

ONORE OFFESO E LIBERTÀ DI STAMPA

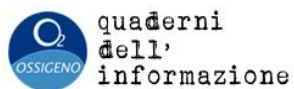
a cura di
Alberto Spampinato

con il sostegno dell'
Associazione Stampa Romana

hanno collaborato:
Dario Barà, Matteo Finco, Giuseppe F. Mennella, Valerio Vartolo



quaderni
dell'
informazione



Quaderni dell'Informazione è una collana di e-book edita da Melampo Editore
in collaborazione con *Ossigeno per l'Informazione*

ISBN: 978-8898231201

Copyright © 2014 Melampo Editore srl
via Cappuccini, 4 – Milano
www.melampoeditore.it

Ossigeno per l'Informazione
Osservatorio sui cronisti minacciati e sulle notizie oscurate in Italia
Piazza della Torretta, 36 – 00186 Roma
www.ossigenoinformazione.it

INDICE

L'onore dei giornalisti <i>di Sergio Zavoli</i>	5
Aprite il rubinetto <i>di Alberto Spampinato</i>	7
Riparare o punire? <i>di Giuseppe F. Mennella</i>	11
INQUADRAMENTO STORICO	13
La diffamazione come problema storico della democrazia.	
Dalla censura alla libertà vigilata	14
L'arresto di Guareschi e altri casi illustri: sessant'anni di condanne che hanno fatto scandalo	17
LEGGI VIGENTI E PROGETTI DI RIFORMA	19
Le coordinate legislative e giuridiche: La Costituzione, le leggi, i Codici, i Trattati internazionali	20
Fatti recenti che hanno rimesso in pista la riforma. Il caso Sallusti e il richiamo di Napolitano	24
Le norme inadeguate e i richiami internazionali. L'ultima proposta di riforma	26
Il testo della riforma all'esame del Parlamento	28
Novità e limiti del nuovo progetto di riforma. È giusto abolire il carcere, ma non basta	34
La libertà di stampa e i suoi confini	34
I problemi che la riforma non affronta.	
Deterrente, depenalizzazione, tutela dell'informazione	35
Il deterrente per le querele temerarie	36
La rettifica senza commento	37
Gli standard internazionali	39
RACCOMANDAZIONI INTERNAZIONALI	42
OSCE	42
ONU	43
Consiglio d'Europa – Commissione di Venezia	45
COSA NE PENSANO	48
Laura Boldrini: la Camera ha fatto un primo passo	49
Pietro Grasso: sanzionare le querele infondate	50
Giulio Anselmi (FIEG): intervenire sulle liti temerarie	52
Paolo Butturini (ASR): chi difende i giornalisti?	54

FNSI e Ordine: passo avanti non sufficiente	56
Opinioni di esponenti politici	57
OSCE a Italia: “depenalizzare”. Richiamo inascoltato	58
Corte Diritti Uomo: diffamazione non può essere reato	58
Corte Diritti Uomo boccia reclusione Belpietro	59
Il Parlamento Europeo: depenalizzare la diffamazione	60
Ordine dei Giornalisti: troppe querele intimidatorie	60
Consiglio d’Europa striglia Italia: “cambiate la legge”	61
Ossigeno: per favore, tirate fuori la riforma dal cassetto	62
GLI ABUSI DEL DIRITTO DI QUERELA E LE RELATIVE CONSEGUENZE	64
In breve	65
Cronache e commenti sull’iter della riforma	68
Interventi sulla riforma in cantiere in Italia	70
Le ultime vittime della mancata riforma	73
APPENDICE I. DATI E STATISTICHE SULLE QUERELE E SUI GIORNALISTI MINACCIATI	85
Statistiche di Ossigeno per l’Informazione	86
Statistiche del Ministero della Giustizia	94
Come si conclude mediamente un processo (a Milano)	95
APPENDICE II. LA RIFORMA AI RAGGI X	97
Rapporto OSCE	98
Rapporto Consiglio d’Europa – Commissione Venezia	116
Commento di F. La Rue, relatore ONU	140
Dossier del servizio studi del Senato	148
Dossier del servizio studi della Camera dei Deputati	148

L'onore del giornalismo

di Sergio Zavoli

Una norma costituzionale ci ricorda che il libero esercizio dell'informazione è uno dei diritti primari in una società democratica, e una modica sapienzialità ci avverte che "essere informati è la prima possibilità di farcela!"

Fare buon giornalismo richiede non solo volontà di partecipare a ciò che cambia, ma anche sentirsi eticamente capaci di adeguare le scelte ai principi.

Conosco tanti colleghi giornalisti che ne sono stati capaci anche in circostanze difficili: giornalisti che hanno tenuto la schiena dritta, sia che avessero l'ambizione di praticare non l'equidistanza neutrale ma l'imparzialità, sia che scegliessero d'essere di parte, restando però immuni da ogni servilismo. Sono loro l'onore del giornalismo. Insieme a loro, e prima ancora, rappresentano l'onore del giornalismo tutti coloro che per coerenza hanno pagato prezzi ben più alti. Penso ai giornalisti uccisi, penso a quelli che devono vivere sotto scorta e a quelli che raccontano verità scomode e per questo subiscono aggressioni, minacce, intimidazioni e attentati. Il loro esempio onora il giornalismo e non può essere oscurato, né può essere screditato dalla condotta di coloro che occorre ricondurre al rispetto delle regole essenziali della professione. Per questo non servono decaloghi e censure: è sufficiente la forza morale degli esempi di segno opposto che, anche per questo, devono essere ricordati.

Il giornalismo non vive una stagione felice. Ma non c'è ragione di arrendersi al pessimismo: risolveremo i problemi e continueremo a crescere grazie ai problemi che dovremo risolvere. Non saranno le parvenze e le illusioni a farci diversi, ma la percezione e la coscienza di ciò che, cambiando, ci cambia; e sapendo che domani si potrà ancora cambiare questo mondo cambiato. Cambiato anche da noi, i cosiddetti comunicatori.

L'informazione è un fattore cruciale di crescita civile e culturale, politica ed etica e deve essere all'altezza del suo compito. Correlata fino a ieri alla mera conoscenza dei fatti e degli eventi, essa è sempre più responsabile del loro mutare ed evolversi secondo il modo in cui vengono comunicati: non soltanto per l'antico, endemico e irrisolto problema della distorsione dolosa della realtà, ma anche per quello della trasformazione del reale dovuta, anche senza dolo, ai mezzi per comunicarlo e ai modi di esprimerlo. L'informazione, per la sua sempre più veloce pervasività, condiziona ormai da tempo le cose del mondo con la stessa forza dell'economia; talché, azzarda qualcuno, oggi si vincono più

battaglie usando il medium per eccellenza, che tessendo diplomazie o dispiegando strategie politiche o finanziarie.

È apparso chiaro quando ci siamo trovati al centro di uno scenario imponente e drammatico, che ha visto non solo cadere i Muri, ma precipitare montagne di errori, di colpe, di crimini. In un cumulo di macerie ideologiche abbiamo trovato rivoluzioni scoppiate per una giustizia senza libertà, persecuzioni e stragi contro etnie, culture e religioni, uguaglianze senza diritti, migrazioni e razzismi, ricchezze nascoste e miserie urlanti; e poi, disseminati sul pianeta, archi trionfali di cartapesta, miti insanguinati, iniquità note e impunte! Tutto in un'epoca che, a partire dal baleno di Hiroshima – in una perdurante eco di ideali confusi, malintesi, sfigurati – culmina in quell'11 settembre del 2001 che ha segnato un'altra data cruciale per l'umanità: alle prese con il più sconvolgente dei progressi, più che mai decisa a discutere le logiche della Natura e di Dio, della Storia e delle Ideologie, della Scienza e della Tecnica, che prendono per sé tanta parte della nostra vita.

Penso alle esperienze vissute dalla mia generazione non per giudicare secondo i suoi indeboliti valori, ma per dire, realisticamente, che la storica occasione di un radicale rinnovamento anche mediatico non è stata colta appieno; e molto, anzi, si è contratto, chiuso, in qualche caso perduto.

Come affrontare, giornalmisticamente, una realtà in cui campeggia la crisi del primo sentimento civile, la cittadinanza, dove si va perdendo il senso dell'altro, della comunità, l'idea che il bene pubblico, in fin dei conti, è noi stessi? Bisogna riscoprire il senso della reciprocità. “Il tempo della reciprocità – aveva avvertito lo storico Fernand Braudel, parlando del ruolo nuovo dell'informazione – è più che alle porte. Dobbiamo lasciare che ci invada; opporvisi è accettare la divisione, lo scontro, la perdita della condivisione e della pace”. Un messaggio cui ci siamo intellettualmente dedicati con qualche ritardo culturale, etico, politico, pur trattandosi di un punto centrale delle nostre mediazioni possibili.

Conoscere, discutere e scegliere. Dovrebbero essere sempre questi i sentimenti di chi fa informazione. I giornalisti devono fare il loro lavoro rispettando la parola, non devono creare atmosfere ma consapevolezza, perché tutto quello che i giornalisti dicono comporta una responsabilità enorme. In democrazia ognuno di noi ha la responsabilità di fare la propria parte.

Aprire il rubinetto

di Alberto Spampinato

In Italia le riforme legislative mancate sono tantissime e alcune, col passare del tempo, vengono dimenticate. La riforma della diffamazione a mezzo stampa appartiene a questa categoria. In alcuni momenti questa riforma è stata considerata necessaria, irrinunciabile, urgente, indifferibile, ma poi non è stata approvata ed è tornata nel cassetto in attesa di un altro lampo di attenzione che prima o poi arriva, perché, inevitabilmente, le riforme mancate tornano sempre alla ribalta. Tutte. I problemi irrisolti si vendicano. Creano nuovi casi insolubili dalle leggi vigenti. Perché le leggi non si fanno una volta per tutte. Col tempo invecchiano, risultano inadeguate o contraddittorie, il mondo cambia ed emergono vuoti legislativi contro i quali non vale neppure la tanto celebrata arte italica di arrangiarsi.

Della necessità di aggiornare le norme sulla diffamazione si discute ormai da decenni, perché da decenni rivela limiti e contraddizioni e produce vittime, sia fra chi non riesce a ristabilire la propria reputazione violata, sia fra gli operatori dell'informazione che subiscono penalizzazioni ingiuste per aver svolto una attività di pubblico interesse. Le pecche emergono tutti i giorni. Ma purtroppo si discute della necessità di cambiare la normativa solo quando accade le pecche producono un fatto clamoroso, ad esempio quando finisce in carcere per diffamazione un giornalista famoso e allora perfino le istituzioni europee o le Nazioni Unite alzano la voce paragonando l'Italia alla Turchia che non riesce a entrare in Europa o, più recentemente, alla Bielorussia autoritaria di Lukashenko. Sotto queste spinte si rispolverano idee e si ripresentano proposte di riforma. Accadde la prima volta sessant'anni fa, quando finì in galera lo scrittore Giovannino Guareschi querelato dal premier Alcide De Gasperi.

Successivamente è accaduto tantissime altre volte, quando altri giornalisti hanno vissuto disavventure analoghe. Gli ultimi casi che hanno fatto rumore e hanno rimesso in pista l'idea della riforma sono quelli di Lino Iannuzzi e di Alessandro Sallusti, condannati a pene detentive.

Il problema è vecchissimo. Di fronte all'inadempienza del Parlamento a fronte di un vuoto legislativo evidente, trent'anni fa la Corte di cassazione intervenne con una sentenza che ha fatto storia ed è ricordata come il decalogo, perché detta dieci regole da rispettare per non incorrere nel reato di diffamazione. Quella sentenza ha tappato alcuni buchi della legislazione, ha risolto alcuni dubbi, ma non ha risolto tutti i problemi, e ne ha creato di nuovi.

Una sentenza non poteva fare di più. Alla magistratura spetta interpretare e applicare la legge. Spetta al Parlamento regolare la materia mettendo in equilibrio i vari diritti in gioco. Subito dopo quella sentenza ‘decalogo’ fu chiaro che un intervento del Parlamento era necessario. Ma finora quell’intervento non c’è stato, e sono passati trent’anni.

La natura del problema è chiarissima: la legge sulla stampa risale a sessantasei anni fa e ogni anno che passa mostra nuovi, innegabili ed evidenti limiti e difetti. Bisogna aggiornarla in modo serio e approfondito, non si può semplicemente rappezzarla. Lo stesso impianto è superato, contraddice importanti principi della giurisprudenza europea, consente facili abusi del diritto di querela a scopo intimidatorio nei confronti dei giornalisti sgraditi che, di solito, sono quelli che pubblicano le notizie più importanti e incisive. Nel Terzo Millennio, un paese democratico deve garantire pienamente il diritto dei cittadini di tutelare la propria reputazione personale, ma non può farlo limitando gravemente la libertà di espressione, la libertà di stampa, il diritto dei cittadini di essere informati, libertà e diritti umani fondamentali che meriterebbero la stessa piena tutela.

Questa riforma non può più attendere perché le norme vigenti riducono sempre più lo spazio in cui si esercita la libertà di espressione e di cronaca senza rischiare gravi sanzioni. Questa riforma serve a riconoscere il ruolo e la funzione pubblica dei giornalisti e dell’informazione, ma serve anche ai cittadini, a consentire a ogni cittadino di partecipare consapevolmente alla vita pubblica dicendo liberamente ciò che pensa e venendo a conoscenza di tutti i fatti rilevanti di pubblico interesse.

Perciò tutti dovrebbero sollecitare questa riforma e impegnarsi affinché sia realizzata, riconoscendo che è una battaglia di civiltà. Invece sembra che questa riforma non interessi nessuno. Forse perché nessuno finora ci ha messo la faccia e ha spiegato con parole semplici a cosa serve veramente questa benedetta riforma.

Proviamo a dirlo noi, in questo opuscolo, spiegando che la legge che punisce la diffamazione è come il rubinetto della libertà di parola: regola la quantità di informazione libera consentita in un paese. In Italia, nel lontano 1948, quel rubinetto fu regolato al minimo e lo è rimasto in tutti questi anni. Lo sanno bene i tantissimi giornalisti, opinionisti, scrittori, attori, autori di satira e semplici cittadini che hanno subito sanzioni per il semplice fatto di

aver espresso critiche, per aver criticato qualcuno, semplicemente per aver reso di pubblico dominio informazioni vere e di pubblico interesse, per comportamenti che in altri paesi democratici sono tollerati, accettati e perfino elogiati. Gli esempi si sprecano. Le cronache allungano continuamente la lista.

Ecco perché gli osservatori internazionali rivolgono tante sollecitazioni e richiami alle autorità italiane affinché adottino una normativa più giusta e rispettosa degli standard europei e occidentali, in altre parole, affinché aprano quel rubinetto arrugginito.

Questi richiami piovono da molti anni sull'Italia e rimangono senza risposta: quel rubinetto rimane chiuso o semi-chiuso. Evidentemente il giornalismo di cronaca e di inchiesta, le opinioni critiche, la satira corrosiva, le inchieste che aprono gli occhi sulle storture del potere fanno paura al mondo politico italiano, che sogna e incoraggia un giornalismo docile e addomesticato. In questo paese in cui il giornalismo non addomesticato ha fatto scoprire grandi scandali prima aprendo la strada a inchieste giudiziarie e condanne che hanno rovinato carriere politiche e imprenditoriali, c'è sempre qualcuno che dice: però i giornali esagerano, in Italia c'è troppa libertà di stampa, occorrono norme più severe. Gli imprenditori corrotti, gli amministratori pubblici che querelano senza fondate ragioni e usano i soldi pubblici per finanziare i media amici e punire quelli ostili, sognano un giornalismo sottomesso, che chiede permesso prima di pubblicare qualsiasi notizia, perfino per diffondere il testo di una delibera. Sognano di punire i giornalisti disobbedienti privandoli del loro lavoro e dei loro averi. Perciò difendono strenuamente la legislazione vigente sulla diffamazione che in parte permette tutto ciò.

Si è visto anche in Parlamento, quando la riforma è tornata in pista e ci sono stati interventi per limitarne la portata. Bisogna metterlo nel conto. È inevitabile che qualcuno si lamenti, che non voglia rinunciare a guarentigie antistoriche che bloccano opinioni critiche e informazioni sgradite. È scontato che qualcuno faccia leva strumentalmente su episodi e casi particolari per resistere o cercare di chiudere un altro poco quel rubinetto.

Il Parlamento dunque ascolti tutti i pareri e tutte le obiezioni, guardi come è regolata questa materia in Europa e disegni una buona riforma, tenendo presente il problema principale: occorre riequilibrare la bilancia dei diritti. Perciò occorre garantire più pienamente il diritto del cittadino di difendere e ripristinare la propria reputazione quando essa viene offesa, ma uscendo dalla

logica cavalleresca del duello, della contesa da cui non esce vincitore chi sta dalla parte della ragione ma chi è più abile. Inoltre occorre riconoscere apertamente il valore pubblico dell'informazione giornalistica e varare, finalmente, norme idonee a tutelare e proteggere attivamente il diritto di espressione e di cronaca, prevedendo sanzioni per chi lo insidia e lo ostacola. Bisogna farlo per tutte le buone ragioni esposte in questo opuscolo.

Riparare o punire?

di Giuseppe F. Mennella

L'ennesima occasione per riformare le norme sulla diffamazione a mezzo stampa dovrebbe indurre a una profonda riflessione sulla natura e gli effetti del circuito offesa-riparazione, così come si presenta 'già da sempre' e come nessun tentativo di riforma ha mai cercato di cambiare.

La domanda è: in che cosa dovrebbe consistere la riparazione dell'offesa alla reputazione di una persona, prodotta da un articolo di giornale o da un servizio radiotelevisivo o da un *pezzo* sul web?

Da quando esiste la libertà di stampa, diciamo dalla fine del Settecento, la tutela della reputazione è sempre stata di tipo esterno o interno: il ricorso al duello prima e quello al giudice dopo (e insieme). In principio era la querela, con il rischio intrinseco della condanna anche alla reclusione fino (perfino) a sei anni. Poi, da trent'anni a questa parte, alla querela si è affiancata e/o sostituita la causa civile per danno ingiusto con il rischio intrinseco di una condanna a risarcimenti da capogiro, tali da essere in sé una minaccia per la libertà di stampa.

È bene ricordare (o rendere noto) che oggi una persona che si ritiene diffamata dal lavoro di un giornalista può chiuderlo in una gabbia giurisdizionale dentro la quale potrà tenerlo chiuso anche per decenni. E le iniziative giudiziarie hanno un *chilling effect* sul cronista e sulla testata: in sostanza li paralizzano, impediscono di svolgere serenamente la propria funzione, creeranno problemi di rapporti con l'editore. E, comunque, impediranno di scrivere altro sul soggetto che ha interposto querela o ha intentato una causa civile. O tutte e due le cose insieme.

In effetti, chi si ritiene leso nella reputazione può scegliere modi diversi per tutelarsi e, contemporaneamente, fermare l'attività del giornalista.

Può:

- 1) Presentare querela e costituirsi parte civile. Se la sentenza sarà favorevole, si rivolgerà al giudice civile per ottenere la riparazione dei danni patrimoniali e non patrimoniali;
- 2) Presentare querela e non costituirsi parte civile: Ciò gli consente di rivolgersi contemporaneamente al tribunale penale e al giudice civile per il risarcimento dei danni patrimoniali e non patrimoniali;
- 3) Rivolgersi direttamente alla giustizia civile, saltando il gradino penale.

L'impianto punitivo non è cambiato nel passaggio al periodo repubblicano né successivamente, nonostante ripetuti richiami, inviti, raccomandazioni delle istituzioni europee ad adeguare le norme agli standard continentali.

L'orizzonte entro il quale si è mosso il legislatore (ma non solo lui) quando ha tentato di introdurre cambiamenti è rimasto all'interno del sistema vigente. Cioè, la tutela della reputazione di una persona passa dai tribunali e il ripristino dell'onore consiste in una condanna del giornalista ritenuto colpevole.

Un percorso penale e/o civile che può durare ben più di una decina di anni. Quale rapporto vi sarà dopo tanti anni tra l'offesa alla reputazione e la sua riparazione? Nessuna, salvo la... soddisfazione di aver ottenuto la punizione del colpevole o ritenuto tale per sentenza.

Il sistema attuale non è dunque costruito per favorire un rapido ripristino della reputazione di una persona che si ritiene diffamata dal prodotto di un cronista o di un opinionista. L'obiettivo appare un altro: reprimere, intimidire, limitare la libertà di stampa; ottenere una sanzione contro il giornalista. La reazione del presunto diffamato – in ciò favorito e indotto dalle leggi civili e penali – non punta a riguadagnare subito, rapidamente la considerazione dalla quale è circondato nella società in cui vive e opera. Anche se dovesse ottenere una adeguata e tempestiva rettifica delle cose scritte o dette su di lui, ciò non gli impedirebbe di chiudere il giornalista in quella gabbia giurisdizionale.

Se davvero si volesse riformare il sistema penale e civile vigente in materia di diffamazione a mezzo stampa ci sarebbe bisogno di una rotazione culturale di 180 gradi. Il che vorrebbe dire studiare e produrre norme che puntino alla tutela reale del bene colpito. In questo caso, il ristabilimento della dignità della persona lesa nella reputazione della quale gode presso terzi.

Gli strumenti? Il legislatore può ispirarsi a diversi modelli e a sistemi diversi. Apparirebbe presuntuoso voler qui indicare strada e soluzioni. Si è soltanto voluto presentare il problema della diffamazione e della sua riparazione assumendo un vertice ottico diverso. In ogni caso, i primi strumenti che verrebbero in mente sarebbero il giurì d'onore e un sistema di rettifica e di replica agile, certo, adeguato, tempestivo. E democratico. Cioè, che non si traduca in un bavaglio per il giornalista. Il quale farebbe bene a ricordare che la sua norma deontologica fondamentale è dentro il secondo articolo della legge che nel 1963 ha istituito l'Ordine e che, semplicemente, afferma: "Devono essere rettificata le notizie che risultano inesatte, e riparati gli eventuali errori".

INQUADRAMENTO STORICO

LA DIFFAMAZIONE COME PROBLEMA STORICO DELLA DEMOCRAZIA: DALLA CENSURA ALLA LIBERTÀ VIGILATA

Com'è nata e come si è evoluta l'attuale legislazione sulla stampa. Perché non basta rattoppare una legge punitiva

La legge sulla stampa che prevede il carcere fino a 6 anni (più la multa) fu approvata limitando l'articolo 21 della Costituzione. Poi arrivò il decalogo della Cassazione.

Con una notizia che mette in cattiva luce una persona (dicendo, ad esempio, che un personaggio pubblico è coinvolto in uno scandalo, è stato arrestato, condannato o ha cattive frequentazioni) un giornalista certamente danneggia la reputazione di quella persona. Ma dovrebbe essere pacificamente riconosciuto che se lo fa in nome del diritto di cronaca, del diritto dei cittadini di conoscere fatti e circostanze di interesse generale, non deve essere punito.

La persona che si ritiene diffamata deve potere legittimamente rivolgersi a un giudice, ma la questione dovrebbe essere risolta nei tempi più brevi, poiché se l'accertamento dura molto a lungo pesa come una censura impropria sulla possibilità di sviluppare e diffondere ulteriori notizie sull'argomento. In Italia purtroppo le cose vanno proprio così. Possono passare anni prima che il giudice accerti come stanno le cose. Le lungaggini dei processi per diffamazione e delle azioni civili promosse contro i giornalisti pesano moltissimo sull'attività giornalistica e pesano sempre di più.

Come hanno suggerito autorevoli esperti, dovrebbe essere introdotta una norma in base alla quale il Pm, quando riceve la denuncia-querela, dovrebbe svolgere una indagine preliminare prima di avviare il procedimento. Se questa prassi fosse sancita, il disinvolto uso intimidatorio della querela per diffamazione sarebbe notevolmente limitato. Anche per i risarcimenti danni presentati ai Tribunali civili si dovrebbe sancire una procedura analoga. Le richieste di risarcimento infondate, presentate a scopo intimidatorio, sono ancora più numerose delle querele penali e più condizionanti.

Se la legge non prevedrà opportuni correttivi, i processi per diffamazione e per danni resteranno lunghi e costosi, a tutto svantaggio della parte più debole, che di solito è il giornalista, e di conseguenza a danno dei lettori dei giornali che a causa dei processi in corso, certe notizie non le troveranno.

Il problema è che il giornalismo di cronaca fa paura. La legge sulla diffamazione fa sì che un giornalista possa essere condannato anche se ha agito nell'interesse generale: è accaduto più volte e la Corte Europea lo ha riconosciuto. Per garantire il diritto di cronaca e di critica, la legge deve dire

più chiaramente in quali circostanze questo diritto prevale sul diritto alla reputazione, sul diritto alla privacy, sulla segretezza di determinate attività e sulle prerogative di personaggi e enti pubblici e privati. Precisare questi criteri è una scelta politica importante. Una scelta rivelatrice del grado di libertà di un sistema democratico.

