

Policy brief

SLAPP in Italia: impatto, lacune normative e proposte

A cura di Andrea Oleandri e Sara Gherardi

Indice:

Executive summary	1
Metodologia	1
Contesto e analisi quantitativa dell'uso delle SLAPP in Italia	2
Il problema: impatti sistemici e quadro legislativo rilevante	3
Case study emblematici	4
Cosa prevede la Direttiva Anti-SLAPP dell'UE	6
Raccomandazioni del Consiglio d'Europa	6
Discussioni politiche italiane e il loro significato	7
Raccomandazioni operative per l'Italia	8
Considerazioni finali e prospettive di attuazione	10
Allegati	11

Executive summary

Le Strategic Lawsuits Against Public Participation (SLAPP) rappresentano una minaccia crescente per la libertà di espressione e il diritto all'informazione in Europa, alimentando spirali che possono danneggiare le democrazie. Non è un caso che questo termine faccia riferimento al potenziale impatto negativo che delle azioni legali temerarie possono avere sulla partecipazione pubblica, colpendo non solamente giornalisti, ma anche attivisti, organizzazioni della società civile e semplici cittadini.

In Italia, il fenomeno assume caratteristiche peculiari, intrecciandosi con la fragilità del sistema mediatico, l'uso politico-giudiziario della diffamazione e la mancanza di strumenti efficaci di tutela preventiva.

Il presente documento fornisce un'analisi approfondita della situazione italiana, collegando il quadro empirico ai riferimenti normativi europei più recenti - la Direttiva Anti-SLAPP (UE 2024/1069) e la Raccomandazione CM/Rec(2024)2 del Consiglio d'Europa - per proporre raccomandazioni operative in vista del recepimento nazionale.

Metodologia

Il policy brief combina analisi documentale, dati quantitativi e qualitativi provenienti da:

- Testo della raccomandazione CM/Rec(2024)2 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, testo della Direttiva (UE) 2024/1069 del Parlamento Europeo e del Consiglio;
- Media Freedom Report 2025 di Liberties, CASE Europe, Mapping Media Freedom;
- Report nazionali di Ossigeno per l'Informazione, Articolo21 e Associazione Stampa Romana;
- Casi giudiziari e comunicati ufficiali di ONG e imprese coinvolte in contenziosi considerati SLAPP;
- Analisi del quadro normativo italiano su diffamazione, risarcimento danni e abuso del processo.

Le fonti principali sono riportate in nota a piè di pagina.

Contesto e analisi quantitativa dell'uso delle SLAPP in Italia

Secondo alcuni report indipendenti l'Italia figura tra i primi tre paesi europei per numero di SLAPP registrate.¹ Circa il 23% dei casi europei censiti da CASE Europe coinvolge soggetti italiani, con una prevalenza di querele per diffamazione e richieste civili di risarcimento danni superiori ai 100.000 euro.²

Gli attori principali coinvolti, promotori di SLAPP:

- Società pubbliche o a partecipazione statale;
- Amministratori locali e rappresentanti politici, spesso nei confronti di testate o attivisti locali;
- Imprese private di grandi dimensioni, in particolare nei settori energia e costruzioni.

Le tendenze recenti segnalano un aumento delle cause intentate contro giornalisti freelance, blogger e associazioni ambientaliste. Le regioni più colpite risultano Lazio, Lombardia e Sicilia.³

La crescita del fenomeno è legata a tre fattori strutturali:

- Persistenza del reato penale di diffamazione;
- Costi elevati dei procedimenti civili e mancanza di filtri processuali;
- Cultura giudiziaria che tende a equiparare la reputazione alla libertà di espressione.

¹ CASE Europe, Mapping SLAPPs in Europe 2010–2024, dataset disponibile al [link](#).

² Liberties, Media Freedom Report 2025, aprile 2025. [Link](#).

³ Ossigeno per l'Informazione, Italia. 203 giornalisti minacciati nei primi 6 mesi. Uno su tre in Lombardia, Lazio, Sicilia, 28 ottobre 2024. [Link](#).

Il problema: impatti sistemici e quadro legislativo rilevante

Le SLAPP non solo gravano sulle vittime in termini economici e psicologici, ma generano un chilling effect: chi viene denunciato si trova costretto a interrompere l'azione, spesso per mancanza di risorse o per paura di cause lunghe e costose. Si tratta di episodi di auto-censura che scoraggiano la pubblicazione di inchieste, denunce ambientali o attività civiche di monitoraggio.

