

SENATO DELLA REPUBBLICA
XIX LEGISLATURA

Doc. XII-bis
n. 109

ASSEMBLEA PARLAMENTARE
DEL CONSIGLIO D'EUROPA

Risoluzione n. 2531 (2024)

Il contrasto alle SLAPP: un imperativo per una società democratica

Comunicata alla Presidenza il 19 febbraio 2024



Resolution 2531 (2024)¹

Provisional version

Countering SLAPPS: an imperative for a democratic society

Parliamentary Assembly

1. In recent years, there has been a steady increase in the number of Strategic Lawsuits Against Public Participation (SLAPPs). The term refers to abusive litigation and legal tactics designed to prevent, hinder or sanction public participation, that is the dissemination of information on sensitive issues and contributions to public debate on “matters of public interest”, including a wide range of journalism, advocacy, communication and speech. In this respect, all matters where the public has a legitimate interest, including issues which affect the public and those which inspire controversy, but not issues of a purely private nature, must be considered of “public interest”.
2. The Platform to promote the protection of journalism and the safety of journalists of the Council of Europe describes SLAPPs as a form of “harassment and intimidation of journalists” or “acts having a chilling effect on media freedom”, depending on the source of the threat and the legal approach taken by the claimant. But while this worrying phenomenon seriously undermines media freedom, journalists are not the only victims, as such lawsuits may also target, for example, activists, whistle-blowers, human rights or environmental groups, trade unions, and any other individual or entity raising issues of public interest. The disclosure process in SLAPP cases can also threaten the protection of journalists’ sources.
3. SLAPPs systematically feature two interconnected traits: i) they consist of legal actions that are initiated or pursued or threatened to be, to intimidate, harass or silence their target; and ii) they misuse or abuse legal proceedings and legal guarantees to prevent, hinder or penalise freedom of expression on matters of public interest and the exercise of rights associated with public participation.
4. There are other typical characteristics of SLAPPs, which however are not necessarily all simultaneously present in each case. Claimants are usually in a position of (economic and often political) power and have considerably more resources than the defendants they seek to intimidate and silence (journalists, media or activists). The claimants or their lawyers often advance aggressively framed or spurious arguments. Despite the weakness of their legal arguments, the claimants demand exorbitant amounts of damages and ramp up and draw out legal proceedings so as to force defendants to spend significant amounts of time and money defending their case. Sometimes, many co-ordinated legal actions related to the same event, and which can also have a cross-border element, are initiated by the claimants or their associated parties. The claimants may also orchestrate denigratory public relations campaigns against the defendants, to humiliate and delegitimise them. This is largely a matter of threats and the desire to intimidate and bully them into self-censorship, not so much to avert the risk of conviction, but to avoid the certainty of having to make considerable sacrifices for justice to be served.
5. SLAPPs may thus be regarded as a form of “lawfare”, a way of manipulating the judicial system and undermining its inherent protective role by misusing it to inhibit the right to freedom of expression and the right of citizens to receive information on matters of public interest. They prosper in jurisdictions which lack robust procedural guarantees to counter abusive lawsuits.

1. *Assembly debate* on 25 January 2024 (6th sitting) (see [Doc. 15869](#), report of the Committee on Culture, Science, Education and Media, rapporteur: Mr Stefan Schennach; and [Doc. 15879](#), opinion of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Mr Davor Ivo Stier). *Text adopted by the Assembly* on 25 January 2024 (6th sitting).

See also [Recommendation 2267 \(2024\)](#).