In Italia il confine che i giornalisti non devono oltrepassare è stato fissato sessantacinque anni fa. È fissato tuttora dalla ‘Legge sulla stampa’ approvata a febbraio del 1948 dall’Assemblea Costituente che, dopo la stesura della Costituzione, restò in carica oltre la scadenza del mandato elettivo per approvare anche questa legge.

Dopo la dittatura fascista, la Costituzione repubblicana aveva ripristinato le libertà soppresses. Aveva regolato il settore della stampa con l’articolo 21 che recita: “Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione. La stampa non può essere soggetta ad autorizzazioni o censure”.

L’articolo 21 segnò una grande apertura e rimane tuttora un caposaldo delle libertà. Ma subito dopo la stessa Assemblea Costituente approvò la legge sulla stampa, entrata in vigore nel febbraio del 1948. Una brusca frenata rispetto alle aperture della Carta costituzionale.

Secondo l’articolo 595 del Codice penale, “se l’offesa è recata col mezzo della stampa o con qualsiasi altro mezzo di pubblicità, ovvero in atto pubblico, la pena è della reclusione da sei mesi a tre anni o della multa non inferiore a euro 516. Se l’offesa è recata a un Corpo politico, amministrativo o giudiziario, o ad una sua rappresentanza o ad una autorità costituita in collegio, le pene sono aumentate”. L’articolo 13 della legge sulla stampa 47/1948 è un macigno: “Nel caso di diffamazione commessa col mezzo della stampa, consistente nell’attribuzione di un fatto determinato, si applica la pena della reclusione da uno a sei anni e quella della multa non inferiore a euro 258”.

La sanzione detentiva è eccessiva e con il passare del tempo si è rivelata sempre più ingiusta, sproporzionata, penalizzante nei confronti dei giornalisti e della libera stampa. Molti magistrati chiamati a sanzionare la diffamazione a mezzo stampa se ne sono resi conto e ne hanno attenuato gli effetti con una interpretazione intelligente. Ma non è sempre così. Ogni volta che a un giornalista noto è stata tolta la libertà si sono registrate reazioni indignate e sollecitazioni al Parlamento a intervenire. Ma in sessantacinque anni il Parlamento non ha trovato il tempo di allineare la normativa del ‘48 ai nuovi tempi.

Una inadempienza colmata in parte (e non benissimo) dalla sentenza n. 5259 pronunciata dalla prima sezione civile della Cassazione nel 1984. È nota

come la ‘sentenza decalogo’, perché detta i limiti entro i quali i giornalisti possono esercitare il diritto di critica e di cronaca, senza rischiare le pene previste dal Codice penale e dalla legge sulla stampa. Una sentenza importante che “fa giurisprudenza”, cioè regola la materia come una legge. Non tutto ciò che è scritto in quella sentenza è stato positivo per i giornalisti e per il mondo dell’informazione. Ad esempio, la sentenza-decalogo ha aperto la possibilità di perseguire il giornalista contemporaneamente sia in sede civile sia in sede penale.

Con quella sentenza la magistratura ha rubato il mestiere al Parlamento, che non è riuscito a intervenire neppure successivamente per mettere ordine nella materia. Da allora sono passati ventinove anni. Il Parlamento ha ricevuto numerosi e ripetuti richiami e sollecitazioni da parte di vari organi internazionali. I problemi hanno continuato a incancrenire e a produrre effetti negativi sempre più gravi. Anche a causa dell’uso intimidatorio della diffamazione, secondo autorevoli organismi internazionali, da dieci anni l’Italia non è più un paese in cui la stampa è “libera”, ma un paese in cui la stampa è soltanto “parzialmente libera”.

**L'ARRESTO DI GUARESCHI E ALTRI CASI ILLUSTRI:
SESSANT'ANNI DI CONDANNE CHE HANNO FATTO SCANDALO**

**Diffamazione. Da Guareschi a Sallusti. Sessant'anni di condanne
scandalose**

Nel 1954 l'autore di *Peppone e don Camillo*, querelato da De Gasperi, scontò 409 giorni di carcere. La stessa legge sulla stampa ha prodotto il caso Sallusti e le querele intimidatorie.

Il primo caso che fece scalpore nell'Italia repubblicana si verificò nel 1954: Giovannino Guareschi, giornalista e scrittore, il celebre autore di *Peppone e don Camillo*, fu condannato al carcere per aver diffamato il presidente del Consiglio dei ministri Alcide De Gasperi e scontò 409 giorni di reclusione. Era stato querelato da Alcide De Gasperi per aver pubblicato un documento che metteva in cattiva luce l'uomo di governo, ma quel documento non fu ammesso al processo per provare la verità di quanto scritto.

I casi sono stati numerosi. Molti hanno riguardato giornalisti poco noti e non hanno avuto l'onore della cronaca, come l'ha avuto nel 2012 la condanna a 14 mesi di reclusione di Alessandro Sallusti. E dopo il caso Sallusti ci sono state altre condanne che fanno vergognare l'Italia e sono arrivati altri richiami dalle organizzazioni internazionali.

Il Consiglio d'Europa, l'OSCE, Article 19, da ultimi, hanno raccomandato alle autorità italiane di eliminare le pene detentive e di prevedere in alternativa pene pecuniarie commisurate all'entità del danno e alle capacità economiche del giornale e del giornalista ritenuto colpevole.

Nel vuoto in cui sono caduti tutti gli appelli è nato il caso tutto italiano dei giornalisti che subiscono intimidazioni e censure improprie attraverso il facile abuso del diritto di querelare per diffamazione i giornalisti e di chiedere i danni per ciò che scrivono. Una legislazione arcaica e punitiva verso i media permette tutto ciò, consente di bloccare a lungo le notizie sgradite a chiunque dispone di mezzi economici per intentare cause infondate. L'uso intimidatorio della querela nei confronti dei giornalisti è una forma di censura camuffata che non fa onore all'Italia. Piccole correzioni legislative possono impedire questi abusi che non si verificano negli altri paesi europei.

La pena carceraria per diffamazione è stata abolita da molti paesi. Altri hanno depenalizzato la diffamazione a mezzo stampa (il Regno Unito lo ha fatto nel 2009 in seguito a una grande campagna di mobilitazione sociale condotta dalla organizzazione non governativa Article 19). Questi paesi regolano efficacemente queste violazioni con norme del Codice civile. In Italia

invece la diffamazione è un reato e sembra destinata a restare tale. Le stagioni politiche non sono apparse mai buone per varare una riforma dell'intera legislazione sulla stampa.

LEGGI VIGENTI E PROGETTI DI RIFORMA

LE COORDINATE GIURIDICHE

La Costituzione, le leggi, i Codici, i Trattati internazionali

La libertà di stampa è un diritto sancito dall'articolo 21 della Costituzione. L'esercizio di tale diritto è limitato dalla 'Legge sulla Stampa' del 1948 che pone una serie di limitazioni, ma non prevede sanzioni per chi ostacola tale diritto. Neppure altre leggi e tantomeno i codici prevedono tali sanzioni. Successivamente, nel 1963, la legge istitutiva dell'Ordine dei Giornalisti affermò esplicitamente che "è diritto insopprimibile dei giornalisti la libertà di informazione e di critica". Anche questa legge fu concepita sostanzialmente come una carta dei doveri e delle limitazioni che i giornalisti devono rispettare, senza prevedere alcuna penalità per chi ostacola il diritto insopprimibile appena affermato. Né lo hanno fatto emendamenti, norme e riforme dei codici approvati successivamente.

Ancor meno riconosciuto e tutelato è il diritto dei cittadini di ricevere informazioni. Finora nessuna legge italiana ha recepito esplicitamente l'articolo 19 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, che afferma: "Ogni individuo ha diritto alla libertà di opinione e di espressione, incluso il diritto di non essere molestato per la propria opinione e quello di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee attraverso ogni mezzo e senza riguardo a frontiere". Nessuna legge italiana finora ha recepito il testo dell'Art. 11 della Carta Europea dei Diritti Fondamentali che recita: "1. Ogni individuo ha diritto alla libertà di espressione. Tale diritto include la libertà di opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera. 2. La libertà dei media e il loro pluralismo sono rispettati".

Dunque in Italia:

- La libertà di stampa e la libertà di espressione sono diritti deboli, non essendo tutelati attivamente da leggi adeguate e da sanzioni specifiche applicabili a chi ne impedisce l'esercizio.
- Il diritto del cittadino di essere informato può essere invocato solo davanti alla Corte Europea dei diritti dell'uomo (EDU).

È difficile far valere un diritto debole di fronte ad abusi e violenze, di fronte ad altri diritti che godono di maggiore protezione giuridica anche se non hanno la stessa rilevanza generale.

È difficile, ad esempio, far valere la libertà di stampa rispetto al diritto di tutelare la reputazione personale, rispetto al segreto istruttorio, rispetto al diritto all'oblio. C'è una evidente disparità. Questa disparità ha radici storiche ed appare evidente confrontando i vuoti legislativi con i principi della Costituzione.

La Costituzione, fra l'altro, "riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo", afferma che "l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute" e, nella prima parte, elenca i diritti e i doveri dei cittadini e, all'Articolo 21, sancisce: "Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione. La stampa non può essere soggetta ad autorizzazioni o censure".

Ma la legislazione attuativa non recepisce esplicitamente questi principi giuridici universali e non punisce coloro che impediscono ai cittadini di esprimere liberamente opinioni e critiche o impediscono a un giornalista di esercitare la libertà di informazione.

In Italia si può perseguire chi ostacola l'informazione se commette violenza, falso, discriminazione ingiusta, danneggiamenti o altri illeciti o reati, ma non si può perseguire chi riesce a farlo con altrettanta o maggiore efficacia senza incorrere in queste trasgressioni.

Nel corpo delle leggi non c'è una norma che dica: chi ostacola la libertà di espressione e di stampa in qualsiasi modo è punito con le seguenti sanzioni. Esistono invece norme specifiche per sanzionare e punire chi ostacola altri diritti elencati nella stessa parte della Costituzione: la libertà personale, la libertà di muoversi nel territorio nazionale o di riunirsi e di associarsi, l'inviolabilità del domicilio e della corrispondenza o del diritto di difesa...

È evidente che la legislazione vigente consente gravi limitazioni della libertà di espressione e di stampa. Lo provano, fra l'altro, i rapporti internazionali che iscrivono motivatamente l'Italia fra i paesi in cui la libertà di stampa è 'parziale' (vedi le classifiche di Freedom House e Reporters Sans Frontières dal 2004 al 2008 e dal 2010 al 2013). Lo prova l'elevato contenzioso sulla diffamazione a mezzo stampa, regolata da norme che non rispecchiano la giurisprudenza della Corte di giustizia europea, che vedono i giornalisti nella posizione della parte più debole. Lo prova l'incontrastato uso strumentale, a scopo intimidatorio, delle querele e delle citazioni per danni. Ne è sintomo grave e drammatico l'elevatissimo numero di giornalisti (oltre 1600 negli ultimi sei anni) che hanno subito minacce e intimidazioni, alcuni dei quali per proseguire il loro lavoro devono essere protetti da una scorta armata.

Questo insieme di fattori si somma all'annoso, irrisolto problema del conflitto d'interesse fra politica ed editoria, per cui l'Italia è un sorvegliato speciale tenuto costantemente sotto osservazione delle istituzioni europee.

Le limitazioni della libertà di espressione e di stampa in Italia sono gravi e frequenti e non possono essere sottovalutate, poiché questa libertà è essenziale per la democrazia e la connota. È un diritto fondamentale e un principio irrinunciabile di civiltà.

I Trattati e le Carte internazionali stabiliscono che la libertà di informazione esercitata nell'interesse generale e secondo i principi del pluralismo deve essere assicurata, non può essere limitata da censura né da interferenze del potere, né da interessi particolari e tanto meno da abusi e violenze; che questa libertà deve essere molto ampia, per essere effettiva; che, ovviamente, non può essere illimitata, ma deve coesistere con gli altri diritti; che in particolare, la libertà di espressione e di stampa deve rispettare il diritto alla reputazione e alla riservatezza personale e la segretezza delle indagini svolte dalla magistratura per accertare la verità; e perciò occorre bilanciare attentamente i vari diritti in modo.

In Italia questa bilancia pende a sfavore dei giornalisti, penalizza la libertà di informazione.

È necessario tenere presente questo quadro per comprendere quale riforma delle norme sulla diffamazione a mezzo stampa è necessaria in Italia.

Attualmente la conflittualità fra chi ritiene di aver espresso legittimamente delle critiche o di aver pubblicato informazioni giornalistiche di interesse generale e chi invece ritiene che tale attività abbia leso la sua reputazione o il suo diritto alla riservatezza è molto elevata e non di rado i contenziosi si concludono con sentenze successivamente sanzionate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Attualmente la diffamazione a mezzo stampa è regolata da leggi e norme dei codici che puniscono severamente la lesione dell'onore. La diffamazione è un reato regolato dall'art. 595 del Codice penale punibile con il carcere. La procedura permette solo in via eccezionale al querelato di provare le sue affermazioni. Queste norme derivano in gran parte dal Codice Rocco, elaborato negli anni Trenta in pieno regime fascista. Per il resto la materia è regolata dalla Legge sulla Stampa del 1948, entrata in vigore contestualmente alla Costituzione della Repubblica. La Legge sulla Stampa ha messo al bando la censura, ma ha introdotto forti limitazioni del diritto di espressione sancito dall'articolo 21 della Costituzione. In base a queste norme in questi sessantasei

anni un numero elevato di giornalisti ha riportato condanne a pene detentive e alcuni hanno scontato la pena in carcere o agli arresti domiciliari.

Nel suo insieme il contenzioso sulla diffamazione a mezzo stampa dimostra la condizione di debolezza processuale dei giornalisti e degli autori di opinioni critiche. In molti casi il diritto di difendere la propria reputazione personale ha prevalso sul diritto-dovere dei giornalisti – regolato da precise norme deontologiche – di rendere noti tutti i fatti e le circostanze di pubblico interesse e sul diritto di ogni cittadino di esprimere critiche e giudizi (anche negativi e sgraditi, purché non offensivi) su comportamenti di pubblica rilevanza. Col tempo, in molti processi, si è ovviato all'assenza di una norma di legge esplicita facendo discendere il diritto di cronaca direttamente dall'art. 21 Costituzione, e in più pronunce tale diritto è stato riconosciuto di rango costituzionale.

È evidente tuttavia che in Italia è più facile far valere il diritto di difendere la reputazione personale, protetto da sanzioni specifiche ed efficaci, rispetto al diritto di espressione e di informazione. Mentre il diritto alla reputazione personale è sancito espressamente dalla legge, il diritto di stampa e di espressione non lo è, è la sua rilevanza deve essere richiamata di volta in volta. Nessuna norma afferma esplicitamente che la funzione della stampa e del giornalismo è svolta nell'interesse generale allo scopo di comunicare i fatti di utilità sociale all'opinione pubblica, di rendere i cittadini consapevoli e di alimentare il dibattito democratico e la partecipazione alla vita pubblica.

Oggi chi ritiene che la sua reputazione sia stata lesa, può invocare specifiche sanzioni, più o meno gravose. Invece se un giornalista, un autore ritiene che la sua libertà di esprimersi o di esercitare la libertà di cronaca sia stata ostacolata o compromessa deliberatamente da comportamenti altrui, non può invocare nessuna sanzione specifica.

Oggi chi ostacola deliberatamente l'informazione, chi agisce contro lo spirito e la lettera dell'Articolo 21 della Costituzione, chi impedisce che i cittadini ricevano informazioni di pubblico interesse, non trasgredisce nessuna legge e non va incontro a nessuna sanzione.

Il vuoto legislativo è evidente. Occorre tenerlo presente mentre si discute di come rendere più giusta la legge sulla diffamazione a mezzo stampa.

FATTI RECENTI CHE HANNO RIMESSO IN PISTA LA RIFORMA

Il caso Sallusti e il richiamo di Napolitano

L'ultimo progetto di riforma delle norme sulla diffamazione a mezzo stampa è nato in seguito al 'caso Sallusti'. Il 26 settembre 2012, il giornalista Alessandro Sallusti, direttore del quotidiano "Il Giornale", fu condannato in via definitiva a 14 mesi di reclusione per diffamazione aggravata, per un articolo pubblicato quando era direttore di un altro quotidiano ("Libero"). L'articolo conteneva critiche al comportamento di un magistrato facendo riferimento a circostanze ritenute dai giudici false e offensive e non rettificate.

Subito dopo quella condanna il Parlamento si mise all'opera a tappe forzate per approvare una leggina che *sic et simpliciter* stabilisse che, di norma, ai condannati per diffamazione a mezzo stampa si applicano solo pene pecuniarie e non pene detentive, in quanto queste ultime sono universalmente ritenute sproporzionate e generatrici di un effetto intimidatorio sull'intera categoria dei giornalisti.

Il progetto di legge partì con le migliori intenzioni. Però, strada facendo, al Senato, si caricò di finalità che andavano in tutt'altra direzione, con la previsione di pene che sarebbero state ancora più punitive. Perciò, alla fine, di fronte all'allarme lanciato dal sindacato e dall'Ordine dei Giornalisti, quel testo di legge fu messo sul binario morto. Il primo dicembre 2012, cinque settimane dopo la condanna, Sallusti finì agli arresti domiciliari nella sua abitazione, da dove tentò platealmente di evadere per protesta.

Il presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, aveva incoraggiato il Parlamento a varare la mini riforma, respingendo gli appelli che lo sollecitavano ad autorizzare il governo ad abrogare con un decreto legge la pena detentiva per diffamazione. No, obiettò il Capo dello Stato, è giusto che sia il parlamento a prendere l'iniziativa sulle norme che riguardano la libertà personale dei cittadini.

Il 21 dicembre 2012, dopo che il Sallusti aveva pubblicato una rettifica, Giorgio Napolitano, avvalendosi del potere di grazia, restituì la libertà a Sallusti commutando i 14 mesi di reclusione in una pena pecuniaria di 15.325 euro. Lo fece, spiegò lo stesso presidente della Repubblica, per "ovviare a una situazione di evidente delicatezza", ma al tempo stesso chiese al Parlamento "una riflessione" per giungere a "norme più equilibrate" sui reati di diffamazione a mezzo stampa.

Nel comunicato ufficiale, con cui il Quirinale rese noto il provvedimento di clemenza, il Capo dello Stato rivolse un richiamo alla responsabilità delle Camere perché adeguasse la normativa in base alla giurisprudenza europea evitandogli così, in futuro, l'imbarazzo di intervenire di persona con un provvedimento eccezionale per evitare il carcere a un giornalista condannato per diffamazione.

Questo il comunicato diffuso dal Quirinale:

“Roma, 21 dicembre 2012 – Il presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, che questa mattina ha ricevuto dal Ministro della Giustizia Paola Severino la documentazione relativa alla domanda di grazia in favore di Alessandro Sallusti avanzata dall'avvocato Ignazio La Russa, ha firmato – ai sensi di quanto previsto dall'art. 87, comma 11, della Costituzione – il decreto con cui è stata concessa al direttore del quotidiano “il Giornale” la commutazione della pena detentiva ancora da espiare nella corrispondente pena pecuniaria (quantificata, secondo i parametri normativi indicati dall'art.135 del Codice penale, in 15.532 euro).

La decisione, nel rispettare le pronunce dell'autorità giudiziaria in applicazione dell'attuale normativa, tiene conto dell'avviso favorevole formulato dal Ministro della Giustizia a conclusione dell'istruttoria compiuta con l'acquisizione delle osservazioni (contrarie) del Procuratore generale di Milano e del parere (favorevole) espresso dal magistrato di sorveglianza. Sono state anche considerate le dichiarazioni già rese pubbliche dalla vittima della diffamazione. Così come si è preso atto che il giornale sul quale era stato pubblicato l'articolo giudicato diffamatorio dopo la condanna del suo ex direttore ha riconosciuto la falsità della notizia formalizzando con la rettifica anche le scuse.

La decisione di commutare la pena raccoglie altresì gli orientamenti critici avanzati in sede europea, in particolare dal Consiglio d'Europa, rispetto al ricorso a pene detentive nei confronti di giornalisti. Si è anche valutato che la volontà politica bipartisan espressa in disegni di legge e sostenuta dal governo, non si è ancora tradotta in norme legislative per la difficoltà di individuare, fermo restando l'obbligo di rettifica, un punto di equilibrio tra l'attenuazione del rigore sanzionatorio e l'adozione di efficaci misure risarcitorie.

Con il provvedimento di commutazione della pena detentiva, il presidente della Repubblica ha inteso ovviare a una contingente situazione di evidente delicatezza, anche nell'intento di sollecitare, nelle istituzioni e nella società, una riflessione sull'esigenza di pervenire a una disciplina più equilibrata ed efficace dei reati di diffamazione a mezzo stampa”.

LE NORME INADEGUATE E I RICHIAMI INTERNAZIONALI

L'ultima proposta di riforma

Dopo il fallimento della riforma legislativa studiata per risolvere a tamburo battente il 'caso Sallusti', le autorità italiane hanno ricevuto sollecitazioni a modificare la normativa italiana sulla diffamazione e severi richiami delle organizzazioni internazionali (OSCE, Consiglio d'Europa, Commissione per i Diritti Umani delle Nazioni Unite, Parlamento Europeo) e dalle associazioni che tutelano la libertà di stampa e il diritto dei cittadini di essere informati senza indebite interferenze.

A Strasburgo, la Corte Europea dei diritti dell'uomo (EDU) ha annullato altre condanne per diffamazione emesse della magistratura italiana, ritenendole non coerenti con la giurisprudenza europea consolidata in materia di diritto di espressione, di critica e di cronaca. La Corte ha censurato sentenze che avevano comminato pene detentive a giornalisti e operatori dell'informazione; ha censurato condanne di giornalisti e conduttori televisivi a pene pecuniarie ritenute eccessive, sproporzionate, non rispettose dei principi europei sulla libertà di espressione.

Anche dopo il 'caso Sallusti' numerosi giornalisti sono stati intimiditi abusando del diritto di querela e dell'inadeguatezza della normativa. I nuovi episodi si sono aggiunti alla già copiosa documentazione raccolta e pubblicata in questi anni dall'osservatorio "Ossigeno per l'Informazione" che tiene il conto di queste tormentate vicende. Secondo i dati di Ossigeno, pubblicati sul sito www.ossigenoinformazione.it, sono centinaia i giornalisti che sono stati costretti a difendersi da accuse strumentali. L'Osservatorio li elenca con nome e cognome e riferisce in dettaglio le loro vicende.

Nel 2012 la Commissione Parlamentare Antimafia ha acquisito questa documentazione di Ossigeno e, muovendo da essa, ha svolto una indagine specifica sui giornalisti intimiditi in Italia con minacce fisiche e abusi del diritto di querela. Al termine dell'indagine, l'Antimafia ha chiesto al Parlamento e al Governo di intervenire con urgenza aggiornando la legge.

Che la necessità di riformare le norme sulla diffamazione fosse impellente è stato poi confermata da numerosi altri abusi del diritto di querela e da altre condanne a pene detentive, da episodi che si sono verificati proprio mentre a Palazzo Montecitorio i deputati discutevano la riforma. In quelle settimane si sono verificati episodi clamorosi: arresto di giornalisti, condanne alla reclusione, uso pretestuoso delle querele, abuso delle cause civili per danni, intimidazioni, minacce e altre violenze nei confronti di cronisti, fotoreporter,

blogger, video-operatori. Questo stillicidio ha suscitato ulteriore allarme nelle organizzazioni internazionali.

In questo clima, fra giugno a settembre del 2013, la Commissione Giustizia della Camera dei deputati, ha esaminato la nuova proposta di legge (n.925, relatori i deputati Costa e Verini) che è attualmente in discussione al Senato. Essa, in sostanza, ripropone gli stessi contenuti dei progetti discussi negli ultimi dieci anni dalle Camere e mai approvati. Il testo, modificato dalla Commissione con alcuni emendamenti, è approdato in Aula in agosto. La discussione generale si è svolta prima della pausa estiva. Le votazioni invece si sono svolte in Aula il 17 ottobre 2013. Quel giorno, in quattro ore di seduta, il testo è stato modificato in alcune parti e poi approvato nel suo complesso con 308 voti favorevoli, 117 contrari e 8 astenuti. Il progetto di legge è stato poi trasmesso al Senato. La Commissione Giustizia del Senato ha cominciato a discuterlo il 2 dicembre.