Quadro normativo italiano

Il fenomeno delle SLAPP in Italia si inserisce in un contesto legislativo articolato, caratterizzato dalla coesistenza di norme penali, civili e regolamentazioni settoriali che tutelano la reputazione e la privacy. Pur avendo finalità legittime, queste norme possono essere strumentalizzate per avviare cause giudiziarie intimidatorie nei confronti di giornalisti, attivisti o cittadini impegnati nella partecipazione pubblica.

Il sistema giuridico italiano prevede strumenti sia penali sia civili che, in assenza di meccanismi di filtro preventivo, possono favorire il ricorso a querele temerarie o richieste di risarcimento sproporzionate. Una chiara comprensione delle disposizioni legislative rilevanti è quindi fondamentale per identificare le vulnerabilità e proporre strumenti di prevenzione efficaci.

Di seguito una sintesi delle principali norme italiane rilevanti per le SLAPP.

- **Diffamazione (art. 595 c.p.)**

Chiunque offenda la reputazione di un'altra persona è punibile con la reclusione fino a 3 anni o con la multa. Se la diffamazione avviene tramite stampa o mezzi telematici, la pena può aumentare.

- **Ingiuria (art. 594 c.p.)**

Reato depenalizzato nel 2016, ma rilevante in contesti civili, che colpiva offese personali dirette. Oggi le conseguenze si limitano quasi esclusivamente a un risarcimento danni in sede civile.

- **Richiesta di risarcimento danni (art. 2043 c.c. e seguenti)**

La parte querelante può chiedere ingenti somme per presunti danni alla reputazione o all'immagine.

- **Azioni cautelari o inibitorie**

Tra queste, richieste di sequestro dei contenuti pubblicati online o di rimozione di articoli giornalistici.

Case study emblematici

a. ENI vs Greenpeace e ReCommon

A ottobre 2024, ENI ha intentato una causa per diffamazione contro Greenpeace Italia e ReCommon. Questa causa, mira a vietare alle organizzazioni l'uso di linguaggio critico e obbligare i convenuti a pubblicare la sentenza su vari quotidiani italiani, risultando in parte una ritorsione per la causa promossa contro ENI nel maggio 2023, e in parte una reazione a vari report pubblicati dalle organizzazioni sulla responsabilità climatica di ENI e le relative campagne. L'azione è stata definita una SLAPP da CASE Europe.⁴

b. Sindaco di Abbiategrasso (MI) contro Sara Manisera

A settembre 2022, il Sindaco di Abbiategrasso Cesare Francesco Nai ha querelato la giornalista freelance Sara Manisera per diffamazione aggravata e calunnia, a seguito di un discorso pubblico in cui parlava della presenza delle mafie nel Comune.⁵ A luglio 2024, è poi arrivata la decisione del GIP per l'archiviazione della causa, in quanto il fatto "non sussiste". La causa è stata classificata come SLAPP da Ossigeno per l'Informazione.⁶

c. SLAPP contro IrpiMedia

IrpiMedia è una testata indipendente di giornalismo d'inchiesta che, al giugno 2025, si ritrova con ben 10 cause giudiziarie intimidatorie aperte contro le sue giornaliste e i suoi giornalisti, alcune di natura penale e altre civile - tra queste, anche cause transnazionali - per un totale di più di 480 mila euro di danni.⁷

d. Azioni legali da parte di esponenti politici nazionali

Ministro Adolfo Urso contro Il Foglio e Il Riformista

Il 7 giugno 2024, il Ministro delle Imprese e del Made in Italy, Adolfo Urso, ha intentato una causa civile contro Luciano Capone e Claudio Cerasa, giornalisti de Il Foglio, e Annarita Digiorgio e l'ex direttore Andrea Ruggieri de Il Riformista. L'azione legale è scaturita da una serie di articoli nei quali i giornalisti avrebbero utilizzato il soprannome "Urss" riferendosi al Ministro, accusandolo di portare avanti una politica industriale ispirata a modelli sovietici. Il Ministro ha chiesto un risarcimento compreso tra 250.000 e 500.000 euro per il danno alla reputazione causato dalla campagna diffamatoria presuntamente subita.⁸

⁴ CASE Europe, ENI Strikes Again: A Textbook Environmental SLAPP, 3 Aprile 2025, [Link](#). Altri articoli 2023-2025: [Link](#) articolo maggio 2023; [Link](#) articolo luglio 2023; [Link 1](#) articolo e [Link 2](#) articolo ottobre 2024; [Link 1](#) articolo e [Link 2](#) articolo settembre 2025.