6. National authorities as well as international organisations have noted that measures are needed to combat this phenomenon the need to take action. In its January 2020 report entitled “Threats to media freedom and journalists’ security in Europe”, the Parliamentary Assembly identified several countries where this phenomenon has reached worrying proportions. In October 2020, the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe called on States to tackle the problem. The partner organisations to the Council of Europe Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists have regularly highlighted SLAPPs in their annual reports. The Committee of Ministers of the Council of Europe is also in the process of adopting a recommendation on the issue.
7. Moreover, the European Union institutions are drawing up a directive to protect victims of SLAPPs or abusive court proceedings with cross-border implications and anti-SLAPP laws have recently been adopted or are being drawn up in some Council of Europe member States.
8. The Assembly recalls that under Article 10 of the European Convention on Human Rights (ETS No. 5) member States not only must refrain from interfering with the right to freedom of expression, but they also have a positive obligation to ensure a safe and favourable environment for participation in public debate by everyone, without fear, even when their opinions run counter to those defended by official authorities or significant parts of the public.
9. The Assembly also refers to Recommendation CM/Rec(2016)4 of the Committee of Ministers to member States on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors, whereby “[m]ember States must exercise vigilance to ensure that legislation and sanctions are not applied in a discriminatory or arbitrary fashion against journalists and other media actors. They should also take the necessary legislative and/or other measures to prevent the frivolous, vexatious or malicious use of the law and legal process to intimidate and silence journalists and other media actors”.
10. Similarly, Recommendation CM/Rec(2018)2 of the Committee of Ministers to member States on the roles and responsibilities of internet intermediaries calls on national authorities to consider adopting “appropriate legislation to prevent strategic lawsuits against public participation (SLAPP) or abusive and vexatious litigation against users, content providers and intermediaries which is intended to curtail the right to freedom of expression”.
11. The Assembly considers that there is now an urgent need for all Council of Europe member States to act in a co-ordinated manner to successfully combat the phenomenon of SLAPPs and calls on them to strengthen their legislation to enable judges to effectively punish the perpetrators of such abusive litigation, while ensuring that measures to address SLAPPs remain proportionate in the context of other rights protected under the European Convention on Human Rights, in particular the right to a fair trial (Article 6) and the right to respect for private and family life (Article 8).
12. To this end, where legal action is directed against a form of expression or public participation on a matter of public interest and has the effect of preventing, hindering or sanctioning it, national authorities should provide for:
 - 12.1. a procedure for the early dismissal of a claim that is unfounded, abusive or would otherwise have a disproportionate impact, within a given time limit and based on specific criteria clearly defined in national legislation, including an appeal process conducted under an accelerated procedure;
 - 12.2. effective case management, and secure procedural expediency, in order to avoid or minimise the length and cost of proceedings;
 - 12.3. the burden of proof on the claimant to prove that their lawsuit is not a SLAPP, where the court considers it established that the case concerns a form of participation in public affairs or expression on a matter of public interest;
 - 12.4. the consolidation of proceedings concerning the same publication or a substantially similar element of the same publication, to avoid exhausting the defendant with multiple procedures the main objective of which is to paralyse the dissemination of information of public interest;
 - 12.5. a stay of proceedings and claims for compensation in the event of the defendant’s death;
 - 12.6. determination of the court with territorial jurisdiction on the basis of the defendant’s domicile when the defendant is a private individual, if this does not contravene international obligations, or the legislation of the European Union where applicable, and in any case, the defendant’s access to appropriate remedies before the courts of the State where the action is brought;
 - 12.7. the protection of journalists’ sources during the litigation, particularly from disclosure;

12.8. a maximum limit on the financial guarantees that may be required and imposed on the defendant, which must remain reasonable in the light of his or her actual means, precluding in principle the total freezing of his or her bank accounts;

12.9. a maximum limit on the damages and legal defence costs that may be imposed on the defendant;

12.10. legal and financial assistance for the defendant, including where the defendant is a legal entity, and psychological support where the defendant is a natural person;

12.11. access to early warning mechanisms for SLAPP targets in cases where their physical safety is threatened, and, in exceptional cases, to processes for voluntary evacuation and/or State protection;

12.12. the right of the defendant to be fully and promptly reimbursed for all costs and expenses incurred in defending the case, as well as the right to be awarded, in addition to ordinary pecuniary damages, a reasonable compensation of non-pecuniary damages for the emotional distress and punitive damages of a sufficiently substantial amount where the abusive nature of the claimant's action is established;

12.13. a fine or financial penalty to be paid by the claimant and to be collected by the State, for the damage caused to the judicial system by the bringing of abusive litigation; the amount of this financial penalty should be determined by the court, taking due account of the claimant's financial situation, in order to ensure that it has a genuine deterrent effect.

13. The Assembly notes that while SLAPPs are frequently civil lawsuits, they can also be in the form of administrative and criminal procedures. Therefore, it calls on member States to:

13.1. review administrative and criminal procedures which may have a chilling effect on the freedom of expression and public participation, in order to offset or at least reduce such an effect, and, in particular, decriminalise defamation, as criminal prosecution on this basis constitutes the main threat for people reporting on matters of public interest;

13.2. encourage administrative courts, public prosecutors and criminal jurisdictions to make use of the procedural powers they have to reduce the impact on public participation of administrative and penal lawsuits, namely fast-tracking criminal and administrative procedures which may hinder public participation, managing them to avoid useless delays and closing them as rapidly as possible;

13.3. provide for rapid and full compensation of the defendant's costs and damages (including non-pecuniary ones) also in the framework of criminal procedures or administrative procedures which are eventually dismissed;

13.4. provide that the defendant is eligible for (financial and other) support mechanisms also in case of criminal or administrative procedures, when public participation is at stake.

14. The Assembly considers that members of the judiciary and bar associations have a central role to play in combating SLAPPs. Accordingly, it calls on member States to:

14.1. raise awareness among all judicial authorities of the phenomenon of SLAPPs, in particular by stepping up monitoring of the number and nature of SLAPP cases brought before the courts;

14.2. include specific training in the curricula of judicial training institutions to make judges aware of the abusive nature of SLAPPs and the various strategies that claimants may employ so that they can detect and counter them;

14.3. encourage the regulatory authorities of the legal profession to include the fight against SLAPPs explicitly in their codes of ethics, to improve the training of their members to make them aware of the phenomenon and to require them, on pain of disciplinary action, to refrain from knowingly participating in the actions of clients who are clearly seeking to abuse the legal system by bringing SLAPPs and deliberately prolonging such proceedings.