La principale novità del testo varato dalla Camera dei deputati è la abrogazione della pena detentiva per i giornalisti colpevoli di diffamazione. Per giudizio comune, è una importante novità positiva. Tutti i paesi democratici ormai considerano assolutamente sproporzionato punire la diffamazione con il carcere. La Corte Europea afferma che una sanzione di tale gravità può essere giustificabile solo per punire la diffamazione compiuta allo scopo di incitare alla violenza e all'odio razziale, cioè per fattispecie per le quali in tutti gli Stati, compresa l'Italia, si stanno introducendo reati specifici distinti dalla diffamazione. A ottobre del 2013, con una iniziativa apprezzabile, il Procuratore della Repubblica di Milano, Edmondo Bruti Liberati, ha invitato i suoi sostituti a chiedere pene detentive per diffamazione solo nei casi indicati dalla Corte Europea. (Vedi Bruti Liberati, l'Europa e il carcere).

Proprio a causa della pena carceraria prevista (e applicata) per punire la diffamazione, la legislazione italiana da molti anni viene paragonata a quella dei paesi autoritari. Nel nostro paese le condanne di giornalisti a pene carcerarie si susseguono da almeno sessant'anni, come ricostruiamo più avanti. Queste condanne, che hanno un effetto intimidatorio sull'intera categoria dei giornalisti e degli autori, sono state numerose. Solo alcune hanno suscitato veementi ondate di sdegno in Italia e all'estero. Molti episodi, anche recenti, sono rimasti pressoché inediti per il grande pubblico, ma chi lavora nei media li ha conosciuti.

Fra i casi recenti di particolare risonanza, oltre al già ricordato 'caso Sallusti', c'è l'arresto del giornalista settantannenno di Reggio Calabria Francesco Gangemi, finito in carcere a novembre del 2013, a causa di un cumulo di condanne. Il caso Gangemi si è verificato undici mesi dopo l'appello rivolto al

Parlamento dal Capo dello Stato. Gangemi ha ottenuto gli arresti domiciliari dopo quattro settimane di reclusione in carcere.

Il testo della riforma all'esame del Parlamento

La proposta di legge A.C. 925 è stata approvata dalla Camera dei deputati il 17 ottobre 2013 e trasmessa al Senato, dove è stata assegnata alla Commissione Giustizia in sede referente il 30 ottobre 2013, come A.S. n. 1119, recante “Modifiche alla legge 8 febbraio 1948, n. 47, al Codice penale e al codice di procedura penale in materia di diffamazione, di diffamazione con il mezzo della stampa o con altro mezzo di diffusione, di ingiuria e di condanna del querelante”.

Oltre alla abolizione del carcere, il disegno di legge contiene altre importanti novità positive, ma anche lacune e seri limiti.

I PRINCIPALI LIMITI – La diffamazione semplice e a mezzo stampa rimane un reato, nonostante i richiami rivolti all'Italia affinché depenalizzi queste violazioni, regolandole attraverso il Codice civile, come già avviene in altri Paesi.

Gli altri limiti della riforma:

- Si interviene sull'uso intimidatorio delle querele, ma non si crea un deterrente efficace;
- Non si innova per impedire l'abuso delle cause civili per risarcimento danni;
- Resta inalterata la possibilità di perseguire il giornalista contemporaneamente o in successione sul piano penale e civile;
- Non si pone un limite certo ai danni dei quali possono essere chiamati a rispondere i giornalisti;
- Non si commisurano le sanzioni economiche alle capacità economiche personal e dell'editore;
- Resta inalterata la possibilità di tenere un giornalista sotto scacco con processi che dal giorno della querela al giorno del giudizio durano anni, senza che sia prevista una procedura per filtrare in via preliminare le accuse infondate;
- Si impone una modalità di rettifica obbligatoria e senza commento, troppo rigida, che non distingue la precisazione dei fatti e la distinzioni sui commenti, che peggiora la situazione ed è troppo impegnativa per i giornali online.

L'INNOVAZIONE PRINCIPALE: STOP CARCERE – La novità più importante è che in Italia i giudici non potranno più condannare per diffamazione a mezzo stampa un giornalista alla pena della reclusione, ma a multe comprese fra cinquemila e diecimila euro. Ciò eviterà che si ripetano fatti abnormi e condanne sproporzionate che hanno un effetto intimidatorio sull'intera categoria. L'entità minima delle multe è alta e inoltre dovrebbe essere commisurata al reddito del giornalista e dell'editore

In casi di assoluta gravità le multe potranno essere più elevate (tra ventimila e sessantamila euro): “Se l'offesa consiste nell'attribuzione di un fatto determinato falso, la cui diffusione sia avvenuta con la consapevolezza della sua falsità”. Questa nuova formulazione è molto diversa da quella vigente che fa scattare l'aggravante di fronte alla semplice attribuzione di un fatto determinato. Invece, in base a questa riforma l'aggravante scatterà soltanto se il fatto attribuito è ‘falso’ e chi l'ha pubblicato ha agito sapendo che era falso.

SANZIONE PER QUERELA INFONDATA – L'altra norma positiva che viene introdotta dalla riforma prevede una sanzione economica per chi presenta querele pretestuose, immotivate, infondate, tentando così di creare un deterrente per chi abusa del diritto di querela per ostacolare la libertà di stampa.

In base a questa norma, che modifica l'art. 427 del Codice di procedura penale, se il giudice assolve il querelato può contestualmente punire il querelante condannandolo a versare una somma da 1.000 euro a 10.000 euro in favore della Cassa delle ammende. Questa sanzione è utile, ma appare insufficiente a scoraggiare le querele intimidatorie di soggetti che dispongono di molto denaro. Sarebbe più giusto ed equo che il massimale fosse più alto, che la somma fosse proporzionata alla capacità economica del querelante e che il querelante pretestuoso rifondesse non la Cassa delle Ammende ma il giornalista contro il quale aveva proposto una querela infondata. La Camera ha esaminato e respinto questa ultima proposta e quella di concedere al giudice, che rigetta la richiesta di risarcimento, la facoltà di condannare il richiedente a versare al giornalista la metà della somma chiesta.

SEGRETO PROFESSIONALE – Il segreto professionale sulle fonti confidenziali previsto dall'articolo 200 del Codice di procedura penale, viene esteso ai giornalisti pubblicisti. Si sana così la contraddizione con l'articolo 2 della legge n. 69 del 1963 istitutiva dell'Ordine dei giornalisti. Dovrebbe essere abrogata la possibilità prevista dal 3° comma dell'articolo 200 c.p.p. che consente al giudice di ordinare al giornalista la rivelazione della fonte fiduciaria se lo ritiene indispensabile per provare il reato per il quale procede.

FACOLTÀ DI PROVA – Invece la proposta di legge non prevede l’abrogazione dell’articolo 596 del Codice penale, che è necessaria per ammettere sempre il querelato per diffamazione a provare la verità di quanto ha scritto.

LE ALTRE INNOVAZIONI – Una innovazione positiva della riforma è la cancellazione della pena accessoria della “riparazione pecuniaria” prevista dall’articolo 12 della Legge sulla stampa del 1948.

INTERDIZIONE DALLA PROFESSIONE – Negativa appare invece la pena accessoria introdotta che concede al giudice di disporre l’interdizione dalla professione per un periodo da uno a sei mesi. Invece è comprensibile il fatto che “con la sentenza di condanna il giudice dispone la trasmissione degli atti al competente Ordine professionale per le determinazioni relative alle sanzioni disciplinari”.

ESTENSIONE DEL CAMPO DI APPLICAZIONE – La riforma estende le norme sulla diffamazione a mezzo stampa ai media online se le testate sono registrate.

RETTIFICHE SENZA COMMENTO – La nuova regolazione del diritto di rettifica prevede l’obbligo di pubblicare la rettifica prevista dall’articolo 8 della legge sulla stampa, per non incorrere in sanzioni pecuniarie comprese fra 8 e 16 mila euro (ben più alte di quelle attuali). Sarà vietato fare seguire alla rettifica un commento o una replica: soltanto a questa condizione il giudice valutare se la pubblicazione della rettifica vale a ripristinare la reputazione della persona offesa. I blog restano esclusi dall’obbligo di rettifica.

Vari osservatori considerano tutto ciò un limite della libertà di stampa. Infatti, la rettifica che un media sarà obbligato a ospitare potrebbe contenere affermazioni in tutto o in parte imprecise o false.

La replica che precisa motivatamente le circostanze di fatto non dovrebbe essere sanzionata. Ecco un esempio eloquente: un giornale scrive che Tizio ha rubato cento pecore. Tizio chiede la pubblicazione di una rettifica nella quale afferma che scrivere di aver rubato cento pecore è completamente falso e diffamatorio. Cosa deve fare il giornale se risulta che Tizio non ha rubato cento pecore ma duecento o cinquanta?

Inoltre bisognerebbe escludere dall’obbligo di pubblicazione le rettifiche che pretendono di correggere opinioni e critiche. Nel caso che la rettifica si riferisca indebitamente a opinioni e commenti, non dovrebbe esserci l’obbligo di pubblicarla, tanto più senza replica.

CHI DEVE PUBBLICARE LA RETTIFICA – L’articolo 1 del disegno di legge dice espressamente che tutte le testate registrate (cartacee, telematiche o via etere) quando ricevono una richiesta di rettifica ai sensi dell’articolo 8 della

legge sulla stampa sono tenute a pubblicarle gratuitamente, senza commento senza risposta e senza titolo e con la seguente indicazione: “Rettifica dell’articolo [TITOLO] del [DATA] a firma di [AUTORE]”. È precisato che l’obbligo si applica “limitatamente ai contenuti prodotti, pubblicati, trasmessi o messi in rete, dalle stesse redazioni nonché alle testate giornalistiche radiotelevisive”.

TEMPI E MODALITÀ DELLA RETTIFICA – “Le dichiarazioni o le rettifiche sono pubblicate non oltre due giorni dalla ricezione della richiesta, con le stesse caratteristiche grafiche, la stessa metodologia di accesso al sito e la stessa visibilità della notizia cui si riferiscono, nonché in testa alla pagina dell’articolo contenente la notizia cui si riferiscono, senza modificarne la URL, e con caratteristiche grafiche che rendano evidente l’avvenuta modifica”. Per le pubblicazioni periodiche valgono i termini vigenti: “Non oltre il secondo numero successivo alla settimana in cui è pervenuta la richiesta”.

DIRETTORE E AUTORE – È stata introdotta una norma a garanzia dell’autore dell’articolo del quale si chiede la rettifica: il direttore sarà tenuto a informarlo della richiesta di rettifica. Ciò permetterà al giornalista di scindere le sue responsabilità rispetto alla eventuale scelta del giornale di non pubblicare la rettifica e alle conseguenze della scelta. Adesso accade frequentemente che l’autore dell’articolo non sia informato della rettifica richiesta.

LIBRI – Gli editori di pubblicazioni non periodiche sono tenuti a pubblicare le rettifiche entro due giorni sui loro siti ufficiali e a inserirle nelle successive ristampe.

COMPETENZA TERRITORIALE – Viene introdotta una norma differenziata che penalizza le testate online: le querele a loro carico saranno giudicate dai tribunali del luogo di residenza della persona offesa. Una norma a garanzia della persona che si ritiene diffamata, ma che rende più costosa la difesa legale dei media online.

DIRETTORE RESPONSABILE – Il direttore responsabile può trasferire l’obbligo del controllo su quanto pubblicato da altri giornalisti. Secondo il testo approvato dalla Camera, “il direttore o il vicedirettore responsabile, in relazione alle dimensioni organizzative e alla diffusione del quotidiano, del periodico o della testata giornalistica, radiofonica o televisiva o della testata giornalistica online registrata può delegare, con atto scritto avente data certa e accettato dal delegato, le funzioni di controllo a uno o più giornalisti professionisti idonei a svolgere le funzioni di vigilanza ...” Questa norma andrebbe corretta limitando a una o due le persone delegabili, per evitare che di delega in delega la responsabilità possa essere lasciata all’autore stesso

dell'articolo o possa essere gestito in modo limitativo della libertà di informazione.

CALCOLO DEI DANNI – Il giudice chiamato a valutare il danno causato da una diffamazione a mezzo stampa “tiene conto della diffusione quantitativa e della rilevanza nazionale o locale del mezzo di comunicazione usato per compiere il reato, della gravità dell'offesa, nonché dell'effetto riparatorio della pubblicazione e della diffusione della rettifica”.

DANNI ILLIMITATI PER I GIORNALISTI – Non è invece previsto, e ciò costituisce motivo di allarme, che il giudice tenga conto delle capacità economiche dell'editore e del giornalista, in modo da evitare che le ingiunzioni siano sproporzionate e tali da impedire la prosecuzione dell'attività giornalistica o editoriale.

ASSICURAZIONE PROFESSIONALE IMPOSSIBILE – Occorre fissare un tetto ai risarcimenti per diffamazione e occorrono parametri soggettivi per la determinazione del danno. Senza di essi e per effetto della qualificazione penale della diffamazione a mezzo stampa, è impossibile creare un fondo assicurativo, che sarebbe necessario, per offrire alla categoria professionale dei giornalisti un'adeguata copertura dei danni per responsabilità civile a un costo sopportabile. Occorrerebbe inoltre prevedere l'obbligo dell'editore di fornire la tutela legale e la copertura delle spese legali ai giornalisti di cui acquistano e pubblicano l'opera, quando a causa di quella pubblicazione sono querelati o citati per danni. Ciò è necessario perché per un giornalista che guadagna poco, che non ha una rete assicurativa né una copertura legale, la semplice minaccia di querela o di risarcimento ha un effetto intimidatorio e ciò limita la libertà di stampa.

DURATA DEI PROCESSI – La nuova normativa introduce una novità positiva per i giornalisti: d'ora in poi “l'azione civile per il risarcimento del danno alla reputazione si prescrive entro due anni dalla pubblicazione”, e non più in dieci anni. Non è previsto invece nessun intervento per ridurre l'eccessiva durata dei processi per diffamazione, considerato che proprio il protrarsi per anni dei processi e delle cause consente l'uso intimidatorio di questi strumenti giudiziari. *Ossigeno* propone da tempo che quando un giornalista è querelato per diffamazione il Pm svolga l'indagine preliminare prima di chiedere il rinvio a giudizio, e che le citazioni per danni siano sottoposte a un filtro di ammissibilità.

CAUSE CIVILI – In Italia, dal 1984, in conseguenza della celebre sentenza ‘decalogo’ della Cassazione, è possibile perseguire il presunto responsabile di diffamazione sia sul piano penale che sul piano civile anche contestualmente. Questo doppio binario rende più costosa la difesa. Se non si procede alla

auspicata depenalizzazione della diffamazione occorre una norma che impedisca di imboccare contemporaneamente sia il binario penali che quello civile. Per le cause civile occorre inoltre introdurre un deterrente, analogamente a quello previsto da questa proposta di legge per scoraggiare le querele infondate, per le richieste immotivate di risarcimento danni. Tra le proposte in campo, c'è una norma per rendere facilmente applicabile l'articolo 96 secondo comma del Codice di procedura penale che prevede un equo risarcimento a carico di chi ha richiesto senza fondate ragioni i danni, assegnato dal giudice. Questa norma dovrebbe essere richiamata esplicitamente per la diffamazione e corredata di parametri relativi alla percentuale della somma inizialmente richiesta. Alla Camera c'è già in proposito una proposta di legge firmata da Alessandra Moretti.

INGIURIA E DIFFAMAZIONE SEMPLICE – Il testo cancella il carcere anche per l'ingiuria e la diffamazione semplice, aumentando le pene pecuniarie. Per l'ingiuria la multa arriverà a cinquemila euro e potrà essere raddoppiata se l'offesa consiste nell'attribuzione di un fatto determinato, o commessa in presenza di più persone. Il reato di ingiuria sarà punito anche per ciò che si scrive sul web.

L'ILLECITO CHE NON C'È – Il numero altissimo di comportamenti tesi a limitare la libertà di cronaca e di critica rende necessario configurare i comportamenti che contraddicono la libertà di espressione sancita dall'articolo 21 della Costituzione quali illeciti perseguibili ai sensi del Codice civile con una sanzione specifica. *Ossigeno per l'Informazione* indica da tempo questa esigenza di sanzionare comportamenti di ostacolo alla libertà di espressione e di prevedere una aggravante specifica per tutti gli illeciti e i reati commessi allo scopo di ostacolare la libertà di espressione.

FUNZIONE SOCIALE DELLA STAMPA – È necessario introdurre (in questa legge o nella legge sulla stampa o nella legge istitutiva dell'Ordine dei giornalisti) una norma generale che affermi il principio secondo il quale la funzione della stampa e del giornalismo è quella di comunicare all'opinione pubblica i fatti di utilità sociale per rendere l'opinione pubblica consapevole e alimentare il dibattito democratico e la partecipazione alla vita pubblica. È in questo ambito che potrebbe essere prevista la norma sull'ostacolo alla libertà di stampa su accennata.

OBIETTIVO DELLA QUERELA – Introdurre nell'articolo 12 della legge sulla stampa del 1948 un secondo comma per stabilire che obiettivo primario dei processi per diffamazione è ripristinare la reputazione e non punire il responsabile della presunta diffamazione (*pecunia doloris*), nell'interesse della

verità, dell'interesse pubblico e del diritto dei cittadini a essere informati.
(LEGGI IL TESTO VARATO DALLA CAMERA).

NOVITÀ E LIMITI DEL NUOVO PROGETTO DI RIFORMA

È giusto abolire il carcere, ma non basta

L'abrogazione della pena carceraria è una novità rilevante, di importanza storica. Ma non basta a eliminare le numerose pecche della legislazione vigente. Il progetto di riforma all'esame del Senato lascia numerosi problemi irrisolti. Non basta abolire il carcere per allineare la legislazione italiana in materia di diffamazione agli standard europei e ai principi dettati dalle Nazioni Unite, né a realizzare un corretto bilanciamento fra i vari diritti. Ad esempio, fra la difesa della reputazione personale o della riservatezza degli atti pubblici, da una parte, e il diritto dell'opinione pubblica di conoscere fatti e documenti di rilevante interesse generale o di fare circolare informazioni nell'interesse generale. In altri paesi, la legge afferma chiaramente quest'ultimo diritto e, riconoscendo le particolari difficoltà in cui si svolge il lavoro giornalisti, ammette che in certi casi essa tale attività giustifica la violazione di segreti e riservatezza, giustifica errori e imprecisioni, purché siano commessi in buona fede.

In Italia, quando deve pesare la diffamazione, la bilancia della giustizia pende con evidenza a sfavore dei giornalisti. Le norme sembrano fatte apposta per scoraggiare il giornalismo di cronaca e di inchiesta, che versa già in grave difficoltà e, per questa ed altre ragioni, rischia il declino.

Le novità introdotte dal disegno di legge approvato il 17 ottobre 2013 dalla Camera dei deputati, non bastano a rimettere in equilibrio quella bilancia. Non sono sufficienti per le ragioni che questo opuscolo riassume e sottopone ai legislatori.

La libertà di stampa e i suoi confini

La norme sulla diffamazione a mezzo stampa agiscono come una valvola regolatrice sul livello della libertà di stampa e quindi sulla qualità della democrazia. Queste norme stabiliscono quante informazioni di pubblico interesse possono circolare liberamente in un paese. I regimi assolutistici e autoritari si dotano di vere e proprie norme capestro per punire i giornalisti che diffondono notizie non ufficiali e per i cittadini che criticano il potere. Anche in Italia, durante il fascismo, furono adottate norme apertamente liberticide. Esse prevedevano la censura di Stato e l'autorizzazione preventiva per la pubblicazione delle notizie e consentivano alla polizia di sequestrare le

pubblicazioni che non rispettavano questi controlli preventivi. Questi veri e propri bavagli furono aboliti dopo la caduta della dittatura. Poi, nel 1948, la Costituzione della Repubblica introdusse norme liberali, diritti e libertà di parola, di espressione, di stampa. Ma contestualmente quelle libertà furono attenuate dalla legge sulla stampa, approvata quasi contestualmente alla Costituzione. La legge sulla stampa del 1948 tuttora vigente consente di mettere in galera il giornalista che sbaglia, di processarlo per diffamazione, di condannarlo a risarcire danni illimitati, di sospenderlo dalla professione, di tenerlo sotto processo per anni con accuse infondate, di querelarlo e mandarlo a giudizio senza accertare se l'accusa è fondata. I querelante pretestuoso smascherato dal giudice non è tenuto a chiedere scusa né a rifondere i danni e la sofferenza causati con il suo comportamento. La legge vigente consente questi ed altri abusi.

Perciò è assolutamente necessario apportare alla legge vigente alcune modifiche essenziali, non più rinviabili. Perciò è necessario integrare il testo della riforma all'esame del Parlamento. Le modifiche necessarie sono chiaramente elencate negli scrupolosi *screening* del provvedimento redatti da OSCE, ONU e Consiglio d'Europa. Questi rapporti indicano uno per uno i punti della legge in discussione non corrispondenti agli standard della giurisprudenza internazionale. Lo affermano sulla base di una verifica del testo effettuato in modo autonomo da ognuno di questi organismi, che si sono affidati a esperti internazionali.

I PROBLEMI CHE LA RIFORMA NON AFFRONTA

Deterrente, depenalizzazione, tutela dell'informazione

Ossigeno ritiene che i richiami dell'OSCE, del Relatore Speciale delle Nazioni Unite sulla Libertà di Stampa e della Commissione di Venezia (su mandato del Consiglio d'Europa) siano da accogliere integralmente, nell'interesse della libertà di informazione e della democrazia. *Ossigeno* sollecita il Parlamento a legiferare in questo senso.

In particolare, *Ossigeno* chiede al Parlamento:

- 1) Un deterrente all'uso intimidatorio delle querele e delle citazioni civili per danni che in Italia rappresentano, ormai da anni, lo strumento più facile e più utilizzato per intimidire i giornalisti;
- 2) La depenalizzazione della diffamazione: il Parlamento non può accantonare, senza nemmeno discuterla e approfondirla, questa che è la raccomandazione numero uno degli organismi internazionali a cui l'Italia si richiama. Di fronte agli equivoci, ai malintesi e alle

dichiarazioni di chi ha fatto credere che la depenalizzazione consista nell'abrogazione della pena detentiva, *Ossigeno* sottolinea che la depenalizzazione della diffamazione raccomandata dall'Europa e dalle Nazioni Unite, va ben oltre la cancellazione della pena carceraria: richiede che l'intera materia sia regolata esclusivamente dal Codice civile;

- 3) Una norma da inserire nel Codice civile per sanzionare l'illecito di "ostacolo all'informazione" commesso da chi impedisce l'esercizio dei diritti sanciti dall'art.21 della Costituzione;
- 4) Un'aggravante specifica per tutti reati commessi allo scopo di ostacolare la libertà di espressione e di stampa riconosciute dall'art.21 della Costituzione.

Cfr.: Abolita la pena detentiva, ma la diffamazione resta un reato.

IL DETERRENTE PER LE QUERELE TEMERARIE

Il deterrente per le querele e le cause temerarie o infondate

Per frenare gli abusi si dovrebbe imporre all'autore di cause pretestuose di pagare una parte del risarcimento richiesto.

ROMA, 18 ottobre 2013 – Durante la discussione generale della legge di riforma tutti si erano indignati contro le querele e le cause civili pretestuose. Quindi era stato studiato un meccanismo per scoraggiare gli abusi: condanna a pagare una parte del risarcimento chiesto senza valide ragioni. Ma al momento di votare il PD si è tirato indietro.

La norma era stata proposta con un emendamento firmato da deputati M5S e SEL (Businarolo, Liuzzi, Agostinelli, Bonafede, Colletti, Ferraresi, Micillo, Sarti, Turco, Daniele Farina).

Al momento di votarla il relatore Walter Verini (PD) ha sollevato obiezioni, ha chiesto di desistere. "La soluzione proposta – ha detto Verini – non ci sembra idonea, pur se l'obiettivo è condivisibile. Un regime speciale automatico, in una fattispecie di questo genere, può essere discutibile. Troveremo altre soluzioni".

"Ma così questa riforma viene totalmente annacquata. Tutto ciò che di buono abbiamo fatto – ha detto Alfonso Bonafede, M5S – viene completamente cestinato se permettiamo che ci possa essere una querela intimidatoria con la quale si chiedono somme folli, senza poi poter sanzionare quella richiesta".

Dopo questo scambio di battute la proposta è stata respinta con 329 no e 116 sì.

L'emendamento bocciato proponeva di aggiungere all'art. 96 del Codice di procedura civile un art. 96-bis dal titolo: *Responsabilità nei giudizi per lesione dell'onore o della reputazione*, e con il seguente contenuto: "Nell'ambito dei giudizi di risarcimento del danno per fatti illeciti connessi alla violazione dell'onore, della reputazione o dell'immagine anche commerciale, il giudice quando rigetta, anche parzialmente, la domanda risarcitoria condanna l'attore a versare al convenuto o a ciascuno dei convenuti un importo non inferiore, nel caso di rigetto integrale della domanda, alla metà del danno richiesto e, nel caso di rigetto parziale, alla metà della differenza tra il danno eventualmente accertato e quello richiesto".

