurre analoghe misure per il contrasto alle SLAPPs nel proprio diritto nazionale, applicabili anche in assenza dell'elemento transfrontaliero<sup>31</sup>.

Il principio di sussidiarietà costituisce, come noto, un criterio di esercizio delle competenze non esclusive dell'Unione ed è da intendersi quale concetto dinamico<sup>32</sup>. Esso implica che l'azione dell'Unione è legittima solo se – e nella misura in cui – l'obiettivo non può essere raggiunto in modo sufficiente dagli Stati membri (a livello nazionale, regionale e locale), ma può essere meglio realizzato a livello europeo<sup>33</sup>. Come osservato da autorevole dottrina, se uno sguardo alla prassi legislativa europea sembra suggerire l'utilizzo di formule stereotipate per motivare il rispetto del principio, occorre altresì valutare anche l'impatto dell'articolato processo che precede l'approvazione dell'atto, comprensivo di studi e del coinvolgimento attivo di vari attori<sup>34</sup>. Con specifico riferimento alla *checklist* proposta dalla *task force* per la sussidiarietà e la proporzionalità<sup>35</sup> e contenuta nel *Better Regulation Toolbox* del 2021<sup>36</sup>, parte integrante del controllo sul principio di sussidiarietà è l'analisi della rilevanza, per l'Unione europea,

<sup>31</sup> Raccomandazione (UE) 2022/758, cit.

<sup>32</sup> Sul principio di sussidiarietà di cui all'art. 5 TUE si vedano *ex multis* P. DE PASQUALE, *Art. 5 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, II ed., Milano, 2014, p. 44 ss.; F. MUNARI, *Principi di sussidiarietà e proporzionalità*, in G. AMATO, E. MOAVERO MILANESI, G. PASQUINO, L. REICHLIN (a cura di), *Europa. Un'utopia in costruzione*, vol. I, Roma, 2018, p. 132 ss.; O. PORCHIA, *La sussidiarietà attraverso il riordino delle competenze? Il Trattato di riforma e la ripartizione delle competenze*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2010, p. 631 ss.

<sup>33</sup> Come osservato dalla dottrina, la Corte di giustizia valuta in modo prudente il rispetto del principio di sussidiarietà, limitando il proprio scrutinio alle ipotesi di manifesto superamento dei confini dell'azione europea. In argomento S. MONTALDO, *Amici mai, odiarsi mai: il controllo sull'applicazione del principio di sussidiarietà alla luce della prassi della Commissione e della Corte di giustizia*, in *federalismi.it*, n. 13, 2016, p. 17.

<sup>34</sup> P. DE PASQUALE, *Sharing is caring: i primi trent'anni del principio di sussidiarietà nell'Unione europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2021, p. 432 ss.

<sup>35</sup> Relazione del 10 luglio 2018, reperibile qui: [ec.europa.eu/info/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently\\_it](https://ec.europa.eu/info/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_it).

<sup>36</sup> Allegato alle *Better Regulation Guidelines* del 3 novembre 2021, SWD(2021) 305 fin. Entrambi i documenti sono reperibili qui: [ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en).

dell'iniziativa e del suo valore aggiunto a livello europeo, che va oltre la mera esistenza di disomogeneità a livello del diritto degli Stati membri. Da ultimo, giova sottolineare che il presupposto dell'esercizio della competenza concorrente dell'Unione, che si riverbera sul rispetto del principio di sussidiarietà, è proprio la presenza di implicazioni transnazionali nelle fattispecie considerate<sup>37</sup>: pertanto, anche l'ampia definizione fornita dall'art. 4 della proposta (sulla quale ci si è già soffermati) potrebbe costituire oggetto di valutazione circa il rispetto dei parametri previsti dall'art. 5 TUE.

5. Un intervento europeo per contrastare il fenomeno delle SLAPPs è senz'altro auspicato alla luce degli obiettivi perseguiti, rivolti alla tutela del diritto alla libertà di espressione e di informazione, nonché alla promozione dei valori democratici dell'Unione europea<sup>38</sup>. Allo stesso tempo, la proposta dovrà dimostrare di operare un adeguato bilanciamento con il diritto di accesso effettivo alla giustizia. Come noto, le limitazioni all'esercizio dei diritti previsti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea sono soggette alla riserva di legge, devono rispettare il contenuto essenziale di tali diritti e devono rispondere a finalità di interesse generale o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui<sup>39</sup>. Si tratta di elementi che dovranno essere valutati, nel corso della procedura legislativa ordinaria, dalle istituzioni europee. Al riguardo, l'indeterminatezza dell'oggetto della futura

---

<sup>37</sup> R. CLERICI, *Commento all'articolo 81 TFUE*, cit., p. 502.

<sup>38</sup> La proposta figura tra i procedimenti aventi carattere prioritario nell'ambito del Programma di lavoro della Commissione europea per il 2023. Si veda la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Un'Unione salda e unita, COM(2022) 548 fin., del 18 ottobre 2022, p. 20.