15. The Assembly stresses that developing multilateral co-operation at European level is key to countering SLAPPs effectively and calls on member States to strengthen judicial co-operation with a view to:

15.1. develop smart procedural rules to avoid multiple SLAPPs in different States;

15.2. ensure mutual recognition of decisions establishing that a lawsuit was a SLAPP, also to secure the implementation of dissuasive measures;

15.3. set safeguards against judgments in favour of SLAPPs, in particular those issued in jurisdictions outside Council of Europe member States, to deny recognition and enforcement of these judgments.

16. The Assembly finally encourages media and watchdog organisations to adopt measures such as establishing an insurance mechanism or collective defence funds, pooling of resources for pre-publication legal review and the reporting of SLAPPs, especially in countries where journalists themselves are not yet sufficiently aware of the phenomenon.



Résolution 2531 (2024)¹

Version provisoire

La lutte contre les SLAPP: un impératif pour une société démocratique

Assemblée parlementaire

1. Ces dernières années, le nombre de «poursuites stratégiques contre la mobilisation publique» (poursuites-bâillons ou SLAPP) a été en augmentation constante. Il s'agit d'actions et de tactiques judiciaires intentées de manière abusive dans le but d'empêcher, d'entraver ou de sanctionner la participation publique, c'est-à-dire la diffusion d'informations sur des sujets sensibles et les contributions au débat public sur des questions «d'intérêt public», y compris un large éventail de journalisme, de plaidoyer, de communication et de discours. À cet égard, toutes les questions auxquelles le public porte un intérêt légitime, y compris les questions qui affectent le public et celles qui suscitent des controverses, mais pas les questions de nature purement privée, doivent être considérées comme «d'intérêt public».
2. La Plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes du Conseil de l'Europe décrit les poursuites-bâillons comme une forme de «harcèlement et intimidation des journalistes» ou des «actes ayant un effet dissuasif sur la liberté des médias», selon la source de la menace et l'approche juridique du demandeur. Mais si ce phénomène inquiétant porte gravement atteinte à la liberté des médias, les journalistes n'en sont pas les seules victimes, car ces poursuites peuvent aussi cibler, par exemple, des activistes, des lanceurs d'alerte, des associations de défense des droits humains ou de l'environnement, des organisations syndicales, ou tout autre individu ou entité qui soulève des questions d'intérêt public. La procédure de divulgation des sources dans les affaires de poursuites-bâillons peut également menacer la protection des sources journalistiques.
3. Les poursuites-bâillons présentent systématiquement deux caractéristiques interconnectées: i) elles constituent des actions en justice qui sont entamées ou engagées, ou menacent de l'être, dans le but d'intimider, de harceler ou de réduire au silence leur cible; et (ii) elles utilisent à mauvais escient les procédures et garanties judiciaires ou en abusent pour empêcher, entraver ou pénaliser la liberté d'expression sur des questions d'intérêt public et l'exercice des droits associés à la participation publique.
4. Il existe d'autres caractéristiques typiques des poursuites-bâillons, qui ne sont toutefois pas nécessairement toutes présentes simultanément dans chaque cas. Les demandeurs jouissent généralement d'une position de pouvoir (économique et souvent aussi politique) et disposent de moyens considérablement plus élevés que les défenseurs qu'ils veulent intimider et faire taire (journalistes, médias ou activistes). Les demandeurs ou leurs avocats avancent souvent des arguments formulés de façon agressive ou fallacieuse. Malgré la faiblesse de leurs arguments juridiques, les demandeurs demandent des dommages et intérêts exorbitants, démultiplient et prolongent les procédures judiciaires pour obliger les défenseurs à consacrer beaucoup de temps et d'argent à la défense de leur cause. Parfois, de nombreuses actions en justice coordonnées liées au même événement, et qui peuvent également comporter un élément transfrontalier, sont initiées par les demandeurs ou leurs parties associées. Les demandeurs peuvent également orchestrer des campagnes de relations publiques dénigrantes contre les défenseurs, afin de les humilier et de les

1. *Discussion par l'Assemblée le 25 janvier 2024 (6^e séance)* (voir [Doc. 15869](#), rapport de la commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias, rapporteur: M. Stefan Schennach; et [Doc. 15879](#), avis de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Davor Ivo Stier). *Texte adopté par l'Assemblée le 25 janvier 2024 (6^e séance)*.

Voir également la [Recommandation 2267 \(2024\)](#).



délégitimer. Il s'agit essentiellement de menaces et d'une volonté d'intimider et de forcer à l'autocensure pour éviter non tant le risque d'une condamnation, mais la certitude de devoir consentir des sacrifices considérables pour que justice soit rendue.