"Eliminare la pena del carcere – ha commentato la firmataria dell'emendamento, Mirella Liuzzi, M5S – è certamente un ottimo *spot*, ma ciò che veniva richiesto a gran voce dai giornalisti, dagli editori, dai cittadini, da tutti quelli che abbiamo ascoltato in Commissione giustizia era la necessità di porre un freno alle liti temerarie, e non lo abbiamo fatto. Ciò avrebbe finalmente aperto la strada ad un ulteriore intervento legislativo per depenalizzare finalmente il reato di diffamazione, così come richiesto anche da Dunja Mijatovic, rappresentante dell'Osce per la libertà dei media".

Amaro il giudizio di Daniele Farina: "Si dimostra che su questa materia c'è un vuoto culturale di questo Parlamento. A frenare la libertà di informazione non è solo il carcere. La 'querela temeraria' è un altro grande strumento frenante, che comprende la vera e propria querela intimidatoria. Perciò noi abbiamo dedicato a Ester Castano quel nostro emendamento, quel nostro tentativo: lo abbiamo dedicato alla giornalista che per prima ha sollevato il velo sulle vicende del comune di Sedriano che è stato sciolto in queste ore per infiltrazioni mafiose. Per averlo fatto Ester Castano è stata diffidata e querelata dal sindaco di quel comune. Ma quello di Ester Castano è solo un esempio delle migliaia che si potrebbero fare per dire quanto sia necessario frenare l'uso intimidatorio delle querele e delle cause civili contro i giornalisti".

La rettifica senza il commento

Vanifica la possibilità di evitare le querele. La vera soluzione consiste nel far sentire ai lettori anche l'altra campana senza che sia il giudice a imporlo.

ROMA, 14 settembre 2013 – Con la norma che impone di pubblicare senza commento le precisazioni e le rettifiche affinché ciò valga a non essere

querelati per diffamazione, il Parlamento rischia di fare un buco nell'acqua, di perdere una buona occasione per disciplinare la diffamazione a mezzo stampa in modo efficace, limitando il ricorso intimidatorio alle querele e alle grandi democrazie nelle quali è di primaria rilevanza l'interazione fra media e lettori.

Nella società interconnessa in cui viviamo, la completezza dell'informazione e i diritti delle persone sono entrambi rispettati soltanto se, con un fair play sconosciuto in Italia, oltre alle notizie, i media propongono ai lettori le precisazioni e le rettifiche che ricevono dalle persone chiamate in causa. Questo fair play è necessario anche nella faziosissima Italia e può affermarsi se è incoraggiato da norme sulla diffamazione che scoraggino toni e metodi guerreschi, favorendo una corretta dialettica.

È evidente che per arrivarci serve un disarmo bilaterale: da parte dei giornali e da parte dei querelanti. I giornali devono rinunciare a negare ai lettori di conoscere le repliche risentite, le smentite e le rettifiche delle persone che chiamano in causa.

A loro volta, le persone che di volta in volta si ritengono danneggiate, soprattutto se sono personaggi pubblici, devono rinunciare a reagire impugnando la querela o chiedendo un risarcimento con la stessa furia che un tempo ispirava i duelli per lavare l'onore offeso. Nei duelli non era la verità a trionfare, ma la forza e l'abilità nell'uso delle armi. In democrazia invece deve trionfare proprio la verità, che non è puramente soggettiva, ma una conoscenza che si forma attraverso la percezione collettiva, è difficile da cogliere e può essere falsamente rappresentata da una informazione sbagliata o incompleta, ma può essere corretta e precisata da ulteriori messaggi.

Chi è impegnato nella vita pubblica, soprattutto chi riveste incarichi e funzioni di rappresentanza, non può prescindere da questa realtà. Deve accettare che i cittadini formino la propria opinione attraverso i media e che i media possano esprimere critiche e dubbi sul suo operato e le sue posizioni. E deve sapere che il modo più civile ed efficace di ristabilire la verità consiste nel fare conoscere la propria versione dei fatti agli stessi lettori che hanno ricevuto il messaggio negativo.

Perfino di fronte alla ingiusta contestazione di un'accusa circostanziata (l'attribuzione di un fatto determinato, dice la legge) il modo migliore di 'lavare l'onta' consiste nell'ottenere che lo stesso giornale faccia sentire l'altra campana, presenti la propria versione in modo visibile, rispettoso. La legge dovrebbe riconoscere che se la controversia viene chiarita non di deve più essere spazio per ulteriori rivalse.

Il disegno di legge al vaglio del Senato considera causa di non punibilità sul piano giudiziario la pubblicazione della rettifica, ma a condizione che essa sia

pubblicata senza commento. Escludere la possibilità di commentare la rettifica vanifica la possibilità equivale a una totale ritrattazione del giornale e non c'è alcun bisogno di cambiare la legge per far cadere la querela quando l'autore dell'articolo si rimangia tutto e si cosparge il capo di cenere.

Ragionevolmente invece si può imporre che una testata ospiti tempestivamente una replica formulata in modo rispettoso. Si può perfino imporre che quel giorno, nella stessa pagina, nella stessa edizione la rettifica non sia seguita da alcun commento o confutazione, ma non si può impedire che successivamente possa essere pubblicata una controreplica per precisare e confutare, con lo stesso rispetto, la contro-verità che è stata esposta.

Gli standard internazionali

Roma, 2 dicembre 2013 – Dopo i giudizi negativi di OSCE, ONU e Consiglio d'Europa, il Parlamento non può limitarsi a cancellare il carcere, deve rispettare standard europei.

È evidente che la riforma della diffamazione varata dalla Camera il 17 ottobre scorso è gravemente insufficiente, non conforme agli standard europei e occidentali. Lo abbiamo detto in tutti i modi.

Fino a qualche settimana lo diceva solo *Ossigeno*. Ma adesso lo hanno detto anche l'OSCE, l'ONU, e il Consiglio d'Europa, cioè i più autorevoli fori internazionali incaricati di sorvegliare il rispetto della libertà di stampa e di espressione, in quanto infrastruttura essenziale della democrazia.

Lo hanno detto con propri documenti, seri, severi, puntigliosi, ufficiali (vedi link in calce all'articolo). Hanno citato le “tavole della legge” europea per affermare che le modifiche legislative attualmente in cantiere zoppicano da ogni lato. Sono un'occasione mancata.

Questi organismi internazionali non si sono limitati a esprimere pareri politici. Sono entrati nel merito giuridico delle singole norme. Per non sbagliare, hanno affidato l'incarico ai loro massimi esperti, che si sono messi all'opera e hanno vivisezionato le leggi vigenti in Italia e hanno esaminato anche le proposte di modifica contenute nel progetto di legge minimalista nato sull'onda del 'caso Sallusti' con l'idea che basta sostituire il carcere con pesanti sanzioni economiche per evitare che l'Italia torni ad essere guardata come un paese in cui la libertà di stampa soffre.

Come si sa, quella proposta di legge fu abbandonata un anno fa dal Senato dopo una falsa partenza di fronte al tentativo di introdurre una normativa ancora più punitiva per i giornalisti. Con la nuova legislatura, in primavera una proposta di legge analoga è ripartita da Montecitorio, e dopo la frettolosa

approvazione della Camera, nel frattempo è approdata alla Commissione Giustizia del Senato, che da qualche giorno ne ha avviato l'esame.

Gli esperti hanno osservato ai raggi X queste norme all'ordine del giorno del Senato e alla fine hanno sollevato pollice verso: così proprio non va, hanno diagnosticato in coro. E hanno indicato la strada maestra da seguire.

Questi giudizi dell'OSCE, dell'ONU, del Consiglio d'Europa, pesanti come macigni, sono caduti uno dopo l'altro, nell'ultimo mese, a cadenza pressoché regolare, su un Parlamento (comprensibilmente) in tutt'altre faccende affaccendato. Giornali e tv non ne hanno parlato. Gli addetti ai lavori hanno lasciato correre.

Ma il mondo ormai (da anni) guarda con sgomento l'ostinazione con cui l'Italia conserva leggi arcaiche, inadeguate, lacunose, che mettono in difficoltà giornali e giornalisti intenti a raccontare la realtà, norme e procedure che esistono solo nei paesi autoritari o in quelli che ancora sognano la democrazia. Per esorcizzare questi fatti non basta non parlarne.

Noi pensiamo che bisogna proprio parlarne. Questi giudizi esterni non possono lasciare indifferenti coloro che hanno a cuore gli interessi del paese, come non lasciano indifferenti certi aumenti dello spread sui *bund* tedeschi.

Il Parlamento non può limitarsi ad abolire il carcere e a sostituirlo con sanzioni economiche pesanti e sproporzionate; non può lasciare in vigore norme e procedure che consentono di censurare le notizie e le opinioni sgradite strumentalizzando impunemente querele e richieste di danni; non può limitarsi a regolare il settore penale lasciando proseguire le scorriere dei prepotenti nella vasta prateria delle cause civili.

Il Senato e i gruppi parlamentari hanno l'occasione di fare una battaglia di civiltà nell'interesse dei cittadini, della democrazia e della libertà. *Ossigeno* chiede che la combattano nel modo più semplice: accogliendo le richieste corali degli organismi internazionali. La Commissione Giustizia di Palazzo Madama si rimbocchi le maniche e allinei la legislazione italiana alla giurisprudenza europea.

Chi ha ancora qualche dubbio sul da farsi, legga il rapporto dell'OSCE, redatto da un esperto legale tra i più accreditati a livello europeo. Legga il documento del Relatore Speciale dell'ONU Frank La Rue. Legga questo ultimo documento del Consiglio d'Europa redatto da tre esperti internazionali di alto livello.

Questi documenti non chiedono la luna. Chiedono di uniformare la legge italiana alla Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti umani e alla costante giurisprudenza della Corte di Giustizia europea. Chiedono di depenalizzare (cioè di affidare l'intera materia al Codice civile). Chiedono veri

ed efficaci deterrenti contro la strumentalizzazione di querele e cause civili. Chiedono che sia affermato positivamente il principio che l'informazione giornalistica è svolta nell'interesse generale e che la legge sulla diffamazione serve a ripristinare la reputazione e non a punire i giornalisti in buona fede.

Chiedono che con la rettifica si precisino i fatti e non si contestino le opinioni, e certamente la pubblicazione obbligatoria della rettifica senza commento non soddisfa queste esigenze. Chiedono uno strumento giuridico di protezione dell'articolo 21 della Costituzione per sanzionare chi attivamente ostacola l'informazione, anche con azioni oggi non sanzionabili. È l'invito a condurre una battaglia di civiltà.

Leggi anche:

- Anche Consiglio Europa dice: questa riforma non va bene
- Commissione Venezia dà istruzioni a Italia. Commento
- Rettifica senza commento? Un buco nell'acqua
- Relatore ONU: Senato depenalizzi veramente
- ONU e OSCE chiedono nuovo status penale contro libertà informazione
- OSCE a Italia: necessarie altre modifiche a progetto legge
- L'OSCE all'Italia, depenalizzate
- ONU. Una risoluzione per proteggere i giornalisti

RACCOMANDAZIONI INTERNAZIONALI

OSCE

Estratto dall'ANALISI GIURIDICA DELLA PROPOSTA DI LEGGE N. 925 RIGUARDANTE LA LEGISLAZIONE SULLA DIFFAMAZIONE IN ITALIA APPROVATA DALLA CAMERA DEI DEPUTATI IL 17 OTTOBRE 2013 E TRASMESSA AL SENATO DELLA REPUBBLICA. Lo studio è stato commissionato dall'Ufficio del Rappresentante OSCE per la Libertà dei mezzi di comunicazione a Boyko Boev, giurista esperto di "ARTICLE 19", Campagna Globale per la Libertà di Espressione.

1. Il Senato dovrebbe considerare attentamente i richiami e le argomentazioni degli organismi internazionali sulla depenalizzazione della diffamazione e abolire il reato di diffamazione. Se il reato di diffamazione fosse mantenuto le multe per la diffamazione dovrebbero essere ridotte e andrebbe rimosso il limite minimo che è stato posto.

2. Il divieto per i giornalisti condannati di esercitare la professione dovrebbe essere abolito.

3. Il termine per la presentazione di una causa per diffamazione dovrebbe essere non oltre un anno dalla data della pubblicazione contestata .

4. La Legge sulla Diffamazione dovrebbe stabilire l'obiettivo primario è quello di fornire un rimedio alle dichiarazioni diffamatorie e di rimediare al danno arrecato alla reputazione del querelante, e non quello di punire i responsabili della diffusione della dichiarazione.

5. Dovrebbe essere fissato un tetto ai risarcimenti.

6. Dovrebbe essere abrogata la responsabilità penale per ingiuria e diffamazione del presidente della Repubblica, delle Istituzioni costituzionali e delle Forze armate e per diffamazione della nazione italiana.

7. La difesa della verità, della manifestazione di opinione, della pubblicazione ragionevole nel pubblico interesse e della citazione di fonti ufficiali dovrebbero essere esplicitamente protette dalla legge.

8. Dev'essere indicato un termine temporale al procedimento per diffamazione.

9. Dovrebbe essere impostato un meccanismo procedurale per limitare la richiesta di azioni legali per diffamazione, sia sul piano penale che civile, a meno che il ricorrente possa mostrare qualche probabilità di successo.

(LEGGI il testo integrale in APPENDICE)

ONU

LE OSSERVAZIONI DEL RELATORE SPECIALE DELLE NAZIONI UNITE FRANK LA RUE.

Queste osservazioni sul testo della legge in discussione al Senato sono state formulate dal Relatore Speciale delle Nazioni Unite Frank La Rue il 18 novembre 2013 al termine della sua missione di una settimana a Roma durante la quale ha incontrato autorità e rappresentanti della società civile e ha partecipato a un convegno pubblico al Senato (link a Ossigeno). La traduzione in italiano è di Ossigeno. Il testo in inglese e sul sito del consiglio per i Diritti Umani a questo link.

“Depenalizzazione della diffamazione – Desidero congratularmi con la Camera dei deputati per aver intrapreso iniziative tese a eliminare la pena detentiva per il reato di diffamazione, che considero un primo passo importante per garantire la libertà di espressione. Tuttavia, credo fortemente in una completa depenalizzazione della diffamazione e in un suo trasferimento dall’ambito penale a quello civile; ritengo infatti che qualunque querela penale, anche se non sia prevista una pena detentiva, possa avere un effetto intimidatorio sui giornalisti; l’azione penale per i casi di diffamazione limita l’esercizio della libertà di espressione. Vorrei inoltre richiamare l’attenzione sul fatto che, qualora si commini una sanzione pecuniaria in sede penale, è molto probabile che a questa segua un’azione risarcitoria in sede civile da parte della vittima, imponendo così una doppia sanzione economica.

In tal senso, vorrei ricordare che la Risoluzione 1577/2007 dell’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa raccomanda la completa depenalizzazione della diffamazione per la protezione della libertà di espressione. A seguito di questa Risoluzione, i reati di diffamazione, calunnia e ingiuria sono stati trasferiti nel quadro dell’azione civile nella maggior parte dei paesi europei. Considerando che la modifica della legge sulla diffamazione in Italia ha eliminato unicamente la pena detentiva, inviterei il Senato a ottemperare pienamente a tale direttiva e a procedere a una completa depenalizzazione della diffamazione, anche se ciò comporterà il rinvio della proposta di legge alla Camera.

Vorrei altresì esortare il Senato a rivedere l’importo dei risarcimenti, dal momento che una sanzione economica eccessiva può avere un effetto deterrente sull’esercizio della libertà di espressione da parte dei giornalisti e di altre persone: vorrei incoraggiare con forza il Senato a mantenere il principio di proporzionalità e a fissare un massimale ragionevole per le sanzioni da comminare.

È interessante notare che, nei miei molti incontri durante questa visita, è stata sollevata l'argomentazione ricorrente secondo cui una vittima di diffamazione preferisce generalmente intraprendere un'azione penale piuttosto che civile in quanto i processi penali sono più rapidi. Ritengo che tale argomentazione non sia né valida né equa; piuttosto, la soluzione potrebbe consistere nella predisposizione di una procedura civile più rapida ed efficiente.

Ritengo poi importante garantire il diritto alla rettifica delle informazioni; ma allo stesso tempo occorre un equilibrio tra il diritto di rettifica e il diritto della stampa o della controparte di presentare e difendere le proprie argomentazioni. Una rettifica pubblica dovrebbe determinare la non procedibilità per la parte lesa: la finalità dell'istituto della diffamazione, infatti, non è quella di punire la persona che manifesta il proprio parere ma di correggere le informazioni false espresse e l'eventuale danno arrecato.

Vorrei inoltre esortare il Parlamento ad abrogare l'articolo 341 bis del Codice penale, che sanziona l'oltraggio a pubblico ufficiale in luogo pubblico o aperto al pubblico e in presenza di altre persone. Data la natura delle loro funzioni, i pubblici ufficiali non dovrebbero beneficiare di una tutela da critiche o oltraggi superiore a quella accordata a qualunque altro cittadino.

Lite temeraria – Nella stessa ottica, è parimenti importante esaminare la questione della lite temeraria. Se utilizzata in modo improprio, la lite temeraria può diventare una forma di “molestia giudiziaria” nei confronti della stampa o di chiunque eserciti la libertà di espressione. Anche se il ricorso sarà respinto dal giudice, l'impatto economico delle spese per la difesa rimane, può limitare gravemente l'esercizio della libertà di espressione e può avere un effetto paralizzante sul giornalista o sul mezzo di comunicazione, in specie e su chi si occupa di giornalismo investigativo. Al fine di scoraggiare le liti temerarie, la legge dovrebbe stabilire, oltre alle spese legali, anche una sanzione pecuniaria pari a una percentuale dell'importo iniziale del risarcimento civile richiesto”. (LEGGI il testo integrale in APPENDICE).

Consiglio d'Europa – Commissione di Venezia

EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW.
Opinion on the legislation on defamation of Italy adopted by the Venice Commission at its 97th Plenary Session (Venice, 6-7 December 2013) on the basis of comments by: Mr Richard CLAYTON (Member, United Kingdom), Mr Christoph GRABENWARTER (Member, Austria), Ms Herdís THORGEIRSDÓTTIR (Member, Iceland) - Strasbourg, 9 December 2013 Opinion n° 715 / 2013 CDL-AD(2013)038 Or. Engl – Questo estratto è pubblicato in italiano a cura dell'osservatorio OSSIGENO PER L'INFORMAZIONE.

“[...] 77. È legittimo limitare la libertà di espressione attraverso leggi sulla diffamazione volte a tutelare il diritto alla reputazione. Tuttavia, le misure restrittive non possono essere eccessivamente ampie e devono essere conformi al principio di proporzionalità, e soddisfare un bisogno sociale imperativo.

78. La legislazione civile sulla diffamazione ha sulla libertà di espressione un effetto meno negativo della legislazione penale, a condizione che la legge sia formulata in modo da escludere abusi da parte delle autorità. È essenziale garantire che i denunciati siano in grado di approntare una difesa adeguata.

79. Le pene detentive per diffamazione dovrebbero essere abolite in assenza di circostanze eccezionali che giustificano sanzioni così gravi, e le multe elevate dovrebbero essere applicate avendo cura di evitare che possano scoraggiare giornalisti e commentatori dal partecipare alle discussioni di interesse pubblico.

80. Il diritto fondamentale alla libertà di espressione richiede un forte sistema di difesa giuridica contro le pretese diffamazioni. La difesa giuridica nei casi di diffamazione riguarda la verità delle affermazioni, il diritto di esprimere un parere, l'interesse pubblico nel dibattito politico aperto, libero, pubblico, poiché le democrazie moderne dipendono dalle discussioni aperte e trasparenti riguardo a potenziali abusi di potere e sulla corruzione. La discussione politica è pressoché inviolabile secondo la giurisprudenza della CEDU.

81. Le autorità pubbliche devono rispettare il diritto dei giornalisti di diffondere informazioni su questioni di interesse generale, anche quando essi fanno ricorso ad un certo grado di esagerazione o provocazione, a condizione che agiscano in conformità con i principi del giornalismo responsabile.

82. Le disposizioni penali sulla diffamazione attualmente in vigore nella legislazione italiana non soddisfano pienamente le norme europee sulla libertà di espressione.

83. Il disegno di legge attualmente in discussione nel Parlamento italiano rappresenta indubbiamente uno sforzo apprezzabile per migliorare, modernizzare e adeguare il quadro normativo italiano sulla diffamazione in conformità ai requisiti della CEDU. Esso introduce miglioramenti sostanziali al sistema delle sanzioni. In particolare, l'abolizione della sanzione del carcere per diffamazione è un significativo passo in avanti, dimostra un chiaro impegno a dare una risposta costruttiva alle recenti sentenze della Corte di Strasburgo contro l'Italia. La limitazione del ricorso alla normativa penale, attraverso il rafforzamento del diritto di replica e di rettifica, deve essere lodato. Quindi si raccomanda fortemente l'adozione rapida delle proposte di cui sopra da parte del Parlamento italiano.

84. La difesa della verità, dell'interesse pubblico e del giornalismo responsabile, già ampiamente riconosciute dalla giurisprudenza italiana, dovrebbero essere esplicitamente introdotte nell'articolo 595 del Codice penale, e l'articolo 596 dovrebbe essere rivisto, alla luce della giurisprudenza costituzionale consolidata.

85. Rendere più esplicito, nelle norme sulla diffamazione, il requisito della proporzionalità delle sanzioni e il criterio della condizione economica del giornalista, insieme con il principio di proporzionalità generale del sistema giuridico italiano, contribuirebbe ad evitare l'applicazione di sanzioni eccessive e a garantire la proporzionalità dei risarcimenti per danni. Invece dovrebbe essere riconsiderata l'introduzione del divieto temporaneo di esercizio della professione giornalistica a chi è condannato più volte per diffamazione, in quanto ciò può portare i media all'auto-censura e può avere un effetto raggelante sul giornalismo d'inchiesta.

86. La discussione politica, così come la critica leale e responsabile rivolta a figure pubbliche, in quanto parte del dibattito di interesse pubblico, dovrebbero godere della massima protezione. L'abolizione del comma 4 dell'articolo 595 è perciò benvenuto. Gli articoli 278, 290bis e 291 del Codice penale dovrebbero essere riconsiderati.

87. La Commissione di Venezia incoraggia le autorità italiane a portare a conclusione la riforma legislativo in esame in materia di diffamazione. Prima dell'adozione definitiva della proposta di legge si raccomanda che, oltre ad abolire la sanzione della reclusione, siano attentamente valutate le raccomandazioni contenute nel presente parere, sia per quanto riguarda le modifiche proposte e le disposizioni in merito alla normativa vigente.

88. La Commissione di Venezia rimane a disposizione delle autorità italiane per ogni eventuale assistenza”. (LEGGI il testo integrale in appendice).

COSA NE PENSANO

LAURA BOLDRINI:
La Camera ha fatto un primo passo

Questi brani sono tratti dall'intervento pronunciato dalla Presidente della Camera, Laura Boldrini, il 14 novembre 2013 nella Sala Zuccari di Palazzo Giustiniani, in occasione del convegno: "La libertà d'informazione che vorremmo, quella che abbiamo e quella che rischiamo di non avere".

“[...] L'Italia occupa nelle graduatorie internazionali sulla libertà di informazione – dal rapporto di Reporters sans Frontières, a quello di Freedom House, alle risoluzioni del Parlamento Europeo – una posizione poco lusinghiera. Ci troviamo nella stessa fascia di classifica di nazioni che hanno tradizioni democratiche ben meno solide delle nostre. Spero che anche iniziative come questa di oggi ci aiutino a sentire più forte il disagio di una tale collocazione.

Vorrei che ci preoccupassimo per quei giudizi, per l'immagine internazionale dell'Italia, allo stesso modo in cui giustamente ci preoccupiamo per i giudizi delle agenzie internazionali di *rating*. C'è un *rating* della democrazia che merita tutta la nostra attenzione, se vogliamo che non siano solo i criteri dettati dalla finanza a governare l'Italia e l'Europa. [...]

Posso portare qui un primo risultato già conseguito, per la parte di competenza della Camera dei deputati: il disegno di legge approvato a metà ottobre che riforma la legge sulla diffamazione a mezzo stampa. Ora sarà il Senato, nella sua autonomia, a proseguirne l'esame. So che restano punti controversi, ma un elemento almeno mi sento di sottolineare come certamente positivo nel testo licenziato da Montecitorio: la cancellazione della previsione del carcere per i giornalisti. Era una delle più vistose anomalie, agli occhi degli organismi internazionali, e a questa anomalia il legislatore italiano sta finalmente ponendo rimedio.