<sup>39</sup> Art. 52(1) della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. In dottrina, S. PEERS, S. PRECHAL, *Article 52 – Scope and Interpretation of Rights and Principles*, in S. PEERS, T. HERVEY, J. KENNER, A. WARD (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Oxford, 2014, p. 1455 ss; M. OJANEN, *Making the Essence of Fundamental Rights Real: The Court of Justice of the European Union Clarifies the Structure of Fundamental Rights under the Charter*, in *European Constitutional Law Review*, 2016, p. 321 ss.; O. SCARCELLO, *Preserving the 'Essence' of Fundamental Rights under Article 52(1) of the Charter: A Sisyphean Task?*, in *European Constitutional Law Review*, 2020, p. 647 ss.

direttiva, nonché l'ampiezza di alcune definizioni contenute al suo interno, potrebbe costituire un elemento a sfavore<sup>40</sup>.

Inoltre, l'iniziativa presenta ulteriori contraddizioni di contenuto e di metodo. La base giuridica prescelta non sembra sempre coerente con i contenuti della proposta, che offre norme di armonizzazione del diritto processuale civile nazionale accanto ad alcune disposizioni che introducono un criterio speciale di giurisdizione e stabiliscono limiti al riconoscimento ed all'esecuzione delle decisioni provenienti da Stati terzi. Pertanto, solo una parte (accessoria) del testo normativo risulta effettivamente dedicata al diritto internazionale privato.

Proprio alla luce della base giuridica prescelta, peraltro sulla base di un'inedita ed ampia definizione di "questioni che presentano implicazioni transfrontaliere", suscita alcune perplessità la decisione di non intervenire sul quadro normativo già esistente. Il riferimento è alla disciplina relativa alla giurisdizione ed alla circolazione delle decisioni in materia civile e commerciale, contenuta nel regolamento (UE) n. 1215/2012 (Bruxelles I-bis)<sup>41</sup>, nonché alle norme di conflitto previste dal regolamento (CE) n. 864/2007 sulle obbligazioni extracontrattuali (Roma II)<sup>42</sup>. L'intervento sui citati strumenti normativi, pur connotato da non poche difficoltà, avrebbe perseguito lo scopo di rafforzare la certezza del diritto e limitare il *forum shopping*. Dato che le azioni bavaglio vedono talvolta l'instaurazione di procedimenti plurimi e paralleli, l'iniziativa di contrasto avrebbe potuto costituire un'occasione per ripensare le norme sul coordinamento tra procedimenti, come quelle relative alla litispendenza ed alla connessione. Una disposizione analoga a quella attualmente contenuta nell'art. 17 della proposta in esame, che intende introdurre un motivo ostativo al riconoscimento ed

---

<sup>40</sup> Sottolinea la genericità di alcune disposizioni della proposta B. HESS, *Strategic Litigation*, cit., p. 25.

<sup>41</sup> Regolamento (UE) n. 1215/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2012, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (Bruxelles I-bis).

<sup>42</sup> Regolamento (CE) n. 864/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 luglio 2007, sulla legge applicabile alle obbligazioni extracontrattuali (Roma II). La necessità di intervenire sui citati regolamenti è stata invocata nello studio, svolto su incarico della Commissione giuridica del Parlamento europeo, di J. BORG-BARTHET, B. LOBINA, M. ZABROCKA, *The Use of SLAPPs to Silence Journalists, NGOs and Civil Society*, giugno 2021, reperibile qui: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL\\_STU\(2021\)694782](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2021)694782).

all'esecuzione delle decisioni per ragioni di ordine pubblico, ben potrebbe applicarsi anche alle sentenze emesse dai giudici europei. Sul versante della legge applicabile, giova ricordare che il regolamento Roma II esclude dal proprio campo di applicazione le questioni che derivano da violazioni della vita privata e dei diritti della personalità, compresa la diffamazione<sup>43</sup>. Ne consegue l'applicazione delle norme di conflitto previste dagli ordinamenti degli Stati membri. Un quadro frammentato, che alimenta il ricorso alla strategia processuale da parte dell'attore, per individuare il foro sulla base della norma di conflitto che potrebbe condurre ad un risultato più soddisfacente<sup>44</sup>.

In conclusione, la proposta di direttiva non ha interessato alcuni aspetti significativi, che pure erano stati sollevati nel contesto del dibattito che ha preceduto la sua adozione. A ciò si aggiungono le illustrate criticità relative alla base giuridica, che costituiranno, con tutta probabilità, oggetto di discussione. Oltre a monitorare la procedura legislativa, sarà interessante osservare se essa sarà accompagnata o seguita da una adeguata reazione degli Stati membri alla raccomandazione (UE) n. 2022/758 e/o da iniziative di rifusione della normativa di diritto internazionale privato uniforme.

---

<sup>43</sup> Art. 1(2)(g) del regolamento Roma II.

<sup>44</sup> Si sofferma su questo aspetto P. FRANZINA, *Sinergie tra cooperazione giudiziaria e armonizzazione materiale e processuale in Europa*, cit., p. 816 s.