

Senato della Repubblica

Commissione Giustizia

Discussione congiunta dei disegni di legge nn. 81, 95, 466, 573 e 616 (Diffamazione a mezzo stampa e lite temeraria)

Memoria audizione

Roma, 18 aprile 2023

La Segretaria Generale

Signora Presidente, Onorevoli Senatrici e Onorevoli Senatori, vorrei esprimere innanzitutto un sentito ringraziamento per l'opportunità offerta alla sottoscritta - nella qualità di Segretaria generale L.R. *pro tempore* della Federazione Nazionale della Stampa Italiana (FNSI) - di poter fornire il nostro contributo, in merito alla discussione dei disegni di legge in materia di diffamazione a mezzo stampa e liti temerarie all'esame, in sede redigente, della Commissione Giustizia.

Considerazioni di carattere generale

Quest'anno ricorre contestualmente il settantacinquesimo anniversario dell'entrata in vigore della nostra Costituzione, 1° gennaio del 1948, e il settantacinquesimo anniversario dell'entrata in vigore della legge sulla stampa. L'Assemblea costituente, infatti approvò il 19 gennaio 1948, le "Disposizioni sulla stampa" e alcuni giorni dopo, l'8 febbraio del 1948 la legge entrò in vigore.

La nostra Costituzione, all'articolo 21, pone al centro dell'ordinamento democratico il diritto di esprimere liberamente il proprio pensiero, e la stampa costituisce uno dei mezzi in cui tale diritto di libertà si estrinseca. Quest'anno ricorrono, altresì, i sessant'anni dalla costituzione dell'ordine dei giornalisti. I pilastri dell'intera architettura su cui si basa il sistema dell'informazione sono fermi, quindi, a 75 e 60 anni fa. Occorrono, pertanto, nuove iniziative, anche di carattere normativo, per sostenere e governare il cambiamento epocale che l'intera filiera dell'editoria sta vivendo.

Il Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, lo scorso 3 maggio, in occasione della giornata mondiale della libertà di stampa, ha ribadito, ancora una volta, la centralità che l'informazione riveste nell'ordinamento democratico, affermando in maniera inequivocabile che *"la libertà di stampa e il diritto di essere informati è il termometro della salute democratica di un Paese"*

La stessa Corte costituzionale in una delle sue memorabili sentenze ha definito il diritto di cronaca e di critica *"pietra angolare di ogni ordinamento democratico"*.

Se oggi siamo qui a confrontarci su un tema così dirimente per la nostra democrazia, che vive e si fortifica solo se esistono pesi e contrappesi, è proprio grazie all'intervento del giudice delle leggi che ha dichiarato incostituzionale l'articolo 13 della legge sulla stampa, ritenendo illegittima l'applicazione della reclusione da uno a sei anni per il reato di diffamazione commessa a mezzo della stampa ed ha invitato il legislatore ad intervenire in materia tenendo conto dell'equilibrio degli interessi in gioco. Ovvero, la libertà di informazione e la tutela della reputazione individuale, strettamente legata alla dignità personale.

Anche a livello pattizio, le norme vigenti nel nostro ordinamento hanno incontrato censure da parte della Corte EDU che, in molte occasioni, ha condannato l'Italia per violazione dell'articolo 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

La Segretaria Generale

E' senz'altro da cogliere con favore il proposito riformatore che questo autorevole Parlamento sta elaborando per superare tutte quelle criticità che ledono il diritto sancito dall'articolo 21 della Costituzione e da altre disposizioni di rango sub-costituzionale come quelle derivanti dal diritto pattizio, le quali, non spetta a me ricordarlo, conoscendo Voi, senatrici e senatori, meglio di me la materia, fungono da parametro interposto di costituzionalità, come le "sentenze gemelle" della Corte costituzionale hanno autorevolmente affermato (Sent. nn. 348-349 del 2007).

Tuttavia, tale iniziativa riformatrice non può non tenere conto del giusto bilanciamento dei sopraricordati interessi in campo, che meritano entrambi pari dignità e tutela giuridica.

Sul punto, ancora una volta arrivano in soccorso le considerazioni della Consulta. Invero, nella relazione, di pochissimi giorni fa, della Presidente della Corte costituzionale, Silvana Sciarra, se da una parte è stata riconosciuta *"l'ampia discrezionalità di cui dispone il legislatore nella quantificazione delle pene"*, dall'altra, tale ampia discrezionalità (legittima, sia chiaro, in un sistema democratico fondato sulla separazione dei poteri) incontra il *"limite nella manifesta sproporzione della singola scelta sanzionatoria"*.