Non sembra invece attenuarsi, purtroppo, un'altra delle caratteristiche per le quali la nostra informazione è considerata meno libera che altrove. Parlo delle minacce che arrivano ai giornalisti, in particolare le minacce delle criminalità organizzata, attestate con scrupolosa puntualità dall'osservatorio di Ossigeno per l'Informazione”.

(LEGGI il discorso integrale)

PIETRO GRASSO:
Sanzionare le querele infondate

Questi brani sono tratti dall'intervento pronunciato il 14 novembre 2013 dal Presidente del Senato, Pietro Grasso, nella Sala Zuccari di Palazzo Giustiniani, in occasione del convegno: "La libertà d'informazione che vorremmo, quella che abbiamo e quella che rischiamo di non avere".

"[...] Intimidire un giornalista, e in Italia sono tanti i giornalisti minacciati, è un vulnus per la libertà d'informazione e per il diritto dei cittadini di essere informati. Nei giorni scorsi, appena ho saputo delle nuove e pesanti minacce per Lirio Abbate [...] Seguo da sempre le attività, i *report* e i dossier che *Ossigeno per l'Informazione* pubblica gratuitamente sul sito sui giornalisti minacciati, sotto scorta e sulle notizie oscurate con la violenza, e il 22 luglio scorso proprio di questo abbiamo parlato [...] Abbiamo affrontato anche i temi dell'utilizzo a scopo intimidatorio delle querele, dell'importanza della corretta applicazione delle norme sulla rettifica, della salvaguardia dei cronisti a rischio, soprattutto quelli con meno garanzie e che scrivono per piccole testate locali o su internet, della necessità della trasparenza sull'assetto proprietario delle testate.

Lo scorso 17 ottobre la Camera dei deputati ha approvato il disegno di legge che modifica la legge dell'8 febbraio 1948, n. 47, al Codice penale e al codice di procedura penale in materia di diffamazione a mezzo stampa o altro mezzo di diffusione, di ingiuria e di condanna del querelante. Il DDL mi è stato trasmesso dalla collega Boldrini ed è assegnato alla Commissione Giustizia, dove a breve inizierà l'esame.

Alcuni elementi di novità introdotti, primo fra tutti l'abolizione del carcere per i giornalisti, possono essere salutati con grande soddisfazione dalla comunità internazionale e nazionale. Altri potranno essere introdotti qui in Senato, con particolare attenzione al tema delle querele che vengono usate come arma di dissuasione a proseguire nel lavoro di indagine e di approfondimento giornalistico. Credo, ma è solo una posizione personale, che si possa ragionare meglio su una sanzione pecuniaria proporzionale alla richiesta risarcitoria infondata per tutte le azioni temerarie. Contemporaneamente occorrerà riflettere bene anche su un completo diritto di rettifica. Sono certo che il dibattito in Commissione e in Assemblea consentirà di trovare il giusto equilibrio tra diritti e doveri di lealtà e correttezza.

La riforma della disciplina sulla diffamazione, le nuove regole per la tutela del diritto d'autore on line e i recenti orientamenti in materia di diritto all'oblio

sono solo alcuni dei temi che stanno rivoluzionando il mondo dell'informazione e che animeranno il dibattito odierno. L'incontro di oggi ci aiuterà a comprendere meglio se i cambiamenti in atto sono idonei a garantire maggiore libertà d'informazione e anche a promuovere questo diritto fondamentale nella rete, con la consapevolezza che all'universo di Internet non è auspicabile applicare tout court le stesse norme che regolano la carta stampata se non alle testate registrate, come opportunamente prevede il DDL: il mondo della Rete è infatti molto più variegato e complesso di quello editoriale.

La libertà d'informazione costituisce il nucleo delle libertà civili, il presupposto per l'esercizio di ogni altra libertà costituzionalmente riconosciuta. Come è noto, l'ordinamento italiano trova nell'articolo 21 della Costituzione il punto centrale del sistema normativo sulla comunicazione sociale mediante l'affermazione, di ordine generale, per cui "tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto, ed ogni altro mezzo di diffusione". Secondo quanto riconosciuto dalla Dichiarazione Universale e dalla Convenzione Europea per i diritti dell'uomo, la libertà d'informare significa ricercare liberamente, liberamente diffondere idee e opinioni, liberamente criticare, ma anche assumersi le responsabilità della comunicazione, riconoscere gli effetti di quanto si comunica, rispettare le persone che mediante la comunicazione si raggiungono e si coinvolgono.

La libertà di informazione, come tutti i diritti, non può mai essere considerata assoluta. Deve essere ponderata, contestualizzata e bilanciata con gli altri valori costituzionali. Penso in particolare al diritto alla riservatezza, alla reputazione e all'oblio. Fino a che punto è possibile narrare o divulgare fatti concernenti un determinato individuo, chiunque esso sia? Esiste un limite all'interesse della collettività a conoscere certi eventi? C'è un confine tra diritto di cronaca e vita privata? Sono questi gli interrogativi su cui quotidianamente siamo tutti chiamati a confrontarci, ciascuno per il proprio ruolo nella società. In Rete inoltre il controllo delle informazioni diventa enormemente più difficoltoso in termini di capacità di controllare la qualità e l'attendibilità dei dati pubblicati e crescono esponenzialmente i rischi di diffamazione. Capisco e condivido la preoccupazione di chi vede nelle "regole da mettere alla Rete" la paura che tali vincoli siano usati per limitare la libertà di espressione e di opinione politica, ma questo non deve impedire ad uno Stato di difendere i propri cittadini dall'insulto, dalla diffamazione, dal razzismo o dalle minacce".

(LEGGI Il testo integrale)

GIULIO ANSELMi (FIEG):
Intervenire sulle liti temerarie

La riforma della disciplina in materia di diffamazione, attualmente all'esame del Senato, ripropone una questione da anni all'attenzione del Parlamento, del Governo e della categoria degli editori e dei giornalisti: come contemperare tra loro, nell'ambito della legge ordinaria, alcuni diritti di rango costituzionale, quali la libertà di espressione e i diritti della personalità, con particolare riferimento al diritto della c.d. "onorabilità".

Il sistema legislativo in vigore deve ritenersi ormai superato: esso, infatti, ha dimostrato di non riuscire a raggiungere un punto di equilibrio atto a non comprimere l'uno o l'altro diritto. Piuttosto, ha incentivato la crescita esponenziale del contenzioso giudiziario in materia di diffamazione; contenzioso che penalizza in termini economici gli operatori dell'informazione, limitando la libertà di espressione e anche l'esercizio dell'attività giornalistica.

Tale situazione incide pesantemente sui bilanci delle aziende e sulla posizione personale e professionale dei giornalisti, rischiando di limitare l'esercizio dell'attività informativa. La FIEG propone da tempo alcune modifiche alla normativa prevista in materia di diffamazione a mezzo stampa, volte proprio ad evitare che – per il timore di conseguenze economiche improprie – editori e giornalisti abdicino al diritto di informare correttamente il pubblico sugli eventi e sui personaggi della cronaca politica, giudiziale ed economica.

In particolare, in merito al problema delle c.d. liti temerarie, abbiamo proposto la previsione di sanzioni pecuniarie a carico del ricorrente, al fine di ridurre il rischio di querele presentate solamente come forma di pressione psicologica in vista di un risarcimento.

Purtroppo, nel nostro Paese è molto diffuso il malcostume di presentare in sede civile richieste di danni immotivate e pretestuose, ad esempio definendo false notizie giornalistiche che invece sono vere oppure contestando opinioni critiche espresse nel pieno esercizio del diritto di cronaca. Si tratta di un sorta di intimidatorio sbarramento, con crismi di legalità, all'azione di verità che si propone un giornale quando decide di organizzare un'inchiesta. Si agisce così perché spesso con la pura e semplice citazione per danni si può condizionare pesantemente un giornale, si può bloccare a lungo la pubblicazione di una certa notizia, si può esercitare un effetto intimidatorio sull'attività dell'editore e del giornalista.

I risarcimenti in sede civile, dunque, ancora più delle querele per diffamazione di carattere penale, sono spesso pretesi da chi, nel promuoverli, intende produrre un effetto deterrente e dissuasivo nei confronti dell'informazione, soprattutto in momenti di difficoltà economica per le aziende editoriali, come quelli che stiamo vivendo. Queste cause puntano, di fatto, a restringere la libertà di stampa.

Il Parlamento italiano – impegnato da mesi in un importante processo di riforma della materia che prevede tra l'altro, la cancellazione, com'è giusto, della pena detentiva attualmente prevista per i giornalisti condannati per diffamazione a mezzo stampa – incorrerebbe in una grave svista se non cogliesse l'occasione per creare un deterrente efficace, in grado di impedire l'uso intimidatorio delle querele e dei risarcimenti motivati pretestuosamente. Esempi di possibili soluzioni non mancano: nel diritto anglosassone, il giudice ha il potere di condannare al pagamento dei danni punitivi. Chi chiede, per esempio, un risarcimento di 10 milioni rischia di doverne versare anche il doppio se viene riconosciuto il suo torto. Si tratta di una sanzione parametrata sul valore della libertà di stampa, che in questo caso si ritiene essere stata limitata e compressa da un comportamento intimidatorio.

La diffamazione è un reato, nessuno obietta questo. Ma la legge deve essere giusta, equilibrata e deve tutelare tutte le parti. In piena sintonia con quanto espresso anche dal Presidente del Senato, Pietro Grasso, sarebbe opportuno prevedere un deterrente, affinché la querela non sia sistematicamente utilizzata come arma di ricatto.

Le norme inserite nel testo in discussione per punire chi commette questi abusi sono importanti, ma insufficienti: la somma da 1000 a 10000 euro, che il giudice può imporre di versare (nella cassa delle ammende) a chi presenta una querela pretestuosa, non scoraggia i querelanti più facoltosi. Inoltre questa norma riguarda solo il settore penale, lasciando campo libero alle cause civili strumentali, che possono essere promosse a prescindere dalle querele per diffamazione e che sono ormai, come già accennato, le più numerose e incidenti.

Molte e molto condivisibili sono le proposte di intervento avanzate su questo punto dalle diverse associazioni di settore: innalzare l'importo della sanzione per le querele immotivate; subordinare l'incriminazione del giornalista querelato all'esito di una indagine istruttoria del Pm; prevedere che il giudice filtri le citazioni per danni giudicandone l'ammissibilità; richiamare espressamente, fissandone i parametri, l'applicazione del risarcimento equitativo previsto dall'art. 200 del Codice civile che il giudice può imporre alla

parte soccombente a favore della persona portata immotivatamente in giudizio.

La FIEG sottolinea la necessità di assicurare un forte sostegno a queste proposte, a tutela della libertà di stampa e del diritto costituzionale all'informazione, che è diritto ad informare e ad essere informati. Il loro accoglimento sarebbe un segnale importante, indicativo della volontà di procedere ad una rivisitazione complessiva dell'ordinamento giuridico della stampa, nel perseguimento dell'interesse generale ad una libera e corretta informazione.

(17 gennaio 2014)

**PAOLO BUTTURINI (ASR):
Chi difende i giornalisti?**

“La stampa è lo strumento democratico della libertà per eccellenza”. “Per raccogliere i beni inestimabili prodotti dalla libertà di stampa, bisogna sapersi sottomettere ai mali inevitabili che essa fa nascere”. Possiamo racchiudere in queste parole di Alexis de Tocqueville le ragioni e le finalità di una legge sulla diffamazione.

Neppure nelle società democratiche la libertà di informazione è assoluta, ma in queste società, a certe condizioni, prevale su altri diritti, ad esempio sul diritto di una persona di difendere la riservatezza e la reputazione personale. In ogni paese la legge sulla diffamazione a mezzo stampa dice a quali condizioni un giornale può legittimamente invadere questi ed altri campi, e nel dirlo stabilisce il confine fra i due diritti in modo più o meno favorevole ai giornali e ai giornalisti.

Ormai è più che dimostrato che in Italia l'assetto fissato dalla legge sulla diffamazione sia sfavorevolissimo ai giornalisti e che perciò sia urgente una riforma della diffamazione che abbia l'obiettivo di far contare di più (quanto merita) il diritto di informare i cittadini, che dica chiaramente in quali circostanze l'informazione vale più del diritto di un singolo cittadino di non far sapere i fatti suoi. Facciamo l'esempio del cittadino Caio. La sua privacy va rispettata in modo assoluto solo finché egli non ricopre incarichi pubblici e non è ragionevolmente sospettato di aver fatto qualcosa contro l'intera comunità. Invece se Caio diventa sindaco o ministro o – anche senza avere incarichi pubblici – è sospettato, ad esempio, di accumulare armi ed esplosivi, e gli indizi provenienti dagli inquirenti o da altre fonti rendono l'accusa verosimile, la privacy di Caio non può essere opposta al diritto di cronaca, al diritto dei cittadini di sapere come si comporta e ciò che accade intorno a loro.

In questo caso il giornalista Tizio non solo può, ma deve dire ai suoi lettori di cosa è sospettato Caio. In un paese in cui valgono norme sulla diffamazione equilibrate, in queste circostanze Caio non ha il diritto di querelare Tizio per diffamazione. La legge italiana invece consente a Caio di querelare e di citare per danni Tizio e di tenerlo in giudizio per anni, costringendolo a sostenere spese per provare la sua innocenza a fronte di accuse spesso strumentali, immotivate, infondate.

Occorre perciò una riforma che, accogliendo le raccomandazioni delle istituzioni europee, riconosca esplicitamente la funzione sociale dell'informazione giornalistica; crei un filtro preliminare alle querele, per eliminare in partenza quelle palesemente infondate e impedire che il semplice protrarsi del processo abbia un effetto intimidatorio; sanzioni chi abusa del diritto di querela; stabilisca per i giornalisti colpevoli di diffamazione sanzioni economiche proporzionate alle loro capacità economiche; fissi un tetto ai risarcimenti danni.

L'enorme diffusione delle querele pretestuose pone anche un problema pratico molto serio: il costo della difesa legale. Sono sempre meno gli editori che assumono questo onere. I giornalisti con lavoro precario pagati pochi euro sono sempre più numerosi: a loro difendersi in giudizio può costare l'equivalente di centinaia o migliaia di articoli. È evidente che così si lavora senza rete. Chi lavora in queste condizioni deve stare attentissimo a ogni passo che fa e a ogni parola che scrive; è costretto ad adottare una prudenza che sfiora l'auto-censura. Questo è un problema che limita la libertà di informazione. Dobbiamo affrontarlo per aiutare tutti i giornalisti ad essere più liberi. Possiamo farlo dotandoli di una tutela legale garantita tutti i giornalisti. Certamente gli editori devono fare di più la loro parte, devono assumere l'impegno di pagare le spese legali sostenute dal giornalista dipendente o precario querelato per un articolo pubblicato sul loro giornale. Il rinnovo del contratto nazionale di lavoro giornalistico è l'occasione per fissare questi impegni.

L'impegno degli editori è doveroso e necessario, ma non basta. Anche il sindacato e le associazioni che hanno a cuore la libertà di stampa devono fare la loro parte: devono creare una rete di assistenza legale, sommando prestazioni volontarie e prestazioni professionali, trovando il modo di finanziare questa rete di assistenza in misura adeguata e in modo indipendente. Dobbiamo riuscire a farlo, se vogliamo salvare l'autonomia e l'indipendenza dei giornalisti”.

FNSI E ORDINE: Passo avanti non sufficiente

La riforma in discussione non risolve tutti i problemi sul tappeto. I nodi ancora da sciogliere. I punti critici. Dai giornali giudizi contrastanti.

ROMA, 18 ottobre 2013 – Il giudizio delle organizzazioni rappresentative dei giornalisti (Fnsi e Ordine) è unanime: bene l'abolizione del carcere, meno bene altri aspetti, malissimo altri ancora e, quindi, rimane molto da fare per risolvere tutti i problemi che frenano la libertà di stampa nel nostro Paese.

FNSI – La riforma approvata “contiene anche elementi di evidente arretratezza e condizionamento”, scrive il segretario generale della Federazione nazionale della Stampa, Franco Siddi. Fra questi, “la bocciatura dell'emendamento sulle liti temerarie in sede civile” e le “nubi non diradate per quanto riguarda gli obblighi a carico dell'informazione via web”.

L'Ordine dei giornalisti parla di “primo passo, importante ma non conclusivo: la strada per garantire ai cittadini il diritto a una informazione libera da condizionamenti è ancora lunga”.

Secondo il presidente dell'OdG Enzo Iacopino alcuni “punti avrebbero meritato un approfondimento”: quello delle querele temerarie, “che non può considerarsi risolto prevedendo una ammenda che va da 1.000 a 10.000 euro. Si tratta di somme esigue, che possono essere affrontate con disinvoltura dalle varie criminalità, non solo da quella comune”; l'obbligo della rettifica da pubblicare senza commento e la rinuncia alla costituzione del Giurì per la correttezza dell'informazione “che avrebbe potuto garantire con immediatezza la tutela dei diritti dei cittadini”.

Anche secondo le associazioni Articolo 21 e Liberainformazione la riforma è da migliorare, “sia introducendo il Giurì”, scrivono, “indispensabile strumento di autoregolamentazione e di tutela del diritto del cittadino ad una pronta rettifica, sia inasprendo le pene a carico di chi usa le cosiddette querele temerarie come arma di ricatto e di intimidazione verso il diritto di cronaca”.

“Il Fatto Quotidiano” ha scritto di “toppa peggiore del buco” nell'articolo *Diffamazione, alla Camera passa il bavaglio preventivo* di Sara Nicoli. Le “forze politiche”, scrive la giornalista, hanno “aumentato in modo robusto le multe” nei confronti dei cronisti “introducendo anche l'obbligo della rettifica senza commento a favore dell'offeso. [...] Niente carcere, insomma, ma un guinzaglio alla stampa assai più corto attraverso altri modi, tutti economici, per stringere il bavaglio ai giornalisti”.

Molto critico anche *globalist.it*: scrive Emanuele Conegliano che la norma che impone che in caso di diffamazione online il giudice sia quello che ha competenza territoriale nel luogo di residenza della persona offesa obbliga i giornalisti a prepararsi a doversi difendere in tutta Italia, facendo aumentare i costi per far fronte alle querele.

Vittorio Feltri ha scritto su “Il Giornale” che “finalmente l’Italia inizia ad adeguarsi ai Paesi civili d’Europa e del mondo”. Infine “Liberò” ricorda i giornalisti condannati in via definitiva che hanno fatto esperienza della detenzione: Giovanni Guareschi, Lino Jannuzzi, Stefano Surace, Gianluigi Guarino, Vincenzo Sparagna, Calogero Venezia, Alessandro Sallusti e Francesco Gangemi.

Opinioni di esponenti politici

ROMA, 18 ott 2013 – Molto critici gli esponenti di Sel e del Movimento Cinque Stelle, che hanno votato contro. Il PD vede un bicchiere mezzo pieno e mezzo vuoto, ma esalta il risultato. Entusiastici i giudizi che vengono dal PDL.

ROMA, 18 ott 2013 – Il capogruppo di Sel in Commissione Giustizia Daniele Farina parla di una “legge di larghe intese ma di mezze misure” che fa bene ad aver abolito il carcere, ma lascia in vigore norme che frenano la libertà di stampa, ostacoli “molto più diffusi e paurosi (del carcere, ndr) per chi svolge la professione giornalistica e per l’informazione in generale”, mentre è risultato impossibile creare un deterrente contro l’uso intimidatorio delle cause per risarcimento danni. Analoga la posizione del M5S. Con questa riforma “resta ancora la possibilità di fare processi ‘minatori’”, è stato scritto sul blog di Beppe Grillo.

PD – Il responsabile giustizia del PD Danilo Leva ha detto che “il nuovo testo approvato oggi sul reato di diffamazione costituisce un notevole passo in avanti. L’eliminazione della carcerazione come misura punitiva è un segnale importante che fa sperare di poter giungere a una depenalizzazione di un reato di per sé controverso e che richiama tempi andati. Si tratta di un buon punto di mediazione raggiunto grazie a un lavoro animato dallo stesso spirito con cui si dovrebbe operare per una più generale riforma del sistema penale”. Sulla stessa linea il senatore del PD Vannino Chiti.

Enrico Costa (PDL), relatore del provvedimento: “Pur nelle fisiologiche mediazioni, il testo ha mantenuto fermi due capisaldi essenziali: la cancellazione del carcere per i giornalisti e la funzione centrale della rettifica,

che diventa causa di non punibilità. Nel contempo, il testo disciplina le forme attraverso le quali le persone diffamate possono ottenere giustizia”.

Cosimo Maria Ferri, sottosegretario alla Giustizia, ha sottolineato con soddisfazione l'introduzione della “rettifica come causa di non punibilità (a condizione che avvenga entro un breve termine, sia priva di commenti, ad essa venga dato il medesimo risalto della precedente notizia diffamatoria, ferma restando la tutela risarcitoria), l'estensione alle testate giornalistiche on line delle norme previste dalla legge sulla stampa. in primis quella sulla responsabilità del direttore, l'estensione ai giornali dell'istituto della delega di funzioni del direttore”.

OSCE a Italia: “depenalizzare”. Richiamo inascoltato

Appello da Vienna: non basta abolire il carcere, occorre una completa depenalizzazione e anche un blocco alle cause civili infondate.

VIENNA, 16 settembre 2013 – “Esorto i legislatori italiani a riconsiderare il testo della riforma della diffamazione a mezzo stampa al fine di depenalizzarla completamente”, ha auspicato Dunja Mijatovic, Rappresentante per la libertà dei media dell'OSCE (Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa) in una dichiarazione diffusa a Vienna. Mijatovic, che si batte per la depenalizzazione di questo illecito in tutti i paesi, esprime “preoccupazione” per il fatto che la riforma non si ponga questo obiettivo.

“Accolgo con favore l'abolizione della pena detentiva, ma ciò non basta: la diffamazione – ha aggiunto Mijatovic – deve essere completamente depenalizzata. Il solo rischio che facendo la cronaca dei fatti si possa incorrere in sanzioni penali di qualsiasi tipo può avere un effetto raggelante sul giornalismo d'inchiesta”.

Mijatović ha inoltre fatto notare che la riforma in discussione non impedisce le cause civili infondate che possono essere promosse nei tribunali civili per intimidire i media con richieste di risarcimento danni.

Corte Diritti Uomo: diffamazione non può essere reato

Regime penale viola la libertà di espressione, dice la Corte di Strasburgo accogliendo il ricorso di due giornalisti portoghesi condannati a Lisbona.

STRASBURGO, 19 settembre 2013 – Secondo i giudici di Strasburgo la Corte d'appello di Lisbona ha violato il diritto alla libertà d'espressione con la

condanna penale per diffamazione di Eduardo Welsh e Gil Canha (rispettivamente vice direttore e direttore del giornale satirico *Garajau*, che ha cessato le pubblicazioni). I giudici hanno annullato l'assoluzione in primo grado ingiungendo di pagare una multa per danni morali rispettivamente di 3.620 e 5.000 euro per due articoli (pubblicati rispettivamente nel 2004 e nel 2006) nei quali criticavano l'allora vicepresidente della regione di Madeira João Cunha e Silva.

Corte Diritti Uomo boccia reclusione Belpietro

Il direttore di "Libero" vince il ricorso dopo una condanna dei giudici di Milano per le critiche a magistrati e investigatori antimafia.

STRASBURGO, 24 settembre 2013 – La Corte Europea dei diritti dell'Uomo di Strasburgo ha accolto il ricorso del direttore di "Libero" Maurizio Belpietro contro la condanna per diffamazione ricevuta in Italia per un articolo pubblicato nel novembre 2004 su "*Il Giornale*", quotidiano del quale all'epoca era direttore.

L'articolo, intitolato *Mafia, 13 anni di scontri tra Pm e carabinieri* e firmato dal senatore Raffaele Iannuzzi, trattava di presunti contrasti fra magistrati e forze dell'ordine impegnate nella lotta alla mafia. I magistrati Giancarlo Caselli e Guido Lo Forte si sentirono diffamati e querelarono. Nel 2007 il procedimento contro Iannuzzi venne chiuso (leggi: il Senato dichiarò l'insindacabilità delle opinioni espresse da Iannuzzi proprio in quanto parlamentare). La causa proseguì invece per Belpietro, assolto in primo grado nello stesso anno ma condannato dalla Corte d'Appello di Milano nel 2009 a quattro anni di reclusione con la condizionale e al pagamento dei danni in sede civile per 110 mila euro.