5. Ainsi, les poursuites-bâillons représentent une forme de «guerre judiciaire», une manipulation du système judiciaire et un détournement de la finalité de garantie qui lui est propre, car celui-ci est actionné pour paralyser le droit à la liberté d'expression ainsi que le droit des citoyens de recevoir des informations sur des questions d'intérêt public. Elles prospèrent dans les juridictions qui n'ont pas mis en place de garanties procédurales pour faire obstacle aux poursuites abusives.

6. Tant les autorités nationales que les organisations internationales ont noté que des mesures s'imposent pour lutter contre ce phénomène. Dans son rapport de janvier 2020 intitulé «Menaces sur la liberté des médias et la sécurité des journalistes en Europe», l'Assemblée parlementaire a recensé plusieurs pays dans lesquels ce phénomène a pris une dimension préoccupante. En octobre 2020, la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a invité les États à s'attaquer à ce problème. Les organisations partenaires de la Plateforme du Conseil de l'Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes ont régulièrement mis l'accent sur les poursuites-bâillons dans leurs rapports annuels. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe est également sur le point d'adopter une recommandation à ce sujet.

7. Par ailleurs, les institutions de l'Union européenne élaborent actuellement une directive pour protéger les personnes victimes de poursuites-bâillons ou de procédures judiciaires abusives ayant une incidence transfrontalière, et des lois anti-SLAPP ont été récemment adoptées ou sont en cours d'élaboration dans des États membres du Conseil de l'Europe.

8. L'Assemblée rappelle qu'en vertu de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5), les États membres doivent non seulement s'abstenir de toute atteinte au droit à la liberté d'expression, mais qu'ils ont également l'obligation positive de garantir un environnement sûr et favorable à la participation de tout un chacun au débat public, sans crainte, même lorsque les opinions vont à l'encontre de celles qui sont défendues par les autorités officielles ou par une grande partie de l'opinion publique.

9. L'Assemblée se réfère aussi à la Recommandation CM/Rec(2016)4 du Comité des Ministres aux États membres sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs de médias, selon laquelle «[I]es États membres doivent faire preuve de vigilance pour garantir que la législation et les sanctions ne s'appliquent pas de manière discriminatoire ou arbitraire à l'encontre des journalistes et d'autres acteurs des médias. Ils devraient également prendre les mesures législatives et autres nécessaires pour empêcher le recours abusif, vexatoire ou malveillant à la loi et aux procédures judiciaires dans le but de les intimider ou de les faire taire».

10. De façon similaire, la Recommandation CM/Rec(2018)2 du Comité des Ministres aux États membres sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'internet appelle les autorités nationales à envisager d'adopter «envisager d'adopter une législation appropriée pour prévenir les contentieux stratégiques contre la participation du public (SLAPP) ou les litiges abusifs et vexatoires utilisés dans le but de restreindre le droit à la liberté d'expression des utilisateurs, des fournisseurs de contenus et des intermédiaires».

11. L'Assemblée considère qu'il est à présent urgent que tous les États membres du Conseil de l'Europe agissent de façon coordonnée pour lutter efficacement contre le phénomène des poursuites-bâillons et les appelle à renforcer leur législation afin de permettre aux juges de sanctionner effectivement les auteurs de ces recours abusifs, tout en veillant à ce que les mesures visant à lutter contre les poursuites-bâillons restent proportionnées dans le contexte des autres droits protégés par la Convention européenne des droits de l'homme, et notamment le droit à un procès équitable (article 6) et le droit au respect de la vie privée et familiale (article 8).

12. À cet effet, lorsqu'une action judiciaire vise une forme d'expression ou de participation aux affaires publiques sur une question d'intérêt public et a l'effet de l'empêcher, de l'entraver ou de la sanctionner, les autorités nationales devraient prévoir:

12.1. une procédure de rejet rapide d'une demande infondée, abusive ou ayant un impact disproportionné, dans un délai donné et sur la base de critères objectifs clairement définis dans la législation nationale, y compris un appel mené dans le cadre d'une procédure accélérée;

12.2. une gestion efficace des dossiers, et assurer la rapidité de la procédure, afin d'éviter ou de réduire au minimum la durée et le coût des procédures;