Vi è un'ampia giurisprudenza (mi auguro che non venga ulteriormente arricchita con pronunce di illegittimità costituzionale) relativa alla proporzionalità delle sanzioni penali e amministrative, in tema di sindacato sulla *«dosimetria sanzionatoria»*.

Osservazioni sui disegni di legge in esame

I Ddl (81, 466 e 573) intervengono in materia di diffamazione a mezzo stampa. Il contenuto delle suddette proposte di legge è in larga parte coincidente.

Gli atti nn. 466 e 573 ripropongono sostanzialmente il c.d. testo Caliendo, approvato dalla Commissione giustizia del Senato la scorsa legislatura, il quale, tuttavia, non ha concluso il suo iter parlamentare.

I Ddl 81, 466 e 573 apportano modifiche alla legge sulla stampa (L. n. 47 del 1948), al Codice penale, al Codice di procedura penale.

La proposta 573 interviene anche sul Codice di procedura civile, introducendo un ulteriore comma nell'articolo 96 c.p.c., che prevede un'ipotesi di responsabilità aggravata civile di colui che, in malafede o con colpa grave, attivi un giudizio a fini risarcitori per diffamazione a mezzo stampa.

La proposta n. 81 interviene sul codice civile, oltre ad essere l'unica a prevedere l'istituzione della figura del Giurì per l'informazione.

Solo i disegni di legge n. 466 e 573 riformulano poi, il delitto di diffamazione di cui all'art. 595 c.p., eliminando ogni riferimento alla pena della reclusione e, contestualmente, inasprendo il trattamento sanzionatorio relativo alla pena pecuniaria (differentemente quantificata, al terzo comma, nelle proposte di legge).

Le proposte nn. 95 e 616 riguardano esclusivamente la materia delle liti temerarie (sul tema, come ricordato, interviene anche l'AS 573). Intervengono entrambe sul Codice di procedura civile, all'articolo 96, introducendo un'ipotesi di responsabilità aggravata civile di colui che in malafede attivi un giudizio a fini risarcitori per diffamazione a mezzo stampa. La proposta n. 95 riproduce il testo approvato nella scorsa legislatura dalla Commissione Giustizia del Senato (AS 835 di iniziativa del Sen. Di Nicola), il quale, tuttavia, non è mai stato esaminato dall'Assemblea.

1. IN TEMA DI RETTIFICHE E SMENTITE

Per quanto concerne i disegni di legge in esame, in materia di rettifica, si segnala che la modifica dell'articolo 8 della legge 8 febbraio 1948 n. 47 (articolo 1 dei ddl 81, 466 e 573) che conduce all'introduzione della rettifica automatica, senza commento, senza risposta e senza titolo, presenta, in primo luogo, una evidente asimmetria tra le parti. Da un lato, colui che chiede la rettifica ha diritto a ottenerla unicamente perché "ritiene" gli articoli lesivi della dignità, onore, reputazione, con una sua personale valutazione soggettiva. Dall'altro lato, il giornalista o il direttore saranno costretti a pubblicare una rettifica/smentita non solo senza potersi opporre, ma anche senza poter esprimere una propria valutazione. Con buona pace della dignità professionale, della tutela della propria reputazione e dello stesso diritto alla libertà di espressione che viene del tutto compresso sulla base della valutazione di un altro soggetto che decide cosa pubblicare. Nel meccanismo delineato dal disegno di legge, in pratica, nel diritto alla libertà di espressione, almeno per i giornalisti, non rientra più il diritto a non pubblicare un'opinione.

C'è anche da chiedersi quali potrebbero essere le conseguenze se un terzo presenti una richiesta di rettifica rispetto a una rettifica.

Sul tema della rettifica va ricordato che la Corte europea dei diritti dell'uomo, proprio rispetto a un caso che aveva al centro una legge che prevedeva l'obbligo di rettifica, ha sottolineato che non è accettabile l'applicazione automatica di sanzioni per il solo fatto che il giornalista o l'editore rifiutino la rettifica, specificando che non possono essere imposti al giornalista oneri eccessivi o irragionevoli tra i quali la Corte di Strasburgo fa rientrare l'automaticità della rettifica¹.