La Corte europea però, ha ritenuto la sentenza di Milano una violazione dell'articolo 10 (quello sulla libertà di espressione) della Convenzione europea dei diritti dell'Uomo. E hanno quindi stabilito che la prigione per un reato commesso a mezzo stampa è incompatibile (salvo circostanze eccezionali come l'incitamento alla violenza o la diffusione di messaggi razzisti) con la libertà d'espressione dei giornalisti.

Lo Stato italiano, inoltre, dovrà anche versare al giornalista 10 mila euro per danni morali e 5 mila per le spese processuali.

Ancora una volta, dunque, l'Italia è stata richiamata, seppur indirettamente, a eliminare dalla legislazione la possibilità del carcere per diffamazione, come più volte l'ha invitata a fare l'OSCE, e come Ossigeno sostiene da tempo

Il Parlamento Europeo: depenalizzare la diffamazione

STRASBURGO, 23 mag 2013 – Il Parlamento europeo chiede ai paesi che non l'hanno già fatto di depenalizzare la diffamazione a mezzo stampa. L'ultimo richiamo è arrivato il 21 maggio 2013 con una risoluzione approvata a netta maggioranza (539 sì, 70 no e 78 astenuti) che chiede, fra l'altro, di: difendere l'indipendenza dei giornalisti dalle pressioni interne (di proprietari ed editori) e da quelle esterne (del potere economico, politico, governativo). Promuovere il giornalismo investigativo e i valori dell'etica professionale. Rivedere la direttiva sui servizi audiovisivi, adattandola per far fronte ai processi di concentrazione e al fenomeno dei conflitti di interesse. Monitorare con cadenza annuale le leggi sui media varate dagli Stati membri attraverso Commissione Ue, Agenzia per i diritti fondamentali di Vienna e Istituto universitario europeo. Approvare leggi in grado di impedire alla politica di controllare le nomine dei vertici delle aziende pubbliche e private di comunicazione e media.

(- VEDI la notizia sul Parlamento Europeo

- LEGGI il testo della risoluzione *European Parliament reaffirms principles, but action lacks*).

Ordine dei Giornalisti: troppe querele intimidatorie

Presa di posizione dopo la sentenza della nuova condanna della Corte europea sui diritti umani sul caso Belpietro.

ROMA, 28 settembre 2013 – Il Consiglio nazionale dell'Ordine dei Giornalisti ha richiamato l'attenzione – anzitutto del Parlamento – sulle querele per diffamazione definite “troppo spesso intimidatorie e strumentali” e sul pericolo che la sanzione penale rappresenta (insieme alle spropositate richieste di risarcimento danni in sede civile) per l'indipendenza e l'efficacia della funzione giornalistica.

L'OdG segnala le sentenze pronunciate recentemente dalla Corte Europea sui Diritti dell'Uomo, che hanno stabilito come la reclusione sia una pena spropositata per i giornalisti e vada a cozzare contro il diritto alla libertà di espressione.

“Il Consiglio”, si legge nel testo, “chiede che vengano applicate le norme europee sulla libertà di stampa che non consentono l'incarcerazione dei giornalisti per reati di diffamazione. La mancata applicazione di queste norme ha già determinato gravi accuse all'Italia (ultima, in ordine di tempo, quella

relativa a Maurizio Belpietro) e, in non pochi casi, anche condanne a risarcimenti”.

“La Corte europea ha stabilito”, continua l’OdG, “che nelle cause civili (sempre più spesso preferite a quelle penali), i risarcimenti che non tengano conto della situazione economica del giornalista diventano di fatto una limitazione del suo dovere di informare i cittadini”.

“L’auspicio” dell’Ordine “è che il Parlamento rompa ogni indugio e dia concreti segnali almeno con la rapida approvazione della proposta di legge sulla diffamazione che, pur se non risolutiva, avvia un percorso per affrontare in maniera corretta il problema della tutela del diritto all’onore e di quello dei cittadini ad avere una informazione libera, rispettosa della verità e delle persone”.

Consiglio Europa striglia Italia: “cambiate la legge”

Lo ha detto a Strasburgo il Commissario per i Diritti Umani Muiznieks commentando i casi Gangemi, Belpietro e Ricci. La riforma è insabbiata alla Camera dei deputati

STRASBURGO, 9 ottobre 2013 – Da Strasburgo è arrivato un nuovo autorevole richiamo alle autorità italiane affinché adeguino la legislazione in materia di diffamazione a mezzo stampa. “I legislatori e i giudici italiani devono urgentemente prendere in considerazione la giurisprudenza della Corte di Strasburgo e far avanzare la libertà d’espressione in Italia. Le leggi e le procedure italiane sono inadeguate a proteggere la libertà d’espressione”, ha dichiarato all’agenzia ANSA il commissario per i diritti umani del Consiglio d’Europa, Nils Muiznieks.

Il commissario ha preso spunto dalle ultime sentenze emesse dalla Corte Europea dei Diritti dell’Uomo (che accogliendo i ricorsi di Maurizio Belpietro e Antonio Ricci ha contraddetto il verdetto dei giudici italiani) e l’incarcerazione del giornalista di Reggio Calabria, Francesco Gangemi, condannato a una pena detentiva per diffamazione a mezzo stampa.

“La condanna al carcere per chi è ritenuto colpevole di diffamazione a mezzo stampa o di un comportamento non etico – ha detto Muiznieks – non è in linea con quanto sancisce la Convenzione europea per i diritti umani”. Inoltre, osserva Muiznieks, “tali misure minano la libertà d’espressione e conducono all’auto-censura, con effetti deleteri sulla democrazia [...]”

Ossigeno: per favore, tirate fuori la riforma dal cassetto

Le votazioni a Montecitorio sono cominciate tre giorni dopo questo appello di Ossigeno alla presidente della Camera Laura Boldrini.

ROMA, 14 ottobre 2013 – Fatti insopportabili, ingiusti, ci stupiscono, ci indignano, suscitano proteste, ma poi, se non cambia nulla, facciamo l'abitudine anche alle cose intollerabili. Quando i fatti si ripetono uguali a se stessi, con cadenza regolare, a dispetto di tutte le indignazioni e le proteste, si sviluppa una particolare forma di abitudine che si chiama assuefazione.

L'assuefazione è un veleno. Si diffonde come un gas inodore. Lo inaliamo senza rendercene conto. Che male c'è ad arrestare un giornalista? È diventato difficile spiegarlo, perché in Italia accade da molti anni, senza che si riesca a impedirlo, che i giornalisti più impertinenti finiscano in galera e che ciò suggerisca a tutti gli altri che forse, dopotutto, certe opinioni e certe informazioni è meglio non pubblicarle. Mettere in galera un giornalista intimidisce tutti gli altri. La giurisdizione europea lo ha ben presente. Invece da noi si lascia fare. Al massimo c'è una vampata di indignazione quando a essere arrestato è un giornalista particolarmente noto.

Fino all'anno scorso si è nascosto il fenomeno dietro una cortina di negazioni e di silenzi. Volavano gli stracci e ciò che accadeva dietro quel paravento non faceva notizia.

Poi è finito in galera per diffamazione un giornalista famoso, Alessandro Sallusti. Prime pagine. Indignazione. Proteste. Stupore di molti per l'esistenza di una legge che macina ingiustizie da 64 anni. Com'è possibile? In quattro e quattr'otto il Parlamento si impegnò a cambiare quella legge, cominciò a lavorarci. Sappiamo com'è finita quella proposta di legge. Nel nulla. Una maggioranza trasversale in cerca di rivincite sul giornalismo, invece di alleggerire le pene, cercò di aggravarle. La partita fu sospesa. Un vero disastro. Alla vigilia di Natale, il presidente Napolitano si decise a risolvere il problema con un intervento straordinario: concedendo la grazia a Sallusti (commutandogli la pena in una multa). Il quella occasione il Capo dello Stato chiese per l'ennesima volta al Parlamento di riformare quella legge vergognosa. Spiegò di aver voluto "ovviare a una situazione di evidente delicatezza" e sollecitò una riflessione per giungere a "norme più equilibrate" sui reati di diffamazione a mezzo stampa.

Purtroppo un anno dopo siamo ancora allo stesso punto. *Repetita iuvant*, dicono i nostri severi referenti europei, che ormai guardano all'Italia come a un alunno indisciplinato e, a volte, come un malato che non si cura e può

diffondere pericolose infezioni. Così sono arrivate all'Italia altre severe tirate d'orecchie: dal Consiglio d'Europa, dalla Corte Europea dei Diritti Umani, dall'OSCE...

[illegible]

I GIORNALISTI
NON
SONO
BERSAGLI
DA
COLPIRE

In breve

17 ottobre 2013

Diffamazione. Bene stop carcere, ma intimidazioni restano

La riforma della legge sulla stampa approvata in prima lettura alla Camera risponde solo in parte ai problemi e alle sollecitazioni dell'Europa.

17 ottobre 2013

Diffamazione. Cosa non prevede la riforma che la Camera trasmette al Senato

Primo accordo in Parlamento. Ora tocca all'altra Camera. Ma poteva essere l'occasione per fare molto di più.

18 ottobre 2013

Diffamazione. C'era un deterrente, non è stato approvato

Respinto all'ultimo momento l'emendamento che proponeva di far pagare all'autore di cause pretestuose metà del risarcimento richiesto.

18 ottobre 2013

Diffamazione. Per FNSI e Ordine questa riforma è un passo avanti

Ma non risolve tutti i problemi sul tappeto. I nodi ancora da sciogliere. I punti critici. Dai giornali giudizi contrastanti

18 ottobre 2013

Diffamazione. "Sì. No. Speriamo che". Giudizi sulla riforma

Commenti ed opinioni del mondo politico sul testo approvato dalla Camera che abolisce la pena del carcere per i giornalisti condannati

20 ottobre 2013

Conflitto d'interessi e diffamazione. Missione Consiglio Europa a Roma

Audizioni della "Commissione di Venezia" che deve fornire un parere sulla legislazione italiana all'Assemblea Parlamentare

21 ottobre 2013

Diffamazione. Cosa c'è e cosa manca nel testo approvato. Scheda

Positiva l'abolizione del carcere, ma non c'è la depenalizzazione, il freno alle querele è debole, i danni restano illimitati

21 ottobre 2013

Diffamazione. Il testo della riforma che passa al Senato. Documento

Questa versione è stata elaborata da Ossigeno per l'Informazione inserendo nel PDL gli emendamenti approvati dalla Camera il 17 ottobre 2013

24 ottobre 2013

Diffamazione. Il testo della riforma all'esame del Senato

Publicato da Palazzo Madama il disegno di legge con le nuove norme sulle querele con le modifiche della Camera

24 ottobre 2013

Diffamazione. Occorre scoraggiare chi querela

L'intervento dell'avvocato Guido Scorza sul disegno di legge che riforma le querele trasmesso al Senato

12 novembre 2013

Libertà informazione. È in Italia il relatore speciale dell'ONU

Molte attese per la missione ufficiale di Frank La Rue più volte posticipata. Nel 2004 il suo predecessore rivolse varie raccomandazioni alle autorità italiane

12 novembre 2013

Libertà informazione. Dal 2004 raccomandazioni ONU disattese

C'era la diffamazione fra i problemi "urgenti" che nel 2004 lo "Special Rapporteur" dell'ONU invitò il nostro Paese a risolvere

12 novembre 2013

Libertà informazione. Il clima della missione ONU del 2004 in Italia

All'epoca tenevano banco le discussioni sulla "legge Gasparri", il conflitto di interessi, le "epurazioni" in Rai

12 novembre 2013

Diffamazione. OSCE a Italia: necessarie altre modifiche a progetto legge

La Rappresentante per la libertà dei media sollecita senatori. Ha inviato al ministro degli Esteri Bonino un Rapporto dettagliato e alcune raccomandazioni

14 novembre 2013

Poca libertà di stampa, molte minacce, poca democrazia. Commento

dell'avv. Valerio Vartolo - Alcune considerazioni sullo stato di salute del sistema italiano in vista del convegno sulla libertà di informazione. Problemi e aspettative

15 novembre 2013

Diffamazione. Grasso: “Sanzioni per richieste risarcimenti infondate”

La riforma in discussione in Parlamento su diffamazione e libertà di stampa si può migliorare ancora, dice il Presidente del Senato

15 novembre 2013

La Rue (ONU): sanzioni penali intimidiscono giornalisti

“Mi dicono: ‘abbiamo depenalizzato’, ma hanno tolto solo il carcere”

15 novembre 2013

Diffamazione. La Rue: così i giornalisti pagano due volte

Alla sanzione penale spesso si aggiunge quella civile: è inconcepibile per lo “Special Rapporteur”

15 novembre 2013

La Rue (ONU). Italia deve proteggere i giornalisti da minacce e querele

Il richiamo dello “Special Rapporteur” al nostro Paese: tutela cronisti, diritto all'informazione, riduzione concentrazione dei media

15 novembre 2013

Diffamazione. Paola Spadari (ODG): “Servono norme stringenti”

La presidente dell'OdG Lazio ha richiamato l'attenzione sulla riforma in discussione alle Camere e in particolare sulle liti temerarie

4 dicembre 2013

Diffamazione, parlamentari, punire quelle temerarie

Le richieste di Moretti (PD) e De Poli (Udc) emerse a Venezia al convegno organizzato da OdG Veneto

12 dicembre 2013

Diffamazione. Commissione Venezia dà istruzioni a Italia. Commento

L'opinione dell'Avvocato Valerio Vartolo sulle raccomandazioni dell'organismo del Consiglio d'Europa sulle leggi sulla libertà di stampa

13 dicembre 2013

Diffamazione. Iacopino e Spampinato: “Riforma vergognosa”

Confronto a L'Aquila al Premio giornalistico “Polidoro” fra il presidente dell'Ordine Nazionale dei Giornalisti e il direttore di Ossigeno

17 dicembre 2013

Diffamazione. Anche editori nel mirino, ma tutelino giornalisti

Lo afferma Alberto Spampinato in una intervista all'Agi. Gli articoli sul convegno a L'Aquila per il premio "Guido Polidoro"

Cronache e commenti sull'iter della riforma

4 luglio 2013

Diffamazione. Riforma o rattoppo? Che brutta aria per i giornalisti

Intenzioni buone, ma non basta cancellare il carcere. Proposte inadeguate, non in sintonia con gli standard internazionali

11 settembre 2013

Togliere il carcere è importante ma non basta

Novità, aperture e irrigidimenti. La Camera fatica a imboccare la via delle democrazie occidentali. Ci sarà il freno alle querele intimidatorie?

12 settembre 2013

Non bastano rattoppi a una legge punitiva

La Legge sulla Stampa che prevede il carcere da 1 a 6 anni (più la multa) fu approvata per limitare l'Art. 21 della Costituzione

13 settembre 2013

Sessant'anni di condanne scandalo

Nel 1954 l'autore di "Peppone e don Camillo", querelato da De Gasperi, scontò 409 giorni di carcere. La stessa legge sulla stampa ha prodotto il caso Sallusti

13 settembre 2013

I giornalisti locali indifesi e il nodo dell'assistenza legale

I precari, i corrispondenti locali e le piccole testate hanno pochi mezzi, poche norme di garanzia, sono i più esposti a minacce e ritorsioni. Il Parlamento dovrebbe intervenire

14 settembre 2013

Rettifica senza commento? Un buco nell'acqua

Vanifica la possibilità di evitare le querele. La vera soluzione consiste nel fa sentire ai lettori anche l'altra campana senza che sia il giudice a imporlo

16 settembre 2013

Un deterrente più efficace contro le querele pretestuose

Dichiarazione di Alberto Spampinato, direttore di Ossigeno per l'Informazione

25 settembre 2013

Intimidazioni ai giornalisti. Malattia italiana che riguarda l'Europa

(non è proprio sulla diffamazione)

14 ottobre 2013

Diffamazione. La riforma nel cassetto. L'appello a Laura Boldrini

È passato un anno dall'arresto di Sallusti. La Camera riformi norme che macinano ingiustizie e limitano la libertà di stampa

18 novembre 2013

Diffamazione. Relatore ONU: Senato depenalizzi veramente

La riforma varata da Montecitorio con l'abrogazione del carcere è solo un primo passo. Chiede tetto a sanzioni, modifiche a rettifica e querele

19 novembre 2013

Giornalisti. Mr La Rue, l'Italia e il problema negato

Le impressioni del Relatore Speciale dell'ONU sulla libertà di stampa al termine di una settimana di contatti a Roma con autorità e società civile. Cosa lo sorprende.

12 dicembre 2013

Diffamazione. Anche Consiglio Europa dice: questa riforma non va bene

Severo giudizio e precise raccomandazioni in un documento che esamina la proposta di legge varata dalla Camera e ora in discussione al Senato

12 dicembre 2013

Diffamazione. Come cambiare questa riforma bocciata.

Commento

Dopo i giudizi negativi di OSCE, ONU e Consiglio d'Europa, il Parlamento non può limitarsi a cancellare il carcere, deve rispettare standard europei

18 dicembre 2013

Diffamazione. Cosa ci insegna il proscioglimento di Ester Castano

Dichiarazione di Alberto Spampinato, direttore di Ossigeno per l'Informazione

Interventi sulla riforma in cantiere in Italia

da luglio a dicembre 2013

1 luglio 2013

Appello "ARTICLE 19" al Parlamento. Il testo

La lettera aperta è stata inviata il 25 giugno 2013 dall'ong londinese ai presidenti delle Camere, Pietro Grasso e Laura Boldrini

1 luglio 2013

ONG LONDRA A GRASSO E BOLDRINI: DEPENALIZZATE TUTTO

Article 19 ha scritto una lettera aperta ai presidenti delle Camere chiedendo profonde modifiche alla riforma in esame e una amnistia

22 luglio 2013

Grasso a Ossigeno: "Fermare intimidazioni e querele pretestuose"

Il presidente del Senato ha ricevuto una delegazione di Ossigeno, i presidenti di FNSI e Ordine dei Giornalisti e due giornalisti minacciati

10 settembre 2013

Diffamazione. Da dove riparte la riforma lunedì a Montecitorio

Ossigeno pubblica da oggi una serie di articoli sulla riforma della legge sulla diffamazione in discussione in Parlamento

16 settembre 2013

Diffamazione. L'OSCE all'Italia: depenalizzate

Appello da Vienna: non basta abolire il carcere, occorre una completa depenalizzazione e anche un blocco alle cause civili infondate a scopo intimidatorio

17 settembre 2013

Voto riforma slitta. Presentati altri emendamenti

Per creare un deterrente alle cause civili infondate e mettere un tetto massimo alla cifra che il colpevole può essere condannato a versare Le votazioni sulla riforma

19 settembre 2013

Corte diritti dell'uomo: diffamazione non può essere reato penale

Così si viola la libertà di espressione, dice la Corte di Strasburgo accogliendo il ricorso di due giornalisti portoghesi condannati a Lisbona

20 settembre 2013

Diffamazione. Tre anni e ventisettemila euro. I dati di Milano

Una ricerca dello studio legale Galbiati, Girandi, Scorza e Peron sulle cause 2011 e 2012 rivela la durata media delle cause e dei risarcimenti

28 settembre 2013

Diffamazione. ODG: “Italia viola norme europee”

Denuncia la grave situazione intimidatoria per i giornalisti italiani, dopo la nuova condanna della Corte europea sui diritti umani

8 ottobre 2013

Libertà d’espressione. Strasburgo disapprova ancora l’Italia

Altra sentenza della Corte Europea per i Diritti dell’Uomo contro il carcere per chi diffama. A ricorrere è stato stavolta Antonio Ricci

9 ottobre 2013

Diffamazione. Consiglio Europa striglia Italia: “Cambiate la legge”

Lo ha detto a Strasburgo il Commissario per i Diritti Umani Muižnieks commentando i casi Gangemi, Belpietro e Ricci. La riforma è insabbiata alla Camera dei deputati

12 ottobre 2013

Il giornale responsabile dei commenti dei lettori?

dal blog dell’Avv. Scorza: la sentenza di Strasburgo che condanna un editore per il contenuto di alcuni commenti

13 ottobre 2013

Diffamazione. A Milano stop carcere tranne casi eccezionali

Il Procuratore capo Bruti Liberati applicherà i criteri della Corte Europea dei Diritti Umani

13 ottobre 2013

Diffamazione. Bruti Liberati, l’Europa e il carcere

Perché il procuratore di Milano dice che in alcuni casi è legittimo mandare in carcere i giornalisti – dell’avv. Valerio Vartolo

13 ottobre 2013

Diffamazione. PD Emilia presenta mozione per abolizione carcere

Il consigliere Giuseppe Pagani chiede alla Regione di impegnarsi per riformare la legge eliminando la pena detentiva

30 ottobre 2013

Stampa, potere e licenza di querelare. Il caso Molise. Commento

Perplexità sulla facoltà del presidente Frattura di difendere in giudizio consiglieri e assessori criticati dai giornalisti. dell'avv. Valerio Vartolo

2 novembre 2013

Politici e diritto di cronaca. Riflessioni sul caso AlQamah

Il commento dell'avv. Vartolo (da marsala.tp24.it) sulla querela contro il giornale online diretto da Rino Giacalone

13 dicembre 2013

Querele. Se la tutela legale entra nel contratto di lavoro

L'Associazione Stampa Romana chiede alla FNSI di discuterne. Propone che sia obbligatorio fornirla per gli editori fornirla a dipendenti freelance.

LE ULTIME VITTIME DELLA MANCATA RIFORMA

Abusi del diritto di querela. Condanne sproporzionate. Arresti. Cosa accade in Italia mentre il Parlamento esamina la riforma delle norme sulla diffamazione.

Reggio Calabria. Un giornalista finisce in carcere

Francesco Gangemi, 79 anni, ha otto condanne. Arrestato per non aver presentato istanza per ottenere le misure alternative alla detenzione.

Francesco Gangemi, 79 anni, direttore del mensile Dibattito News ed ex sindaco di Reggio Calabria, è stato arrestato il 5 ottobre in esecuzione di un provvedimento di carcerazione della Procura generale della Repubblica di Catania. Gangemi è stato condannato a due anni di reclusione per diffamazione e falsa testimonianza. Il giornalista, fra il 2006 e il 2013 (Leggi l'articolo di Michele Inserra su Il Quotidiano della Calabria), è stato condannato in totale otto volte, una delle quali per falsa testimonianza, non nell'ambito dell'attività giornalistica ma in riferimento alla passata attività politica: in quell'occasione si rifiutò di rivelare le fonti di quanto aveva denunciato nel Consiglio comunale reggino a proposito di alcuni abusi -, dai tribunali di Reggio Calabria, Cosenza e Catania.

La pena è diventata esecutiva dopo che la Procura della Repubblica di Catania ha dichiarato decaduti i benefici della sospensione condizionale della pena, poiché Gangemi "ha omesso di presentare l'istanza per la concessione delle misure alternative alla detenzione nei termini prescritti".

Trapani. Giornalista deve risarcire il sindaco con 25 mila euro

Rino Giacalone lo aveva criticato. È stato condannato dal tribunale di Trapani a versare la somma a primo cittadino Girolamo Fazio - da www.liberainformazione.it

La pena è stata inflitta per un articolo che il giornalista trapanese, collaboratore di numerose testate, fra cui Libera Informazione, Articolo21, Narcomafie e il Fatto Quotidiano, pubblicò nel 2007 sul portale dell'Associazione per la libertà d'espressione, Articolo21-Liberi di". Il giudice Giovanni Campisi ha ritenuto diffamatori alcuni passaggi del testo in cui Giacalone raccontava fatti e retroscena del mancato conferimento della cittadinanza onoraria all'ex prefetto Fulvio Sodano, a lungo impegnato nella vicenda di una azienda confiscata al boss trapanese Virga. Parte civile al processo, al fianco del cronista, anche l'Assostampa locale, oggi chiamata sostenere le spese legali insieme al giornalista.

(LEGGI TUTTO su Liberainformazione.

Leggi anche: Giacalone a processo: criticare un sindaco costa 50mila euro!)

Stefania Craxi querela Travaglio per un editoriale ritenuto offensivo

L'editoriale di Marco Travaglio intitolato *50 sfumature di nano*, pubblicato il 26 settembre sul Fatto Quotidiano, non è piaciuto a Stefania Craxi, la quale ha annunciato di voler intraprendere "le opportune iniziative giudiziarie" a tutela della sua onorabilità.

Nell'articolo Travaglio sviluppa un ragionamento sulla trasversalità del cosiddetto "berlusconismo", facendo poi riferimento a un convegno intitolato "Il governo Craxi", organizzato al Senato il 25 settembre scorso dalla Fondazione Craxi. Nell'editoriale il giornalista sottolinea polemicamente la presenza al convegno del Capo dello Stato, affiancato in prima fila dalla vedova e dalla figlia dell'ex leader scomparso.