- 12.3. la charge pour le demandeur de prouver que l'action engagée n'est pas une poursuite-bâillon, dès lors que la juridiction saisie considère comme établi que l'affaire porte sur une forme de participation aux affaires publiques ou d'expression sur une question d'intérêt public;
 - 12.4. la réunion des procédures concernant une même publication ou un élément substantiellement similaire d'une même publication, afin d'éviter d'épuiser le défendeur avec de multiples litiges destinés essentiellement à bloquer la diffusion d'informations d'intérêt public ;
 - 12.5. un arrêt des procédures et des demandes d'indemnisation en cas de décès du défendeur;
 - 12.6. la définition de la juridiction territorialement compétente sur la base du domicile du défendeur lorsqu'il s'agit d'une personne privée, si cela ne contrevient pas aux obligations internationales, ou au droit de l'Union européenne lorsqu'il s'applique, et dans tous les cas l'accès du défendeur à des recours appropriés devant les juridictions de l'État où l'action est initiée;
 - 12.7. la protection des sources journalistiques pendant le litige, notamment contre leur divulgation;
 - 12.8. le plafonnement des garanties financières pouvant être demandées et imposées au défendeur, qui doivent rester raisonnables, compte tenu de ses moyens réels, avec exclusion par principe d'un gel intégral de ses comptes bancaires;
 - 12.9. une limite maximale aux dommages-intérêts et aux frais de représentation en justice pouvant être imposés à la partie défenderesse;
 - 12.10. une aide financière et juridique pour le défendeur, y compris lorsque le défendeur est une personne morale, ainsi qu'un soutien psychologique lorsque le défendeur est une personne physique;
 - 12.11. l'accès des personnes ciblées par les poursuites-bâillons à des mécanismes d'alerte rapide lorsque leur sécurité physique est menacée et, dans des cas exceptionnels, à des procédures d'évacuation volontaire et/ou de protection de l'État;
 - 12.12. le droit du défendeur à un remboursement intégral, et dans les meilleurs délais, de tous les frais supportés pour assurer sa défense, ainsi que son droit à percevoir, outre les dommages et intérêts traditionnels pour le préjudice matériel, une compensation raisonnable au titre du préjudice moral pour la détresse émotionnelle et des dommages-intérêts punitifs suffisamment significatifs lorsque la nature abusive de l'action du demandeur est établie;
 - 12.13. une amende ou une sanction financière à la charge du demandeur, à percevoir par l'État, au titre du préjudice causé au système judiciaire par l'introduction d'une action abusive; le montant de cette sanction financière devrait être fixé par le juge en tenant dûment compte de la situation financière du demandeur, afin qu'elle soit réellement dissuasive.
13. L'Assemblée note que si les poursuites-bâillons sont souvent des poursuites civiles, elles peuvent également prendre la forme de procédures administratives et pénales. Elle appelle donc les États membres:
- 13.1. à réviser les procédures administratives et pénales susceptibles d'avoir un effet paralysant sur la liberté d'expression et la participation publique afin de compenser ou tout au moins d'atténuer cet effet et, notamment, à décriminaliser la diffamation, les poursuites pénales sur cette base constituant la principale menace pour les personnes qui rendent compte d'une question d'intérêt public;
 - 13.2. à encourager les tribunaux administratifs, les procureurs et les juridictions pénales à user des pouvoirs procéduraux qui leur sont conférés pour atténuer l'impact des poursuites administratives et pénales sur la participation publique, en accélérant notamment les procédures pénales et administratives susceptibles d'entraver la participation publique, en évitant tout retard dans leur gestion et en les clôturant le plus rapidement possible;
 - 13.3. à prévoir la réparation rapide et complète des frais encourus et des dommages subis par le défendeur (y compris les préjudices non financiers), également dans les cas de procédures pénales ou administratives qui sont finalement rejetées;
 - 13.4. à prévoir que le défendeur puisse bénéficier de mécanismes de soutien (financiers et autres), également dans les cas de procédures pénales ou administratives, lorsque la participation publique est en jeu.

14. L'Assemblée considère que les membres du corps judiciaire et les Ordres d'avocats ont un rôle central à jouer dans la lutte contre les poursuites-bâillons. Elle appelle donc les États membres:

14.1. à sensibiliser les autorités judiciaires au phénomène des poursuites-bâillons, notamment en développant la surveillance du nombre et de la nature de ces poursuites introduites auprès des tribunaux;

14.2. à intégrer, dans les cursus des écoles de la magistrature, des formations spécifiques pour rendre les magistrats attentifs à la nature abusive des poursuites-bâillons, et aux différentes stratégies que les demandeurs peuvent mettre en œuvre, afin de pouvoir les détecter et les contrer;

14.3. à inciter les autorités de réglementation de la profession d'avocat à intégrer explicitement la lutte contre les poursuites-bâillons dans leur code de déontologie, à améliorer la formation de leurs membres afin de les sensibiliser au phénomène, et à exiger de leur part, sous peine de sanctions disciplinaires, de s'abstenir de participer sciemment aux démarches de clients qui manifestement cherchent à abuser du système judiciaire en introduisant des poursuites-bâillons et en prolongeant délibérément de telles procédures.

15. L'Assemblée souligne que le développement de la coopération multilatérale au niveau européen est essentiel pour lutter efficacement contre les poursuites-bâillons et appelle les États membres à renforcer la coopération judiciaire dans le but:

15.1. d'élaborer des règles de procédure intelligentes afin d'éviter la multiplication des poursuites-bâillons dans différents États;

15.2. de garantir la reconnaissance mutuelle des décisions établissant qu'une procédure est une poursuite-bâillon, également pour assurer la mise en œuvre de mesures dissuasives;

15.3. de mettre en place des garanties contre les jugements donnant une suite favorable à une poursuite-bâillon, en particulier ceux rendus dans des juridictions extérieures aux États membres du Conseil de l'Europe, pour refuser la reconnaissance et l'exécution de ces jugements.