⁵ Ossigeno per l'Informazione, Dice: Ho visto entrare le mafie. Querelata dal comune, sarà assistita da Ossigeno, 7 ottobre 2022. [Link](#).

⁶ Ossigeno per l'Informazione, Archiviata querela sindaco contro Sara Manisera difesa da Ossigeno, 27 luglio 2024. [Link](#).

⁷ IrpiMedia, Anti-SLAPP, [Link](#), [Post Instagram](#).

⁸ Mapping Media Freedom, Minister Adolfo Urso sues Il Foglio and Il Riformista journalists for defamation, 7 giugno 2024. [Link](#).

Fratelli d'Italia contro Report

Il 4 giugno 2024, Usigrai - il principale sindacato dei giornalisti della RAI - ha definito e classificato come una SLAPP la causa civile intentata da Fratelli d'Italia (Fdi) contro il giornalista freelance Giorgio Mottola e il vicedirettore della Direzione Approfondimenti Rai, Sigfrido Ranucci, entrambi di "Report". L'azione chiedeva oltre 50.000 euro di danni per una puntata intitolata "La mafia a tre teste", che collegava il padre di Meloni a un boss mafioso.⁹

Daniela Santanchè contro L'Espresso

Il 26 marzo 2024 Daniela Santanchè, Ministra del Turismo, ha richiesto al settimanale L'Espresso un risarcimento di 5 milioni di euro per diffamazione, a seguito dell'inchiesta "Santacrac", uscita il 22 marzo 2024, che ricostruiva in modo critico il percorso imprenditoriale della Ministra, sostenendo che diverse sue società siano vicine al dissesto. Secondo i suoi legali l'articolo avrebbe un contenuto diffamatorio perché suggerirebbe al lettore medio l'immagine di una persona "fallita".¹⁰

⁹ Mapping Media Freedom, Government party Fratelli d'Italia sues journalists Mottola and Ranucci for defamation, 4 giugno 2024. [Link](#).

¹⁰ Mapping Media Freedom, Minister Santanchè sues L'Espresso for defamation, 26 marzo 2024. [Link](#).

Cosa prevede la Direttiva Anti-SLAPP dell'UE

La Direttiva (UE) 2024/1069 (*annex 1*) introduce per la prima volta una disciplina organica per contrastare le azioni giudiziarie abusive contro la partecipazione pubblica.

Principali innovazioni:

- **Definizione di SLAPP:** azione giudiziaria manifestamente infondata o abusiva intentata per ostacolare la partecipazione pubblica.
- **Early dismissal:** possibilità per il giudice di rigettare in via prioritaria le azioni prive di fondamento.
- **Tutela transfrontaliera:** protezione da domande manifestamente infondate e dai procedimenti giudiziari abusivi tesi a bloccare la partecipazione pubblica nei paesi terzi
- **Sanzioni dissuasive:** condanna del querelante al pagamento delle spese e a un risarcimento aggiuntivo per la parte lesa.
- **Assistenza alle vittime:** creazione di centri di supporto nazionali e fondi per coprire i costi legali.

La direttiva dovrà essere recepita dagli Stati membri entro due anni dall'entrata in vigore (7 maggio 2026). Nel caso in cui uno Stato membro non provveda ad emanare una legge nazionale di trasposizione della direttiva entro questa data, la Commissione può avviare una procedura di infrazione previa lettera di messa in mora. Se lo Stato membro non adempie alle osservazioni della Commissione, la Corte di Giustizia UE è responsabile di decidere sul ricorso per inadempimento, imponendo sanzioni pecuniarie che possono consistere in penalità giornaliera o somme forfetarie.¹¹

Raccomandazioni del Consiglio d'Europa

La Raccomandazione CM/Rec(2024)2 (*annex 2*) del Consiglio d'Europa invita gli Stati membri a:

1. Depenalizzare la diffamazione e privilegiare rimedi civili proporzionati;
2. Introdurre meccanismi di archiviazione accelerata per azioni temerarie;
3. Garantire assistenza legale e finanziaria alle vittime;
4. Formare magistrati e avvocati sul riconoscimento delle SLAPP;
5. Promuovere la trasparenza sulle spese processuali e sui finanziatori delle cause;
6. Creare osservatori nazionali indipendenti per il monitoraggio del fenomeno.