Travaglio, nell'articolo, scrive: "Ieri [Napolitano, *ndr*] assisteva silente su un trono dorato, circondato da noti pregiudicati, ai deliri di Stefania Craxi contro i giudici 'comunisti' che perseguitarono il padre Bettino", definendo poi Craxi "un'esagitata che beatifica un corrotto latitante e dà in escandescenze contro il potere giudiziario". La Craxi, il giorno dopo la pubblicazione dell'articolo, ha incaricato il proprio legale di agire contro il giornalista, annunciando che "Le 'sfumature' diventeranno 51", con evidente riferimento al titolo dell'editoriale sotto accusa, e citando "l'inaccettabile valenza diffamatoria di quanto espresso nei miei confronti e nei confronti dei partecipanti al convegno, ivi compreso il presidente della Repubblica".

Milano. Procuratore annuncia: stop carcere a giornalisti tranne casi eccezionali

Il Procuratore capo Bruti Liberati applicherà i criteri della Corte Europea dei Diritti Umani.

In materia di diffamazione a mezzo stampa, la Procura della Repubblica di Milano applicherà da ora in poi i criteri indicati dalla Corte dei Diritti dell'Uomo, che esclude – ma non in modo assoluto – la pena detentiva per i giornalisti. Lo ha stabilito il Procuratore capo, Edmondo Bruti Liberati, con una direttiva indirizzata ai pubblici ministeri del suo ufficio, comunicata al Consiglio Superiore della Magistratura e resa nota con un comunicato stampa.

I Pm di Milano, afferma il Procuratore, devono seguire i principi stabiliti dalla sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo che ha condannato l'Italia per violazione della libertà di espressione con riferimento all'applicazione di una pena detentiva per il reato di diffamazione a mezzo

stampa e in relazione ad un ricorso presentato da Maurizio Belpietro, direttore del quotidiano Libero.

Perciò, scrive il capo della Procura milanese, invito i magistrati che trattano procedimenti per diffamazione a mezzo stampa “in fase di indagine e/o designati per dibattimento, a segnalarmi preventivamente i casi nei quali potrebbero ricorrere ‘circostanze eccezionali’ (quali quelle evidenziate dalla CEDU) o altre che qualifichino il caso specifico che renderebbero proporzionata la richiesta di applicazione di pena detentiva”. La sentenza della CEDU ha individuato, infatti, alcuni casi “eccezionali” in cui si può ricorrere alla pena della reclusione per i giornalisti tra cui, ad esempio, la “istigazione all’odio razziale o etnico” o “l’incitamento alla violenza”.

La Cedu, spiega Bruti Liberati, “non interviene né sulla affermazione di responsabilità penale, né sulla responsabilità del direttore, ma censura la applicazione di una pena detentiva (benché sospesa) ritenuta sproporzionata in relazione alla tutela della libertà di espressione”.

In precedenza, chiarisce il Procuratore, “la Corte aveva sottolineato il ruolo indispensabile del ‘cane da guardia’ che la stampa riveste in una società democratica”.

Leggi anche il commento dell’Avv. Valerio Vartolo: Diffamazione. Bruti Liberati, l’Europa e il carcere.

Varese. Giornalista Del Frate condannato a 16 mesi di carcere

Il giudizio in primo grado del Tribunale di Varese per Claudio Del Frate: “Credo sia una cosa senza precedenti”.

Il tribunale di Varese ha pronunciato il 4 ottobre 2013 una sentenza di condanna per diffamazione a mezzo stampa nei confronti di Claudio Del Frate, giornalista del Corriere della Sera. La pena inflitta è un anno e quattro mesi di reclusione, pagamento delle spese processuali e risarcimento di 120 mila euro. Stabilito anche l’invio degli atti alla Procura per valutare la sussistenza del reato di calunnia.

La condanna è giunta per un articolo firmato nel 2006 da Del Frate su Varesenews.it. Il giornalista aveva aspramente criticato la decisione della Giunta leghista di Morazzone (Va) di concedere un bonus di 500 euro per ogni nuovo nato soltanto da genitori che avessero dimostrato di essere italiani o europei “ab origine” (cioè dalla nascita e non di averla acquisita in un secondo tempo).

L’amministrazione comunale aveva sporto querela e, dopo sette anni, la magistratura ha riconosciuto le sue ragioni. Del Frate, contattato da Ossigeno, ricorda che i termini per la prescrizione sono vicini ma che intende rinunciarvi

e che sta proponendo ricorso in appello: “Credo che la mia vicenda sia senza precedenti”.

Vedi Diffamazione. Del Frate: “Rinuncio alla prescrizione”, 22 ottobre 2013.

Consiglio d’Europa. La Commissione di Venezia in missione a Roma

Audizioni della “Commissione di Venezia” per fornire un parere sulla legislazione italiana all’Assemblea Parlamentare.

Una delegazione della Commissione di Venezia del Consiglio d’Europa è stata a Roma il 21 e 22 ottobre 2013 in missione ufficiale. Ha incontrato rappresentanti del Ministero della Giustizia, del Parlamento, della Corte di Cassazione, dell’Associazione Nazionale Magistrati e rappresentanti di associazioni e del mondo giornalistico.

La missione si è svolta in vista della preparazione da parte della Commissione di Venezia, su richiesta dell’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa, di un parere sulla legislazione italiana in materia di tutela contro la diffamazione e di conflitto d’interessi. La Commissione ha ricevuto l’incarico lo scorso gennaio, dopo l’arresto del giornalista Alessandro Sallusti.

L’assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa ha inteso accertare se la legislazione italiana sulla diffamazione rispetta gli standard della Convenzione Europea dei Diritti Umani; se le modifiche apportate alla legislazione italiana con le leggi Gasparri (sistema tv) e Frattini (conflitto d’interessi) hanno soddisfatto la richiesta del 2005 della Commissione di Venezia di rispettare gli standard dell’organizzazione paneuropea. Nel rapporto approvato dalla assemblea parlamentare (contemporaneamente alla decisione di incaricare della verifica la Commissione di Venezia) l’Italia è indicata, insieme a Ungheria e Romania, tra i paesi per i quali il Consiglio d’Europa nutre preoccupazione a causa delle pressioni politiche sulla tv pubblica.

La Commissione di Venezia fu istituita dopo la caduta del Muro di Berlino. Ha svolto e svolge un ruolo determinante nel “consigliare” gli Stati membri – e anche quelli esterni protagonisti della “Primavera araba” – nella stesura o nella revisione delle loro Costituzioni. Con il tempo questo organismo ha assunto anche il compito di verificare se le leggi nazionali, in particolare quelle che regolano il funzionamento della magistratura, la libertà dei media e in materia elettorale, sono in linea con gli standard del Consiglio d’Europa.

Gli Stati rappresentati nella Commissione sono 47 ai quali si aggiungono gli osservatori. Fra questi, l’ultima adesione è stata quella degli Stati Uniti, ammessi lo scorso febbraio.

3 luglio 2013

Gip Palermo archivia querela cronista contro Capitano Ultimo

Nicola Biondo aveva querelato anche un giornalista di Studio Aperto. Aveva considerato offensivo paragone fra suo operato e quello di "Cosa nostra"

4 luglio 2013

Critica non è diffamazione. Gip archivia querela contro Enzo Palmesano

Il querelante aveva denunciato anche i giornalisti De Stavola e Di Lettera e aveva chiesto quattro volte in sei mesi il sequestro delle testate

10 luglio 2013

Diffamazione. Altri otto mesi di carcere a Mulè

Seconda condanna in tre mesi per il direttore di "Panorama", querelato dal magistrato Tescaroli. Condannato anche autore articolo

11 luglio 2013

Puglia. Quanto costa scrivere che un giudice è sotto inchiesta?

Quattro magistrati prosciolti hanno chiesto 1,56 milioni di risarcimento ai tre principali quotidiani pugliesi, denunciano Assostampa e OdG

15 luglio 2013

Racalmuto. Blogger citato in giudizio da commissione prefettizia

Sergio Scimè ha sollecitato l'impegno dei commissari che lo accusano di danneggiare l'immagine del Comune sciolto per mafia

22 luglio 2013

Racalmuto. Perché vice prefetti criticati chiedono danni a blogger?

Accusato di diffamazione dalla commissione straordinaria, il blogger che denunciò gli abusi del comune poi sciolto per mafia si domanda se potrà ancora scrivere

13 agosto 2013

Anguillara Sabazia. Il sindaco querela il cronista che lo critica

Ha querelato anche il direttore del periodico senza neppure inviare una rettifica. Tema: le analisi sulla quantità di arsenico nell'acqua potabile

12 settembre 2013

Diffamazione. "Il Giornale" deve pagare 60 mila euro a Soru

Per una serie di articoli pubblicati tra il dicembre del 2008 e il gennaio 2009. Tre giornalisti devono versare altri 5 mila euro. Lo ha deciso il giudice

24 settembre 2013

Rodotà annuncia querela contro Libero, il Giornale e Alfano

*Attacchi al costituzionalista in seguito a un suo commento su lettera delle Br ai No Tav.
“Mia dichiarazione deliberatamente falsificata”*

24 settembre 2013

Diffamazione. Corte diritti uomo di Strasburgo assolve Belpietro

Il direttore di Libero vince il ricorso dopo una condanna a quattro anni di reclusione e a 110 mila euro di multa

28 settembre 2013

Stefania Craxi contro Travaglio, “inaccettabile diffamazione”

Il vice direttore del Fatto Quotidiano querelato per un editoriale in cui definisce deliranti le affermazioni dell'ex deputata PDL

30 settembre 2013

Querele. Prosciolti due giornalisti: “Papi girl” non è frase diffamatoria

Il direttore di Metropolis Del Gaudio e il giornalista Santaniello erano stati querelati dell'ex assessore PDL Romano

2 ottobre 2013

Querele. Senatore PDL contro “la Repubblica”

Antonio Azollini ha annunciato di voler querelare il quotidiano che ha raccontato il suo coinvolgimento in due inchieste.

2 ottobre 2013

Querele. Giuliano Amato annuncia iniziative contro “Il Fatto”

Il giudice della Corte Costituzionale tramite i suoi legali invia una lettera al quotidiano: “contro di me una campagna diffamatoria”

7 ottobre 2013

Querele. I guai di un cronista di giudiziaria

Giuliano Foschini, giornalista di Repubblica, racconta querele e perquisizioni subite più di una volta

11 ottobre 2013

Massimo Numa (La Stampa) querela sito Notav.info

Per un articolo del maggio scorso. Lo annuncia il sito che supporta le proteste contro la costruzione della linea ad alta velocità in Piemonte

12 ottobre 2013

Diffamazione. Arresti domiciliari per Francesco Gangemi

Concessi dal giudice al giornalista di 79 anni dopo la richiesta degli avvocati. Le reazioni

15 ottobre 2013

Tosi annuncia querela contro giornalista de “Il Fatto Quotidiano”

Il sindaco di Verona non ha gradito una definizione del giornalista Paolo Tessadri

16 ottobre 2013

Ventuno querele contro “Latina Oggi” da presidente provincia

Sporte da Armando Cusani tra il 2006 e il 2013, dieci i procedimenti pendenti. La vicedirettore: “riflettere sulla possibilità di fare i giornalisti”

17 ottobre 2013

Ex sindaco Marina di Camerota al “Giornale del Cilento”, “Vi querelo”

L’annuncio di Antonio Troccoli dopo un articolo sgradito. Il direttore: “Rischiando ogni volta che scriviamo di giustizia”

17 ottobre 2013

Diffamazione. Giornalista condannato a 16 mesi di carcere

Il giudizio in primo grado del Tribunale di Varese per Claudio Del Frate: “Credo sia una cosa senza precedenti”

18 ottobre 2013

Diffamazione. L’avvocatura di stato contro Travaglio

Il presidente Dipace contesta al Fatto Quotidiano di averlo diffamato, ma senza annunciare querela

18 ottobre 2013

Querele. Il “Fatto Quotidiano” non diffamò Brambilla

Il Tribunale civile di Roma respinge la querela dell’ex ministro e dal dipartimento per lo Sviluppo e la Competitività del Turismo

22 ottobre 2013

Diffamazione. Del Frate: “Rinuncio alla prescrizione”

Il giornalista, ora condannato a pagare 120 mila euro di multa e a 16 mesi di reclusione, aveva accusato di razzismo la giunta di Morazzone (Varese)

22 ottobre 2013

Diffamazione. “Gazzetta Modena” condannata a multa

Sanzione di mille euro per il direttore del giornale dopo un articolo sul clan dei Casalesi

23 ottobre 2013

Querele. On. Monica Faenzi (PDL) contro Report, “Fango contro di me”

L'onorevole arrabbiata dopo una puntata su Denis Verdini in cui si parlava anche del rapporto tra i due. “Mai stata la sua amante”

24 ottobre 2013

Querele. Azienda minaccia azione contro “Fatto Quotidiano”

La Lucchini SpA, proprietaria della Ferriera di Trieste, risentita per un'inchiesta su sversamenti sospetti nel suo terreno

25 ottobre 2013

Molise. Licenza di querela al presidente. Assostampa protesta

Dopo le polemiche sulle indennità dei consiglieri la Regione lo ha autorizzato a querelare chi a suo avviso offenda l'amministrazione

28 ottobre 2013

Querele. Formigli assolto in appello, in primo vinse Fiat

Il giornalista e la Rai erano stati condannati a pagare 7 milioni di euro alla casa automobilistica per un servizio su Annozero

30 ottobre 2013

Giornalista “Oggi” condannata per diffamazione dei reali di Monaco

Michela Auriti dovrà pagare 26.600 euro tra risarcimento, spese legali e multa. L'articolo incriminato era stato pubblicato nel 2011

30 ottobre

Carlo Sama annuncia querela contro giornalista “L'Espresso”

Denuncia anche contro lo scrittore Alberto Mazzucca. Lo rende noto l'agenzia Agi. “Infamanti attacchi”, dice l'ex amministratore delegato

30 ottobre 2013

Querele. Ex senatore accusa giornale online trapanese

Diffamazione e violazione della privacy i reati contestati a Rino Giacalone e Marcello Contento, direttore ed editore di AlqamaH.it.

31 ottobre 2013

Querele. Ghedini la annuncia per giornalista de “Il Fatto Quotidiano”

Per il parlamentare è “farneticante” e “diffamatorio” un articolo di Fabrizio D’Esposito che gli attribuisce attività di dossieraggio

1 novembre 2013

Querele. Mulé (Panorama). “Il Fatto” mi calunnia

Il direttore del settimanale contro il quotidiano, che lo ha accusato di aver favorito la fuga di Valter Lavitola

2 novembre 2013

Querele. Tosi ancora contro “Il Fatto” dopo articoli su mense

Il sindaco di Verona, a due settimane di distanza dall’ultimo annuncio, comunica di voler ricorrere ancora alla magistratura nei confronti del quotidiano

6 novembre 2013

Archiviata querela contro Tommaso Botto, direttore di Dovatu.it

Cade l’accusa di diffamazione per un articolo del 2012

6 novembre 2013

Fede condannato a multa e risarcimento per diffamazione

L’ex direttore del Tg4 dovrà pagare 10 mila euro di multa e 40 mila di provvisoriale per affermazioni fatte nel 2011. Il Pm aveva chiesto 8 mesi

6 novembre 2013

“Movimento 5 Stelle spende più del PD”, e scatta l’annuncio di querela

Il capogruppo M5S in Assemblea legislativa Emilia-Romagna vuole denunciare Repubblica Bologna per articolo su “spese pazze” in Regione

8 novembre 2013

Infront annuncia querela contro giornalista “Corriere della Sera”

Massimo Sideri aveva scritto sulla società di consulenza della Lega Calcio. “Non ho ancora ricevuto alcuna notifica”, dice il cronista

9 novembre 2013

Questore non spiega multa non pagata, ma denuncia giornalista

A Pescara Marco Patricelli continua a subire le conseguenze del racconto di un’indagine su una contravvenzione annullata: indagato e denunciato

13 novembre 2013

Querele. Misericordia di Viareggio contro giornalisti

L'ente di assistenza toscano non gradisce un'inchiesta di Report e annuncia il ricorso alla magistratura

14 novembre 2013

Diffamazione. Assolti giornalisti accusati da magistrato

Scagionati l'ex direttore del Quotidiano della Basilicata e il giornalista Fabio Amendolara. Avevano riportato il contenuto di un post di Marco Travaglio

18 novembre 2013

Ilva. Vendola querela Ilfattoquotidiano.it

Sul sito una telefonata del 2010 con l'ex pr dell'impresa. "Abbiamo tentato vanamente di avere una sua replica", ha raccontato il direttore Gomez

18 novembre 2013

Brunetta querela Report per un servizio ancora non in onda

L'ex ministro annuncia "citazioni e querele" contro Milena Gabanelli e Giuliano Marrucci di Report per un servizio ancora non trasmesso

19 novembre 2013

Aldrovandi. Agenti insultati, scuse e remissione querele

Le offese erano apparse più volte sul blog creato dalla madre del giovane ucciso a Ferrara nel 2005 durante un intervento di polizia

19 novembre 2013

Sicilia. Crisafulli (PD) querela agenzia online

Chiesto risarcimento di due milioni alla testata e a un professore, ex dirigente Pci, autore di un articolo su carriera e vicende giudiziarie del politico

19 novembre 2013

Querele. Sindaco Napoli vuole 1 miliardo da "L'Espresso"

L'azione legale per articolo su rapporto Us Navy su stato di salute delle acque nella città. Il giornale: "Sindaco prima di querelare, accerti i rischi"

20 novembre 2013

Diffamazione. Finisce la detenzione per Francesco Gangemi

Il giornalista, 79 anni, era agli arresti domiciliari e ora è un uomo libero. Era stato arrestato per scontare condanna per diffamazione

22 novembre 2013

Querelati autore ed editore libro su Piero Manzoni

Respinta dal Tribunale di Milano la richiesta degli eredi dell'artista di ritirare il testo dalla vendita. "Azione legale inaspettata", dice l'autore

25 novembre 2013

Querelata per un commento su FB, FNSI "Vicenda incredibile"

La solidarietà del presidente Giovanni Rossi a Marina Morpurgo: "Ha utilizzato sarcasmo e ironia"

29 novembre 2013

Diffamazione. Caltagirone dà mandato di querelare "Il manifesto"

L'imprenditore, proprietario del Messaggero, contro il quotidiano comunista e il vicesindaco di Roma dopo articoli su Metro C e Acea

29 novembre 2013

Querele. Schifani annuncia azione legale contro "il Giornale"

Sotto accusa un editoriale del direttore Alessandro Sallusti in cui viene definito un "traditore di Forza Italia"

3 dicembre 2013

Diffamazione. Condannato a 7 mesi cronista "il Giornale"

Senza condizionale, in primo grado. Luca Fazzo ha definito un uomo "accanito cocainomane". Commento di Siddi

4 dicembre 2013

Diffamazione. Roberta Polese, querele e danni. Che incubo!

La giornalista di Padova racconta l'angoscia per una offensiva giudiziaria che i giudici, dopo tre anni, hanno ritenuto infondata

5 dicembre 2013

Milano. Il cronista condannato a 7 mesi. "Decisione di parte"

"Sono stato punito perché scrivo su il Giornale", accusa Luca Fazzo. Per lui 7 mesi di carcere e 12mila euro di risarcimento danni per diffamazione aggravata

10 dicembre 2013

Querele. Mara Carfagna: “Violenza inaccettabile dal Fatto Quotidiano”

La deputata: “porto in tribunale chi getta fango su di me”, dopo articolo in cui un anonimo parla della sua presenza a feste con Berlusconi

11 dicembre 2013

Diffamazione. Pignataro. Archiviata querela contro due giornalisti

Davide De Stavola e Salvatore Minieri erano stati denunciati per diffamazione dall'ex vicesindaco di Pignataro Maggiore (Caserta)

16 dicembre 2013

Querele. Sindaco Sant'Irpino contro giornale online

Per Eugenio Di Santo comunicatella.it “ha riportato notizie false e strumentali su convegno per gioco d'azzardo”. Il sito di informazione: “la sua un'assenza non spiegata”

17 dicembre 2013

Anguillara Sabazia: ritirata la querela contro Silvio Rossi

Il sindaco della cittadina lo aveva citato in giudizio per un articolo sulla gestione dell'“emergenza arsenico”. Poi il chiarimento tra i due

18 dicembre 2013

Querele. ENI contro Report dopo puntata caso Shalabayeva

L'azienda ha citato la trasmissione di RaiTre dopo la puntata del 25 novembre dedicata all'espulsione dall'Italia della famiglia del dissidente kazako Ablyazov

19 dicembre 2013

Assoluzione “Quotidiano della Basilicata”: le motivazioni

Perché Fabio Amendolara e l'ex direttore Leporace non sono colpevoli di diffamazione aggravata. Non è reato rilanciare un articolo altrui

19 dicembre 2013

Diffamazione. Querelato il direttore di Casertace.net

Ex dirigente lo denuncia: “falso che la Corte dei Conti mi abbia citato”. La risposta: “Chiedo scusa. Comunque sta valutando la magistratura”

20 dicembre 2013

Diffamazione. Condannato a 16 mesi, assolto in appello

Claudio Del Frate obbligato dal Tribunale di Varese anche ad un risarcimento di 120 mila euro. “Pure l'accusa favorevole all'assoluzione”, sottolinea il giornalista
(AGGIORNATO 5 GENNAIO 2014)

APPENDICE I.