16. Enfin, l'Assemblée encourage les médias et les organismes de vigilance à adopter des mesures telles que la mise en place de mécanismes d'assurance ou de fonds de défense collectifs, la mutualisation des ressources pour vérification juridique avant publication et le signalement des poursuites-bâillons, notamment dans les pays où les journalistes eux-mêmes ne sont pas encore assez sensibilisés à ce phénomène.



Il contrasto alle SLAPP: un imperativo per una società democratica

Assemblea parlamentare

1. Negli ultimi anni si è assistito a un costante aumento del numero di azioni legali strategiche contro la partecipazione pubblica (SLAPP). Il termine si riferisce a liti temerarie, in mala fede e tattiche volte a impedire, ostacolare o sanzionare la partecipazione pubblica, ovvero la diffusione di informazioni su questioni sensibili e contributi al dibattito pubblico su "questioni di interesse pubblico", includendo un'ampia gamma di attività giornalistiche, di *advocacy*, comunicazione e espressione. In proposito, devono essere considerate di "interesse pubblico" tutte le questioni in cui l'opinione pubblica ha un interesse legittimo, comprese le questioni che interessano il grande pubblico e quelle controverse, ma non le questioni di natura puramente privata.

2. La Piattaforma per la protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti del Consiglio d'Europa descrive le SLAPP come una forma di "persecuzioni e intimidazioni nei confronti dei giornalisti" o "atti che hanno un effetto raggelante sulla libertà dei media", a seconda della fonte della minaccia e dell'approccio legale adottato dall'attore. Ma se questo preoccupante fenomeno mina seriamente la libertà dei media, i giornalisti non sono le uniche vittime, poiché tali azioni legali possono prendere di mira anche, ad esempio, attivisti, informatori, gruppi di difesa dei diritti umani o ambientalisti, sindacati e qualsiasi altro individuo o entità che sollevi questioni di interesse pubblico. La procedura di divulgazione delle fonti nei casi di SLAPP può anche rappresentare una minaccia per la protezione delle fonti giornalistiche.

3. Le SLAPP presentano sistematicamente due caratteristiche interconnesse: i) sono azioni legali avviate o portate avanti, o che si minaccia di intentare, a scopo intimidatorio, per perseguire o mettere a tacere il bersaglio; e ii) fanno un cattivo uso o un uso abusivo, in mala fede, di procedimenti legali e tutele giuridiche con l'obiettivo di impedire, ostacolare o sanzionare la libertà di espressione su questioni di interesse pubblico e l'esercizio dei diritti associati alla partecipazione pubblica.

4. Esistono altre caratteristiche tipiche delle SLAPP, che tuttavia non sono necessariamente tutte presenti contemporaneamente in ogni caso. Gli attori sono solitamente in una posizione di potere (economico e spesso politico) e dispongono di risorse notevolmente superiori rispetto ai convenuti che cercano di intimidire e mettere a tacere (giornalisti, media o attivisti). Gli attori o i loro avvocati spesso presentano argomenti aggressivi o spuri. Nonostante la debolezza delle argomentazioni legali, gli attori chiedono importi esorbitanti per danni e intensificano e prolungano i procedimenti giudiziari in modo da costringere i convenuti a spendere notevoli quantità di tempo e denaro per difendersi. Talvolta, vengono intentate dagli attori o da loro parti associate numerose azioni legali coordinate relative allo stesso evento, che possono anche implicare un elemento transfrontaliero. Gli attori possono anche orchestrare campagne denigratorie di pubbliche relazioni contro i convenuti, per umiliarli e delegittimarli. Si tratta in gran parte di minacce con l'intento di intimidire e costringere i convenuti ad autocensurarsi, non tanto per scongiurare il rischio di una condanna, quanto per evitare la certezza di dover fare notevoli sacrifici perché giustizia sia fatta.

5. Le SLAPP possono quindi essere considerate una forma di "lawfare", un modo per manipolare il sistema giudiziario e minare il suo intrinseco ruolo di protezione, usandolo impropriamente per inibire il diritto alla libertà di espressione e il diritto dei cittadini a ricevere informazioni su questioni di interesse pubblico. Esse prosperano in giurisdizioni che non dispongono di solide garanzie procedurali di contrasto alle liti temerarie.

¹ Dibattito in Assemblea del 25 gennaio 2024 (6° seduta) (V. Doc. 15869, Relazione della Commissione cultura, scienza, istruzione e media, relatore: On. Stefan Schennach; e Doc. 15879, parere della Commissione affari giuridici e diritti umani, relatore: On. Davor Ivo Stier). Testo adottato dall'Assemblea il 25 gennaio 2024 (6° seduta). V. anche Raccomandazione 2267 (2024).