¹¹ Artt. 258 e 260 TFEU. [Link](#).

Discussioni politiche italiane e loro significato

Nel dibattito politico italiano manca una strategia organica contro le SLAPP. Le iniziative parlamentari si concentrano sulla riforma della diffamazione, senza riconoscere il fenomeno nel suo insieme. Nel corso del 2023, stimolati dalle sentenze da due sentenze della Corte Costituzionale,¹² sono stati presentati ben cinque disegni di legge.¹³ I testi contenevano riforme civili e penali sulla diffamazione, senza però prevedere disposizioni volte a contrastare le SLAPP. Tra queste, solo la proposta Balboni sta avendo seguito.¹⁴ Tuttavia questa, pur avanzando sul piano della depenalizzazione, non introduce strumenti di early dismissal né prevede tutele per le vittime. L'Ordine dei Giornalisti e la FNSI hanno espresso inoltre preoccupazione per l'aumento delle sanzioni economiche e l'assenza di filtri preventivi.¹⁵

Organizzazioni della società civile come Articolo21, ReCommon, Greenpeace, Ossigeno per l'Informazione, The Good Lobby Italia, Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa e CILD chiedono da anni una riforma complessiva che allinei l'Italia agli standard europei.

¹² Corte Costituzionale, Sentenze No. 132/2020 e No. 150/2021. [L'ordinanza n. 132 del 2020](#) ; [Sentenza n. 150/2021](#)

¹³ [DDL S. 81](#), [DDL S. 95](#), [DDL S. 466](#), [DDL S. 573](#), [DDL S. 616](#).

¹⁴ DDL S. 466 Modifiche alla legge 8 febbraio 1948, n. 47, al codice penale, al codice di procedura penale e al decreto legislativo 9 aprile 2003, n. 70, in materia di diffamazione, di diffamazione con il mezzo della stampa o con altro mezzo di diffusione e di condanna del querelante nonché di segreto professionale, e disposizioni a tutela del soggetto diffamato. [Link](#).

¹⁵ Osservatorio per l'Informazione, Ddl diffamazione: Ordine e Sindacato chiedono emendamenti, 25 ottobre 2023. [Link](#).

Raccomandazioni operative per l'Italia

Le seguenti raccomandazioni sono strutturate per aree di intervento e con indicazioni operative di dettaglio, con l'obiettivo di integrare il recepimento della Direttiva UE e delle Raccomandazioni del Consiglio d'Europa nel sistema giuridico e politico italiano.

A. Recepimento e adeguamento normativo

1. **Recepire integralmente la Direttiva UE 2024/1069**, con l'adozione di una definizione chiara di SLAPP, coerente con le linee guida europee e con criteri per individuare cause manifestamente infondate. Il recepimento dovrebbe prevedere anche un monitoraggio ex post per valutare l'impatto della normativa entro due anni dall'entrata in vigore.
2. **Riformare il codice di procedura civile** introducendo un meccanismo di "screening" preliminare delle azioni potenzialmente abusive, con una procedura semplificata per l'archiviazione e la condanna alle spese del querelante. Un'analoga misura andrebbe introdotta nel codice di procedura penale per il filtro delle querele per diffamazione manifestamente temerarie.

B. Strumenti di deterrenza

- **Cost-shifting rafforzato**: introdurre la possibilità di condannare chi promuove un'azione SLAPP al pagamento integrale delle spese processuali e di una sanzione aggiuntiva destinata a un fondo di supporto per le vittime di SLAPP.
- **Sanzioni per abuso del processo**: prevedere nel codice civile e nel codice penale l'esplicito riconoscimento dell'abuso del diritto di querela e dell'azione giudiziaria a fini intimidatori, con pene pecuniarie dissuasive.
- **Obbligo di disclosure sul finanziamento dei contenziosi**: introdurre la trasparenza sui soggetti che finanziano o sostengono economicamente una causa, specialmente quando sono entità giuridiche con interessi economici diretti.