¹ Si veda la *Kaperzyński contro Polonia* del 3 aprile 2012. Alla Corte europea si era rivolto un giornalista polacco, il quale aveva pubblicato un articolo sugli impianti di trattamento dei liquami sottolineando l'incompetenza dell'amministrazione comunale e in particolare del sindaco. Quest'ultimo aveva chiesto al giornale una rettifica, prevista dalla legge polacca, ma il quotidiano aveva ritenuto di non pubblicarla. In seguito, però, il sindaco si era rivolto al Tribunale di Elblag che aveva condannato il giornalista prevedendo 4 mesi di restrizione della libertà personale nella forma di servizi prestati alla comunità e la sospensione dall'esercizio della professione sul presupposto che la rettifica era obbligatoria. Nella stessa direzione, è opportuno richiamare la pronuncia *Karsai contro Ungheria* (ricorso n. 5380/07) del 1° dicembre 2009.

La Corte europea, nei casi di notizie di interesse collettivo, ritiene, in sostanza, che una legge interna che imponga la rettifica automatica comprometta il diritto alla libertà di stampa. Ciò che la Corte ritiene corretto è che la pubblicazione di una rettifica sia valutata nei procedimenti di diffamazione, come elemento della buona fede del giornalista. Nella sentenza del 6 luglio 2010, *Niskasaari e altri contro Finlandia*², la Corte ha ritenuto contraria alla Convenzione la condanna del giornalista che con la rettifica aveva rimediato agli errori contenuti in un articolo relativo all'attività del difensore civico dei bambini. L'articolo conteneva alcuni errori, ma il giornalista aveva pubblicato la rettifica in un'edizione successiva. Tuttavia, ciò non era stato valutato nella determinazione della sanzione pecuniaria. Per la Corte, in ragione di ciò, lo Stato in causa aveva violato la Convenzione perché «...the correction of incorrect information by means of a timely rectification can be considered an appropriate form of redress for hurt caused».

La rettifica, quindi, va prevista tenendo conto della libertà di espressione del giornalista, senza imposizioni automatiche, in ogni caso in cui un individuo chieda la rettifica. Detta automaticità, infatti, lederebbe il diritto alla libertà del giornalista, costringendolo in non pochi casi a rettificare una notizia da lui ritenuta vera. Ciò avrebbe poi un effetto negativo non solo sul giornalista, che apparirebbe all'opinione pubblica come non affidabile, ma anche sulla collettività che ha diritto a ricevere informazioni vere.

La rettifica, invece, anche per tutelare colui che si ritenga vittima di diffamazione, dovrebbe avere un ruolo centrale nell'accertamento della responsabilità del giornalista.

La correzione immediata di un errore implica, infatti, che il cronista non ha alcun intento diffamatorio, con un conseguente effetto positivo sulla determinazione delle sanzioni. In questo modo, lo stesso giornalista, per attenuare la propria responsabilità sarebbe spinto a procedere alla rettifica in tutti i casi in cui si accorga di aver commesso, in buona fede, un errore. Questo punto, in effetti, è preso in considerazione nelle modifiche apportate all'articolo 13, comma 4 (articolo 1 del disegno di legge).

Resta, però, l'incompatibilità dell'obbligatorietà della pubblicazione automatica della rettifica e la pena prevista dall'articolo 13, comma 3, del disegno di legge n. 81, per il direttore o il vicedirettore che si sia rifiutato di pubblicare le rettifiche definite dall'articolo 8.

² Ricorso n. 37520/07.

La sanzione prevista nel caso in cui non si proceda alla rettifica, già in sé contraria alla Convenzione, è anche sproporzionata perché non sono introdotti i parametri di calcolo individuati dalla Corte europea.

Dunque, l'impianto normativo così consegnato considera la pubblicazione della rettifica/smentita come condizione di non punibilità.

A nostro avviso sarebbe più sensato stabilire normativamente che la pubblicazione della rettifica/smentita costituisca condizione per escludere la procedibilità. Pertanto, nei casi di pubblicazione della rettifica/smentita non si deve avviare alcun procedimento penale. Al contrario, intraprendere un procedimento penale, come previsto nei disegni di legge già menzionati, risulterebbe eccessivamente dispendioso economicamente, e non solo, per le parti in causa.

2. PENE PER LA DIFFAMAZIONE

Sul punto va subito chiarito un aspetto di fondamentale importanza. L'eliminazione della pena detentiva, sia con riferimento alla legge sulla stampa sia con riferimento alla diffamazione prevista dal Codice penale non garantisce la piena ed effettiva libertà di informazione e il diritto ad essere informati, in quanto le pene pecuniarie risultano eccessivamente sproporzionate (soprattutto per quanto riguarda il disegno di legge 466, e il disegno di legge 81 per quanto concerne l'attribuzione di un fatto determinato falso).