6. Le autorità nazionali e le organizzazioni internazionali hanno rilevato la necessità di adottare misure per combattere questo fenomeno. Nella relazione del gennaio 2020 intitolata "Minacce alla libertà dei media e alla sicurezza dei giornalisti in Europa", l'Assemblea parlamentare ha individuato diversi Paesi in cui questo fenomeno ha raggiunto proporzioni preoccupanti. Nell'ottobre 2020, il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa ha invitato gli Stati ad affrontare il problema. Le organizzazioni partner della Piattaforma del Consiglio d'Europa per promuovere la protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti nei loro rapporti annuali hanno regolarmente messo in luce le SLAPP. Anche il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sta per adottare una raccomandazione in materia.

7. Inoltre, le istituzioni dell'Unione Europea stanno elaborando una direttiva per proteggere le vittime di SLAPP o di procedimenti giudiziari abusivi con implicazioni transfrontaliere e in alcuni Stati membri del Consiglio d'Europa sono state recentemente adottate o sono in fase di elaborazione leggi anti-SLAPP.

8. L'Assemblea ricorda che, ai sensi dell'articolo 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (STE n. 5), gli Stati membri non solo devono astenersi dall'interferire con il diritto alla libertà di espressione, ma hanno anche l'obbligo positivo di garantire un ambiente sicuro e favorevole alla partecipazione al dibattito pubblico da parte di tutti, senza timori, anche quando le opinioni espresse sono in contrasto con quelle sostenute dalle autorità ufficiali o da parti significative dell'opinione pubblica.

9. L'Assemblea richiama anche la Raccomandazione CM/Rec(2016)4 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulla protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti e degli altri operatori dei media, secondo cui "[gli] Stati membri devono esercitare vigilanza per garantire che la legislazione e le sanzioni non siano applicate in modo discriminatorio o arbitrario contro i giornalisti e gli altri operatori dei media. Devono inoltre adottare le necessarie misure legislative e/o di altro tipo per prevenire l'uso pretestuoso, vessatorio o abusivo della legge e del procedimento legale per intimidire e mettere a tacere i giornalisti e gli altri operatori dei media".

10. Analogamente, la Raccomandazione CM/Rec(2018)2 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sui ruoli e le responsabilità degli intermediari di Internet invita le autorità nazionali a prendere in considerazione l'adozione di "una legislazione appropriata per prevenire le azioni legali strategiche contro la partecipazione pubblica (SLAPP) o le liti temerarie e vessatorie utilizzate contro gli utenti, i fornitori di contenuti e gli intermediari con lo scopo di limitare il diritto alla libertà di espressione".

11. L'Assemblea ritiene che sia ora urgente che tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa agiscano in modo coordinato per combattere efficacemente il fenomeno delle SLAPP e li invita a rafforzare la loro legislazione per consentire ai giudici di punire efficacemente gli autori di tali contenziosi abusivi, pur garantendo che le misure per contrastare le SLAPP restino proporzionate nel contesto di altri diritti tutelati ai sensi della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, in particolare il diritto a un giusto processo (articolo 6) e il diritto al rispetto della vita privata e familiare (articolo 8).

12. A tal fine, quando un'azione legale è diretta contro una forma di espressione o di partecipazione pubblica su una questione di interesse pubblico con l'effetto di impedirla, ostacolarla o sanzionarla, le autorità nazionali dovrebbero prevedere:

12.1 una procedura per la rapida archiviazione di contenziosi manifestamente infondati, abusivi o che altrimenti avrebbero un impatto sproporzionato, entro un determinato limite di tempo e sulla base di criteri specifici chiaramente definiti nella legislazione nazionale, compreso un processo di appello condotto con una procedura accelerata;

12.2 la gestione efficace dei casi e la garanzia di rapidità del procedimento, per evitare o ridurre al minimo la lunghezza e i costi dei processi.

12.3 l'onere della prova a carico dell'attore per dimostrare che la sua non è una SLAPP, qualora il tribunale accerti che il caso riguarda una forma di partecipazione agli affari pubblici o di espressione su una questione di interesse pubblico;



12.4 il consolidamento dei procedimenti relativi alla stessa pubblicazione o a un elemento sostanzialmente simile della stessa pubblicazione, per evitare di logorare il convenuto con molteplici procedimenti il cui obiettivo principale è quello di paralizzare la diffusione di informazioni di interesse pubblico;

12.5 la sospensione del procedimento e delle richieste di risarcimento in caso di morte del convenuto;

12.6 la determinazione del tribunale territorialmente competente in base al domicilio del convenuto quando quest'ultimo è un privato, se non contravviene agli obblighi internazionali o alla legislazione dell'Unione Europea applicabile, e, in ogni caso, l'accesso del convenuto a mezzi di ricorso appropriati dinanzi ai tribunali dello Stato in cui l'azione è stata promossa;

12.7 la protezione delle fonti giornalistiche nel corso della causa, in particolare dalla loro rivelazione;

12.8 un limite massimo alle garanzie finanziarie che possono essere richieste e imposte al convenuto, che devono rimanere ragionevoli alla luce dei suoi mezzi effettivi, escludendo in linea di principio il congelamento totale dei suoi conti bancari;

12.9. un limite massimo sui danni e le spese legali per la difesa che possono essere imposte al convenuto;