C. Misure di supporto e protezione

- **Istituzione di un "One-Stop Shop nazionale"** per le vittime di SLAPP, in linea con la Direttiva UE. Questo portale dovrebbe fornire informazioni giuridiche, contatti con avvocati specializzati, modelli di difesa, accesso a fondi di sostegno e orientamento su procedure di early dismissal.
- **Fondo pubblico-privato per la difesa legale**: gestito da un ente indipendente con contributi pubblici, fondazioni private e donazioni, destinato a coprire spese di difesa e costi giudiziari dei soggetti colpiti da azioni SLAPP.
- **Programmi di tutela assicurativa**: sviluppare convenzioni tra Ordine dei Giornalisti, ONG e compagnie assicurative per garantire copertura legale a costi ridotti in caso di querele o cause temerarie.

D. Educazione, formazione e monitoraggio

- **Formazione per magistrati e avvocati:** creare percorsi di aggiornamento professionale su SLAPP, libertà di espressione e bilanciamento tra diritti, in collaborazione con la Scuola Superiore della Magistratura.
- **Campagne di sensibilizzazione pubblica:** promuovere informazione e alfabetizzazione legale su SLAPP, anche tramite media pubblici, per diffondere consapevolezza sull'uso abusivo delle cause giudiziarie.
- **Osservatorio Nazionale SLAPP:** istituire un organismo indipendente che raccolga e analizzi dati sui casi, elabori report annuali e dialoghi con le istituzioni europee (CASE, Liberties, CoE). L'Osservatorio potrebbe essere ospitato dal Ministero della Giustizia o da un ente accademico con garanzie di indipendenza.

E. Misure complementari e di cooperazione internazionale

- **Linee guida per editori e testate:** sviluppare buone pratiche interne per gestire querele e richieste di risarcimento, con attenzione alla documentazione delle fonti e alla solidarietà professionale.
- **Cooperazione con reti europee e ONG:** partecipazione attiva alle piattaforme internazionali come CASE, Liberties ed ECPMF per scambio di buone pratiche, supporto tecnico e condivisione di strategie legali.
- **Valutazione d'impatto:** includere l'effetto deterrente delle SLAPP tra gli indicatori di libertà di stampa e diritti civili nei report nazionali, garantendo che i progressi siano monitorati in sede parlamentare.



Considerazioni finali e prospettive di attuazione

La sfida posta dalle SLAPP in Italia non è solo normativa ma culturale. Riconoscere e contrastare l'abuso del diritto di azione significa difendere lo spazio civico e democratico. Il recepimento della Direttiva Anti-SLAPP offre l'opportunità di riformare la legislazione sulla diffamazione, rafforzare la tutela dei giornalisti e garantire equilibrio tra libertà di espressione e tutela della reputazione.

Una piena attuazione richiederà:

- Coordinamento interministeriale tra Giustizia, Comunicazione e Interni;
- Coinvolgimento di organismi indipendenti come AGCOM, Ordine dei Giornalisti e CSM;
- Consultazione continua con la società civile e le ONG impegnate nella libertà di informazione.

Solo una risposta sistemica - che combini diritto, formazione e cultura civica - può ridurre l'effetto intimidatorio delle SLAPP e restituire fiducia nello spazio pubblico.



Allegati

- [Direttiva \(UE\) 2024/1069](#)
- [Raccomandazione del Consiglio d'Europa CM/Rec\(2024\)2](#)

Nota sui curatori:

- **Andrea Oleandri** da oltre 20 anni si occupa di comunicazione e affari pubblici. Giornalista. Dal 2014 è Responsabile Comunicazione dell'Associazione Antigone. Sempre dal 2014 lavora nella Coalizione Italiana per le Libertà e i Diritti civili (CILD) di cui dal 2024 è co-direttore esecutivo. Per CILD si occupa di seguire il tema della Media Freedom, partecipando a convegni e incontri istituzionali.
- **Sara Gherardi** è laureata in Scienze Politiche e Studi Europei, certificata Policy Officer. Per CILD, lavora come Ricercatrice e Project Assistant e si occupa di immigrazione, stato di diritto e libertà di espressione.



Indirizzo | Via Monti di Pietralata, 16 – 00157 ROMA

Mail | info@cild.eu

Telefono | 064506850