L'eliminazione del carcere non è, pertanto, sufficiente ad allineare il quadro normativo interno a quello internazionale. Non c'è dubbio che la misura detentiva vada eliminata perché è sempre incompatibile con l'articolo 10 della Convenzione europea, salvo nei casi di discorso di odio (*hate speech*).

L'impianto sanzionatorio ad avviso della Federazione Nazionale della Stampa Italiana non risulta conforme alla nostra Costituzione e alla Convenzione EDU, in quanto mantiene quella forza dissuasiva all'esercizio della libertà di espressione. Quel *chilling effect* a cui hanno fatto riferimento numerose sentenze della Corte di Strasburgo non verrebbe affatto superato dalle previsioni normative in esame. E stante la situazione di moltissimi giornalisti, freelance o autonomi, con salari molto bassi, e senza garanzie specifiche da parte del datore di lavoro, tale quadro sanzionatorio, se confermato, rappresenterebbe un'aggravante di non poco conto.

Bisognerebbe tenere in considerazione che la Corte europea dei diritti dell'uomo, proprio con riguardo all'Italia, ha individuato come parametro ineludibile per considerare una misura proporzionale che essa sia disposta tenendo conto della situazione finanziaria del giornalista. Nella sentenza *Riolo contro Italia* del 17 luglio 2008, la Corte ha ritenuto che la condanna per diffamazione imposta al giornalista comportasse una violazione della Convenzione perché *“la condanna al pagamento di queste somme (oltre 40 mila euro) era suscettibile di dissuaderlo dal continuare ad informare il pubblico su temi di interesse generale”* e costituisse un'alterazione del raggiungimento del giusto equilibrio tra i diversi interessi in gioco richiesto dalla Convenzione.

Seppure con diverse sfumature, gli organi di garanzia convergono nel ritenere che le sanzioni pecuniarie così come le misure risarcitorie disposte a seguito di un'azione civile debbano essere proporzionali e non imporre un onere sul giornalista o sull'editore tale da impedire, nel futuro, l'esercizio della libertà di stampa. In particolare, grazie ai numerosi ricorsi di cui è stata investita, la Corte europea ha individuato taluni elementi che le autorità nazionali sono tenute a considerare per garantire il rispetto della proporzionalità e tra questi, in particolare, la situazione finanziaria del giornalista.

L'importanza del rispetto di questi principi deriva non solo dal fatto che, in caso di violazione, gli Stati in causa ricevono una condanna da parte della Corte europea, ma anche da una ragione di carattere economico per lo stesso Stato. Ed invero, in via generale, la Corte impone allo Stato condannato di restituire le somme che il giornalista sia stato costretto a versare alle persone che abbiano agito in giudizio nei suoi confronti dinanzi ai tribunali nazionali, con la conseguenza che l'onere economico è di fatto assunto dallo Stato e che la parte che si presumeva lesa per decisione dei giudici interni riceve un indennizzo attribuito in modo non conforme agli standard internazionali.

Relativamente alla pena accessoria dell'interdizione della professione, in caso di recidiva, si ricorda che nella sentenza *Cumpănă e Mazăre contro Romania* la Corte europea ha stabilito che la misura dell'interdizione automatica dall'esercizio della professione, disposta per impedire reati analoghi, non è compatibile con la libertà di espressione perché ha l'effetto di bloccare i giornalisti nello svolgimento della propria funzione di informare su notizie scomode e di allertare i cittadini su questioni scottanti. La circostanza che la misura sia temporalmente limitata non esclude la violazione della Convenzione: il provvedimento, quindi, non può essere giustificato *“in alcuna circostanza sul semplice rischio di un comportamento recidivo da parte dei giornalisti coinvolti”* perché in contrasto

“con il principio in forza del quale la stampa deve poter svolgere il suo ruolo di cane da guardia in una società democratica”. Ed invero, è indiscutibile che si prospetta, con queste misure, un effetto dissuasivo sulla funzione di *watch-dog* del giornalista la cui attività è del tutto impedita, almeno per un determinato periodo, a prescindere dal contenuto di nuovi articoli³.

3. IN TEMA DI RESPONSABILITA' DEL DIRETTORE

Sul punto i disegni di legge 81, 466 e 573 intervengono sull'articolo 57 del Codice penale. Va detto che il richiamato articolo del Codice penale ha avuto una sola modifica significativa nel 1958, la quale ha introdotto l'inciso “a titolo di colpa”, sostituendo la responsabilità oggettiva (contraria al dettato costituzionale) con l'omesso controllo (*culpa in vigilando*) il cui esercizio, resta tuttavia, di difficile applicazione. Con le modifiche previste dai disegni di legge in esame il problema non si sposta di molto.