12.10 l'assistenza legale e finanziaria, anche quando il convenuto è una persona giuridica, e sostegno psicologico quando si tratta di una persona fisica;

12.11. accesso ai meccanismi di allerta precoce per i bersagli delle SLAPP nei casi in cui sia minacciata la loro sicurezza fisica e, in casi eccezionali, a procedure di evacuazione volontaria e/o di protezione dello Stato;

12.8 il diritto del convenuto a essere pienamente e tempestivamente rimborsato per tutti gli oneri e le spese sostenuti per la difesa nella causa, nonché il diritto a ricevere, oltre ai danni pecuniari ordinari, un ragionevole risarcimento dei danni non pecuniari per lo stress emotivo e danni punitivi di importo sufficientemente consistente, qualora sia accertata la temerarietà dell'azione dell'attore;

12.9 una multa o una sanzione pecuniaria che dovrà essere pagata dall'attore e riscossa dallo Stato, per i danni causati al sistema giudiziario dall'avvio di SLAPP; l'importo di tale sanzione pecuniaria dovrà essere determinato dal tribunale, tenendo in debito conto la situazione finanziaria dell'attore, al fine di garantire che abbia un reale effetto dissuasivo.

13. L'Assemblea osserva che, sebbene le SLAPP siano spesso cause civili, possono anche assumere la forma di procedimenti amministrativi e penali. Pertanto, invita gli Stati membri a:

13.1 riesaminare le procedure amministrative e penali che possono avere un effetto raggelante sulla libertà di espressione e sulla partecipazione pubblica, al fine di compensare o almeno ridurre l'effetto e, in particolare, depenalizzare la diffamazione, dato che l'azione penale su questa base costituisce la principale minaccia per le persone che danno informazioni di interesse pubblico;

13.2 incoraggiare i tribunali amministrativi, i pubblici ministeri e le giurisdizioni penali ad avvalersi dei poteri procedurali di cui dispongono per ridurre l'impatto dei processi amministrativi e penali sulla partecipazione dei cittadini, in particolare accelerando i procedimenti penali e amministrativi che possono ostacolare la partecipazione pubblica, gestendoli per evitare inutili ritardi e chiudendoli il più rapidamente possibile;

13.3 prevedere un rapido e completo risarcimento delle spese e dei danni (anche non patrimoniali) sostenuti dal convenuto anche nell'ambito di procedimenti penali o amministrativi eventualmente archiviati;

13.4 prevedere che il convenuto possa beneficiare di meccanismi di sostegno (finanziario e di altro tipo) anche nel caso di procedimenti penali o amministrativi, quando è in gioco la partecipazione pubblica.

14. L'Assemblea ritiene che la magistratura e gli ordini degli avvocati abbiano un ruolo centrale nella lotta alle SLAPP. Di conseguenza, invita gli Stati membri a:



14.1 sensibilizzare tutte le autorità giudiziarie sul fenomeno delle SLAPP, in particolare intensificando il monitoraggio sul numero e sulla natura delle liti temerarie portate in tribunale;

14.2 inserire nei piani di studio degli istituti di formazione giudiziaria una formazione specifica che renda i giudici consapevoli della natura abusiva delle SLAPP e delle varie strategie che gli attori possono utilizzare, in modo da poterle individuare e contrastare;

14.3 incoraggiare le autorità di regolamentazione della professione legale a includere esplicitamente il contrasto alle SLAPP nei loro codici deontologici, a migliorare la formazione dei loro membri per renderli consapevoli del fenomeno e a richiedere loro, pena l'applicazione di sanzioni disciplinari, di astenersi dal partecipare consapevolmente alle azioni di clienti che stanno chiaramente cercando di fare un uso abusivo del sistema legale intentando liti temerarie e prolungando deliberatamente tali procedimenti.

15. L'Assemblea sottolinea che lo sviluppo della cooperazione multilaterale a livello europeo è fondamentale per contrastare efficacemente le SLAPP e invita gli Stati membri a rafforzare la cooperazione giudiziaria al fine di:

15.1 sviluppare regole procedurali intelligenti per evitare SLAPP multiple in diversi Stati;

15.2 garantire il riconoscimento reciproco delle decisioni che stabiliscono che un'azione legale è una SLAPP, anche per garantire l'attuazione di misure dissuasive;

15.3 stabilire misure di salvaguardia contro le sentenze favorevoli alle SLAPP, in particolare quelle emesse in giurisdizioni al di fuori degli Stati membri del Consiglio d'Europa, per negare il riconoscimento e l'esecuzione di tali sentenze.

16. L'Assemblea incoraggia infine i media e le organizzazioni di vigilanza ad adottare misure quali l'istituzione di un meccanismo di assicurazione o di fondi di difesa collettiva, la messa in comune di risorse per la revisione giuridica prima della pubblicazione e la segnalazione delle SLAPP, soprattutto nei Paesi in cui i giornalisti stessi non sono ancora sufficientemente consapevoli del fenomeno.