Pertanto, anche con queste previsioni di modifica dell'articolo 57 del c.p. rimarrebbe la natura sostanzialmente oggettiva della responsabilità del direttore responsabile, permanendo il rischio di dubbia legittimità costituzionale della disposizione.

Andando nel concreto è evidente, ormai, quanto sia già difficile esercitare un controllo su tutto quanto viene pubblicato nei quotidiani cartacei, figurarsi sui contenuti di natura digitale che, a seguito delle trasformazioni in atto da anni, e in continuo divenire, interessano il settore dell'informazione, vengono pubblicati con una frequenza impressionante e inimmaginabile soltanto fino a qualche decennio fa. Risulta, pertanto, incompatibile con i tempi attuali immaginare di attribuire un illecito penale per omesso controllo a chi quel controllo non riuscirebbe, pur volendo, materialmente a farlo.

Sarebbe, a tal fine, auspicabile una riflessione maggiore sul punto anche alla luce della giurisprudenza di legittimità laddove viene stabilita la non punibilità ex articolo 57 del c.p. del direttore di un giornale online per omesso controllo sui contenuti pubblicati (Cass., Sez. V, Sent. n. 44126 del 2011), come pure per l'amministratore di un sito internet (Cass., Sez. V, Sent. n. 1275 del 2019).

Raccolgo uno spunto fornito in sede di audizione dal professor Verde, in tema di responsabilità del direttore. Se è vero che, da un lato, per un direttore risulta, concretamente, irrealizzabile vigilare e

³ Del pari, nella sentenza *Manole e altri c. Moldova* del 17 settembre 2009, la Corte ha accertato la violazione dell'art. 10 a causa della sospensione, per un lungo periodo, di un giornalista che aveva espresso opinioni all'interno di una televisione pubblica che operava in un regime di monopolio, considerando la misura come censura.

La Segretaria Generale

controllare i contenuti dei prodotti oggetto di pubblicazione e, dall'altro, è pur sempre necessario attribuire una responsabilità quando si reca un'offesa alla reputazione di una persona, si potrebbe "traslare" la sanzione dal terreno penale a quello civilistico.

4. IN TEMA DI COMPETENZA

Per quanto riguarda la competenza i disegni di legge divergono sul punto. Le proposte nn. 81 e 466 attribuiscono la competenza al giudice del luogo di residenza della persona offesa, mentre invece il disegno di legge n. 573 la attribuisce al giudice del luogo di registrazione della testata. Sarebbe auspicabile confermare quest'ultima ipotesi. Da un lato per scongiurare una sorta di tour giudiziario e, dall'altro, per evitare una disparità di trattamento tra soggetti imputati di diffamazione di cui all'articolo 13 della legge sulla stampa e gli imputati di diffamazione semplice o a mezzo di siti non registrati per i quali vale la regola ordinaria della competenza del luogo in cui il reato è stato commesso, o in subordine, del luogo di residenza dell'imputato.

5. IN MATERIA DI LITI TEMERARIE

E' senz'altro positivo che insieme con i disegni di legge introduttivi di modifiche alla legge sulla stampa e al codice penale, in materia di diffamazione, vi sia anche l'esame dei disegni di legge che, introducendo un nuovo articolo al codice di procedura civile, prevedono un'ipotesi di responsabilità aggravata civile di colui, che in malafede o colpa grave, attiva un giudizio a fini risarcitori per diffamazione a mezzo stampa.

Sono tantissimi, troppi, i colleghi e le colleghe che vengono querelati da chi detiene posizioni di potere, con il fine di colpire il diritto di cronaca e di dissuadere (imbavagliare) dall'esercitare quella vitale funzione di controllo sull'operato dei pubblici poteri, propria del giornalismo.

E' ormai evidente quanto sia necessaria e improrogabile una normativa nazionale, non essendo più sufficiente la supplenza della giustizia civile che, con le sue sentenze, si è molto spesso pronunciata con dispositivi di assoluzione con formula piena nei confronti di cronisti che si sono limitati a svolgere il loro lavoro, con deontologia e serietà, o quella del giudice delle leggi con i suoi ineludibili orientamenti giurisprudenziali.

La Segretaria Generale FNSI

Alessandra Costante