DATI E STATISTICHE SULLE QUERELE E SUI GIORNALISTI MINACCIATI

Ossigeno per l'Informazione

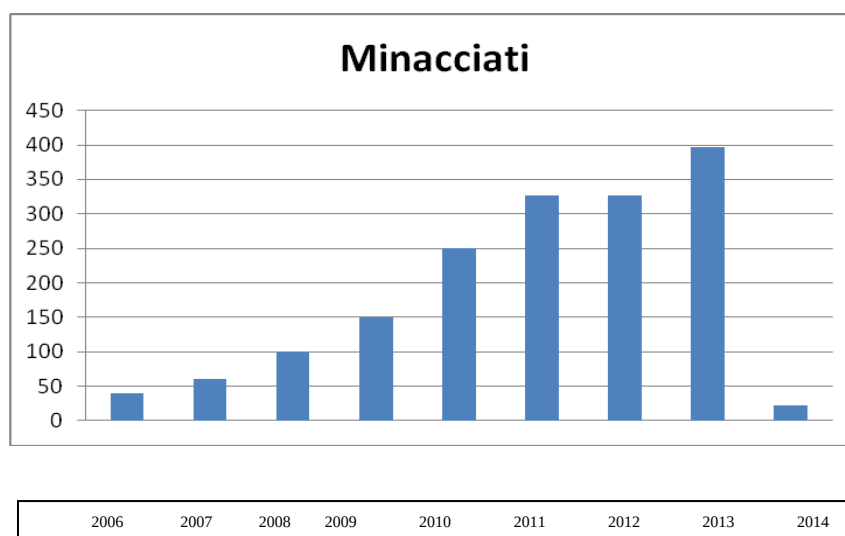
Numero di giornalisti minacciati In Italia										
Regione	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	TOTALE
Abruzzo						3	1	15		19
Basilicata						3	2	3		8
Calabria						29	20	15		64
Campania						48	109	54	2	213
Emilia Rom.						5	21	15	1	42
Friuli V.G						5	0	4	1	10
Lazio						44	33	105	8	190
Liguria						1	10	2		13
Lombardia						107	41	44		192
Marche						0	2	6		8
Molise						4	4	4		12
Piemonte						2	10	26	6	44
Puglia						6	6	39	2	53
Sardegna						0	8	2		10
Sicilia						44	29	49	2	124
Toscana						10	19	2		31
Trentino Alto A.						0	2	1		3
Umbria						1	3	2		6
Valle d'Aosta						1	0	0		1
Veneto						13	7	9		29
TOTALE	40	60	100	150	250	326	327	397	22	1650

Dati aggiornati al 16 gennaio 2014

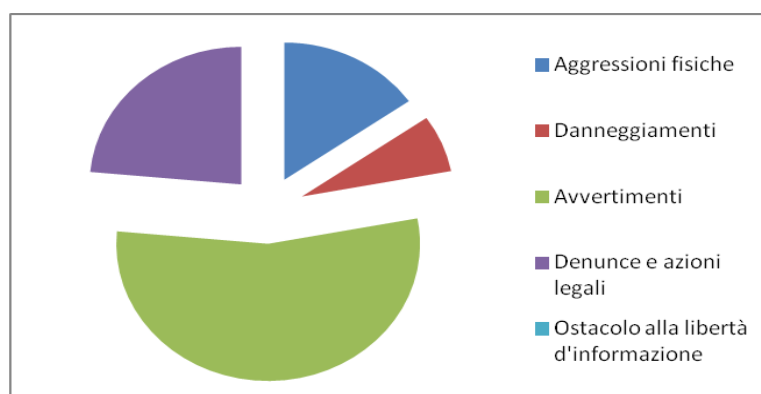
Tipologia delle minacce a giornalisti in Italia
MACRO CATEGORIE

	2011	2012	2013	2014	TOTALE
Aggressioni fisiche	50	50	63	1	164
Danneggiamenti	11	22	16	1	50
Avvertimenti	156	178	163	7	504
Denunce e azioni legali	109	77	146	13	345
Ostacolo alla libertà d'informazione	0	0	9	0	9
TOTALE	326	327	397	22	1072

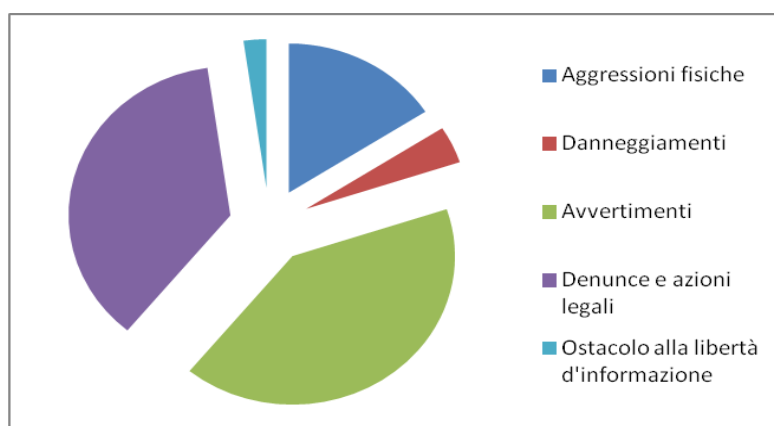
Dati aggiornati al 16 gennaio 2014



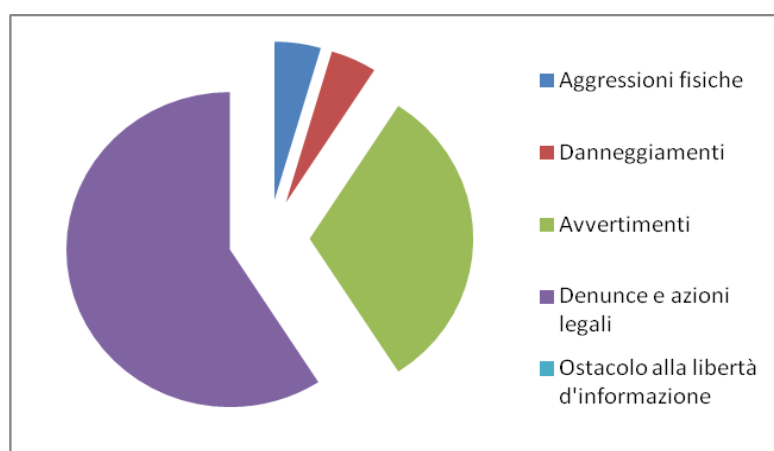
2011



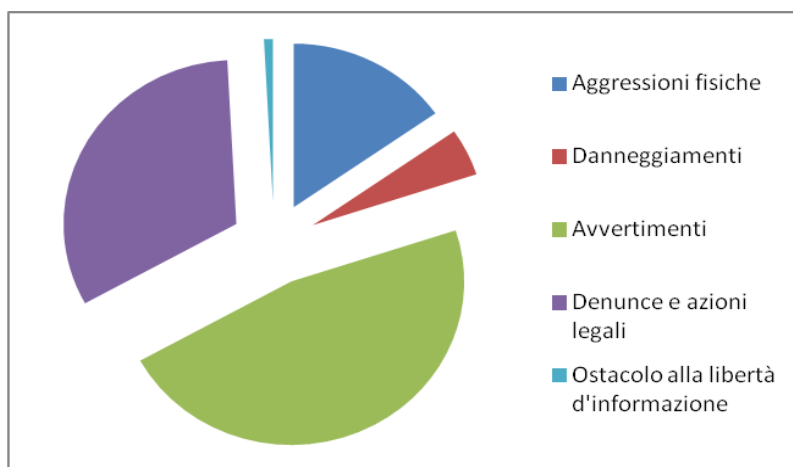
2012



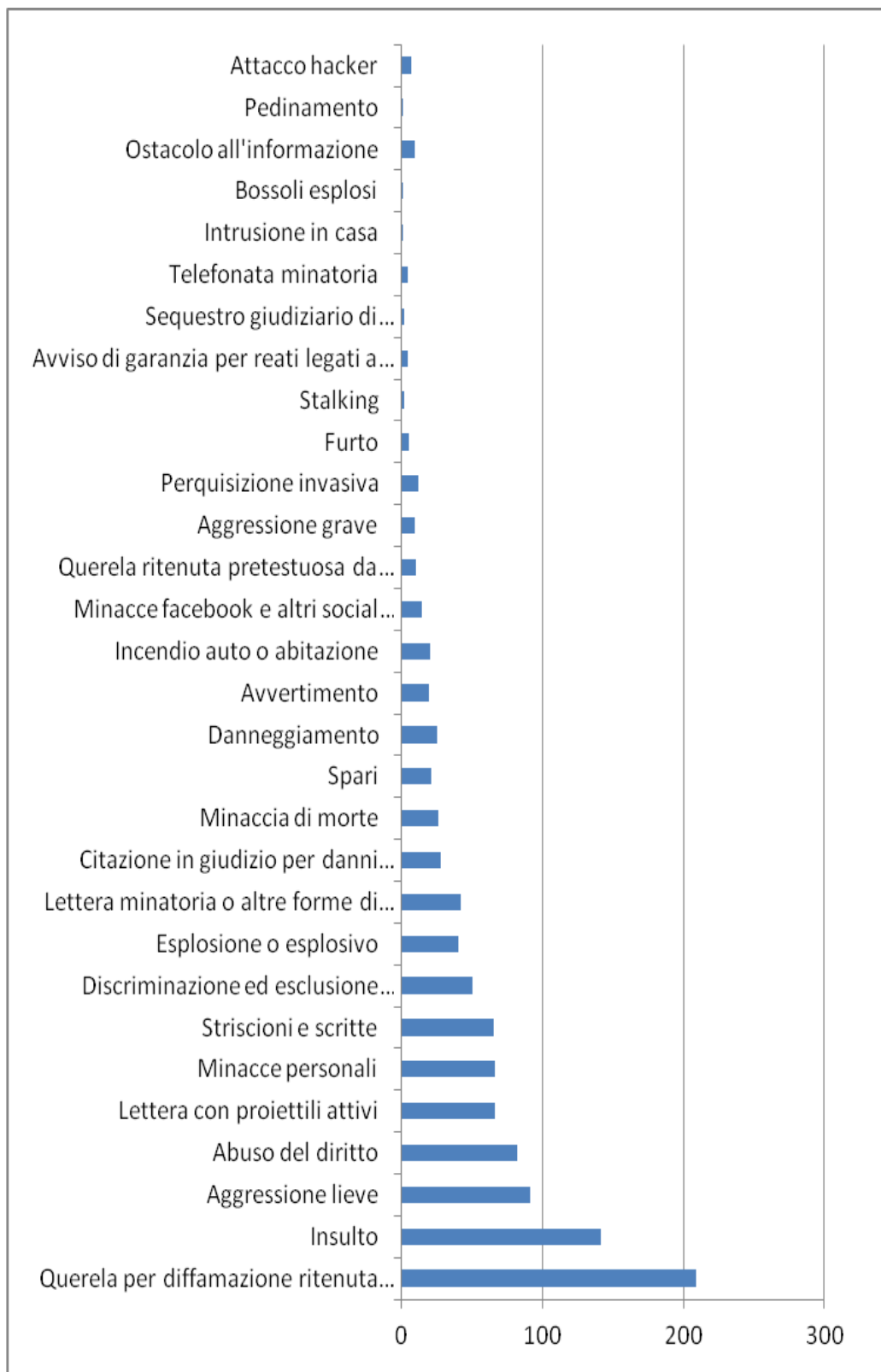
2013



2014



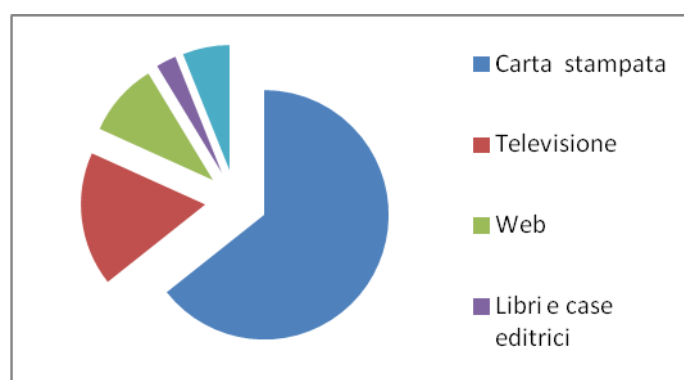
LE MINACCE PER CATEGORIA	2011	2012	2013	2014	Totale
Querela per diffamazione ritenuta pretestuosa	85	29	83	12	209
Insulto	24	54	61	2	141
Aggressione lieve	22	35	33	1	91
Abuso del diritto	14	37	30	1	82
Lettera con proiettili attivi	55	1	10	0	66
Minacce personali	48	5	13	0	66
Striscioni e scritte	2	53	9	1	65
Discriminazione ed esclusione arbitraria	3	11	36	0	50
Esplosione o esplosivo	26	2	12	0	40
Lettera minatoria o altre forme di minaccia per iscritto	7	17	18	0	42
Citazione in giudizio per danni considerata strumentale	1	10	17	0	28
Minaccia di morte	7	15	3	1	26
Spari	1	5	15	0	21
Danneggiamento	9	9	6	1	25
Avvertimento	3	16	0	0	19
Incendio auto o abitazione	2	10	8	0	20
Minacce facebook e altri social network	6	2	4	2	14
Querela ritenuta pretestuosa da parte di magistrato	0	0	10	0	10
Aggressione grave	0	8	1	0	9
Perquisizione invasiva	5	1	6	0	12
Furto	0	3	2	0	5
Stalking	1	1	0	0	2
Avviso di garanzia per reati legati a pubblicazione notizie	2	0	2	0	4
Sequestro giudiziario di documenti, archivi e strumenti di lavoro	2	0	0	0	2
Telefonata minatoria	0	2	2	0	4
Intrusione in casa	1	0	0	0	1
Bossoli esplosi	0	1	0	0	1
Ostacolo all'informazione	0	0	9	0	9
Pedinamento	0	0	1	0	1
Attacco hacker	0	0	6	1	7
Ossigeno per l'Informazione TOTALE	326	327	397	22	1072



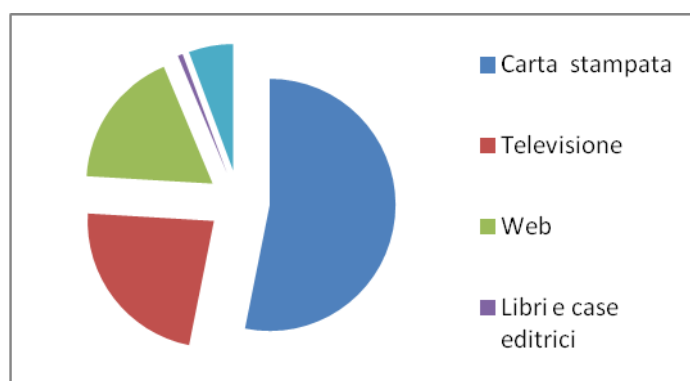
TIPOLOGIA MEDIA COINVOLTI in base degli episodi

	2011	2012	2013	2014	TOTALE
Carta stampata	74	84	103	10	271
Televisione	20	36	35	1	92
Web	11	28	35	0	74
Libri e case editrici	3	1	4	0	8
Altro	7	9	18	3	37
	115	158	195	14	482

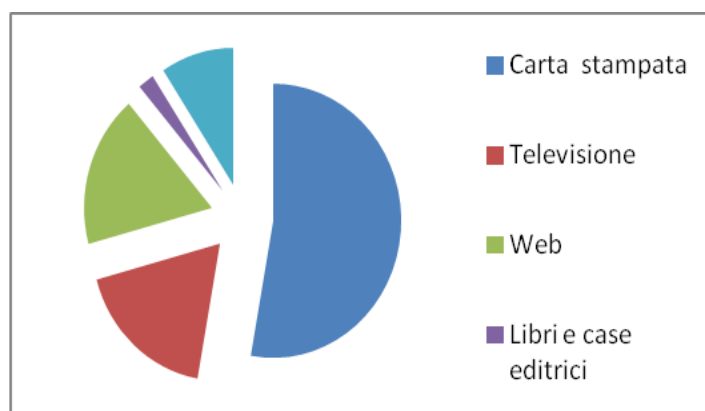
2011



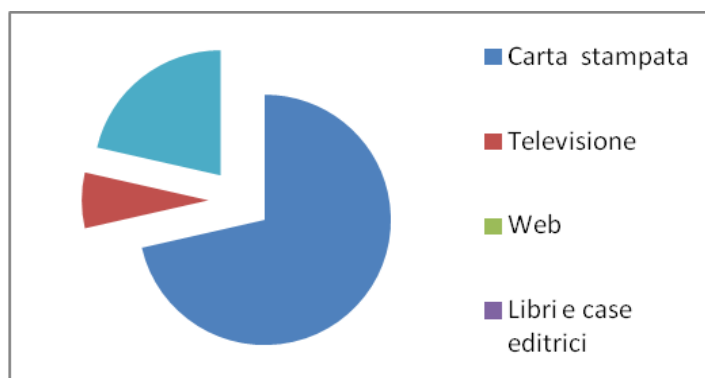
2012



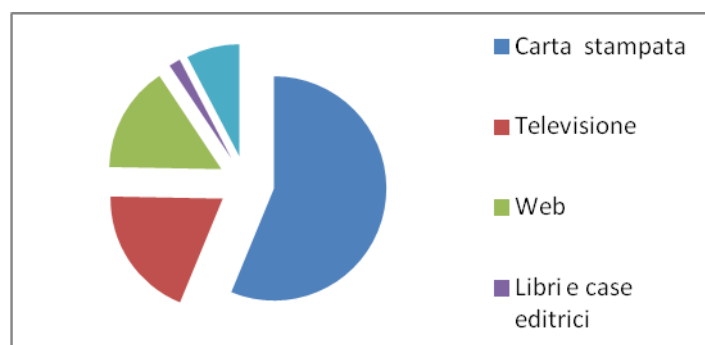
2013



2014



Riepilogo 2011-2014



Statistiche del Ministero della Giustizia

Ministero della Giustizia
Dipartimento dell'Organizzazione giudiziaria
Direzione Generale di Statistica

PROCEDIMENTI ISCRITTI E DEFINITI PER DIFFAMAZIONE A MEZZO STAMPA

Negli uffici dibattimento dei Tribunali italiani nell'anno 2010
escluse le sedi di Genova, Lucca, Firenze, Napoli, e Palermo e parte delle
sezioni distaccate di Tribunale.

I dati si riferiscono quindi a circa il 79% dei procedimenti iscritti e al 76% dei
procedimenti definiti in dibattimento

Ministero della Giustizia	Procedimenti iscritti	Procedimenti definiti
	Anno 2010	
Diffamazione a mezzo stampa (art.595 co.3 e co. 4)	53	37
Diffamazione a mezzo stampa per un fatto determinato (art.13 L.47/1948)	429	391
Aggravanti della diffamazione (art.595 co. 1 e co. 2)	1.919	1.515

Come si conclude mediamente un processo (a Milano)

Diffamazione. Statistiche. A Milano i giornalisti sono condannati mediamente a tre anni di carcere e a versare ventisette mila euro.

Una ricerca dello studio legale Galbiati, Girandi, Scorza e Peron sulle cause 2011 e 2012 rivela la durata media delle cause e dei risarcimenti.

Incorrere in una causa (civile o penale) è uno dei rischi più diffusi per chi svolge l'attività giornalistica. Le cause hanno spesso una connotazione intimidatoria e, anche per questo, è utile studiarne l'andamento, come fa la ricerca commissionata dall'Ordine dei Giornalisti della Lombardia allo Studio legale associato Galbiati, Girandi, Scorza e Peron. I risultati della ricerca sono esposti sul periodico *NewTabloid* ([LEGGI](#)). La ricerca è stata condotta sulle sentenze emesse dal Tribunale di Milano nel biennio 2011-2012. Il primo dato che emerge dice che la durata media di questi procedimenti è di tre anni e tre mesi.

SOGGETTI COINVOLTI – La ricerca evidenzia che i soggetti più esposti a querele per diffamazione sono le testate giornalistiche (77%) e le loro emanazioni on-line, seguite in classifica dai libri (14%) e da spettacoli teatrali e altre manifestazioni del pensiero. Invece, le parti querelanti sono le persone giuridiche-enti pubblici (20%) seguite da vari soggetti privati (magistrati, professionisti, politici e sindacalisti). I giornalisti sono i soggetti più esposti e uno dei problemi più rilevanti riguarda le cause promosse nei confronti di giornalisti locali e dei free-lance, i quali non hanno la copertura finanziaria che hanno invece i loro colleghi delle testate nazionali e dei maggiori gruppi editoriali.

OGGETTO DELLE CAUSE – Prevalentemente le cause si riferiscono ad articoli di cronaca (47%) e a commenti ed editoriali (38%). La legge attuale prevede che al fine della verifica della sussistenza della fattispecie diffamatoria è necessario valutare se la condotta del giornalista non sia “coperta” dall'articolo 51 del Codice penale, che esclude la punibilità (esimente) per chi commette un reato nell'esercizio di un diritto (nel nostro caso il diritto di cronaca e di critica). Requisiti fondamentali per poter invocare l'esimente – come prescrive la sentenza decalogo della Cassazione – sono la verità della notizia, l'utilità sociale della stessa, e la continenza espositiva: la ricerca ha indicato che nel 77% dei casi è risultato mancante proprio il requisito della verità della notizia.

RISARCIMENTI – La legge prevede (articoli 2043 e 2059 Codice civile) due tipi di risarcimento: quello del danno patrimoniale e quello del danno non

patrimoniale (detto “morale”). Il primo è possibile soltanto qualora sia dimostrato un nesso causale fra la condotta diffamatoria e una contrazione del reddito della persona che la subisce. Il secondo è liquidabile in presenza di un reato (ai sensi dell’articolo 185 del Codice penale e cioè ove si sia accertata la diffamazione) o a seguito dell’accertamento della lesione di un diritto di rango costituzionale del soggetto che subisce la condotta diffamatoria (lesione dell’immagine).

DANNI PATRIMONIALI – La ricerca mostra che nell’85% dei casi l’attore ha determinato la somma dovuta, mentre nel restante 15% dei casi tale somma è stata richiesta in via equitativa (secondo la valutazione del giudice). L’importo medio della somma chiesta a titolo risarcitorio per il danno patrimoniale e morale è stata pari a quasi 750.000 euro. In nessun caso è stata riconosciuta l’esistenza di un danno meramente patrimoniale.

DANNI NON-PATRIMONIALI – A fronte di una somma richiesta mediamente pari di euro 414.000, relativamente al solo danno non patrimoniale, la somma liquidata è stata di poco inferiore a trentamila euro (27.828 euro).

ACCOGLIMENTO – In totale, la percentuale delle domande di risarcimento accolte è stata del 55% .

SPESE LEGALI – Nel 16% dei casi il Tribunale di Milano ha stabilito la compensazione delle spese. Tale compensazione è più elevata (30%) in caso di rigetto della domanda, mentre è più bassa in caso di accoglimento. Su questo dato, però, bisogna interrogarsi: in caso di rigetto della domanda sarebbe necessario che i Tribunali non compensassero le spese, ma le ponessero a carico della parte soccombente, considerato che spesso le azioni legali hanno carattere minatorio e strumentale. Al fine di individuare un valido strumento per scoraggiare domande temerarie e infondate potrebbe essere utile ispirarsi al modello anglosassone: il querelante deve depositare una sorta di caparra che perderà nel caso di rigetto della domanda.

La ricerca condotta dallo studio legale Galbiati, Girandi, Scorza e Peron, dimostra, ancora una volta, la necessità di un intervento del legislatore per tutelare i giornalisti, spesso i soggetti più esposti soprattutto se locali o free-lance, e a scoraggiare le cause temerarie.

Tale intervento sarebbe in linea con i ripetuti pronunciamenti della giurisprudenza europea (in ossequio all’art. 10 della CEDU) che prevede una tutela quasi onnicomprensiva per il giornalismo, considerata l’importanza della sua funzione in una prospettiva di formazione e informazione della pubblica opinione. Basti dire che i giudici europei riconoscono al giornalista il ruolo di “watch dog” (cane da guardia) del potere.

APPENDICE II.

LA RIFORMA AI RAGGI X



**ANALISI GIURIDICA
DELLA PROPOSTA DI LEGGE N. 925
RIGUARDANTE LA
LEGISLAZIONE SULLA DIFFAMAZIONE IN ITALIA
APPROVATA DALLA CAMERA DEI DEPUTATI
IL 17 OTTOBRE 2013 E
TRASMESSA AL SENATO DELLA REPUBBLICA**

Studio commissionato dall'Ufficio del Rappresentante OSCE per la Libertà dei mezzi di comunicazione a Boyko Boev, giurista esperto di ARTICLE 19, Campagna Globale per la Libertà di Espressione.

Pubblicato a cura dell'osservatorio
OSSIGENO PER L'INFORMAZIONE

Novembre 2013

Questo documento analizza la Legge n° 925 (Legge sulla Diffamazione), attualmente in attesa dell'esame del Senato, sotto il profilo della sua conformità alle norme internazionali sulla libertà di espressione. La Legge adottata dalla Camera dei Deputati il 17 ottobre 2013 introduce modifiche al Codice Penale e alla Legge n° 47 dell'8 febbraio 1948 (Legge sulla Stampa), nonché al Codice di procedura civile. I cambiamenti riguardano le testate online, le trasmissioni radiotelevisive e i programmi di attualità, affrontando la responsabilità penale per diffamazione, la responsabilità dei media per diffamazione e il diritto alla protezione delle fonti giornalistiche.

Le modifiche alla Legge sulla Diffamazione sono apprezzabili per una serie di cambiamenti che avranno un impatto positivo sulla libertà di espressione e sulla libertà dei media in Italia. Esse includono:

- L'abolizione delle sanzioni detentive per insulto e diffamazione;
- L'abolizione del più elevato livello di responsabilità per diffamazione di cariche pubbliche; e, allo stesso tempo, alcuni aspetti della Legge sulla Diffamazione che non favoriscono la libertà di espressione.

Tra questi:

- Il mantenimento della responsabilità penale per ingiuria e diffamazione;
- Le ammende eccessive, il divieto di esercitare la professione di giornalista;
- Il termine lungo per l'avvio di una causa civile per risarcimento danni; e
- I criteri di determinazione dell'ammontare del risarcimento per diffamazione.

La riforma della Legge sulla Diffamazione non affronta le altre disposizioni problematiche del Codice Penale quali la responsabilità penale per ingiuria o diffamazione del presidente della Repubblica, delle Istituzioni costituzionali, delle Forze armate e della nazione italiana.

Sintesi delle raccomandazioni

1. Il Senato dovrebbe considerare attentamente i richiami e le argomentazioni degli organismi internazionali sulla depenalizzazione della diffamazione e abolire il reato di diffamazione. Se il reato di diffamazione fosse mantenuto le multe per la diffamazione dovrebbero essere ridotte e andrebbe rimosso il limite minimo che è stato posto.

2. Il divieto per i giornalisti condannati di esercitare la professione dovrebbe essere abolito.

3. Il termine per la presentazione di una causa per diffamazione dovrebbe essere non oltre un anno dalla data della pubblicazione contestata .

4. La Legge sulla Diffamazione dovrebbe stabilire l'obiettivo primario è quello di fornire un rimedio alle dichiarazioni diffamatorie e di rimediare al danno arrecato alla reputazione del querelante, e non quello di punire i responsabili della diffusione della dichiarazione.

5. Dovrebbe essere fissato un tetto ai risarcimenti.

6. Dovrebbe essere abrogata la responsabilità penale per ingiuria e diffamazione del presidente della Repubblica, delle Istituzioni costituzionali e delle Forze armate e per diffamazione della nazione italiana.

7. La difesa della verità, della manifestazione di opinione, della pubblicazione ragionevole nel pubblico interesse e della citazione di fonti ufficiali dovrebbero essere esplicitamente protette dalla legge.

8. Dev'essere indicato un termine temporale al procedimento per diffamazione.

9. Dovrebbe essere impostato un meccanismo procedurale per limitare la richiesta di azioni legali per diffamazione, sia sul piano penale che civile, a meno che il ricorrente possa mostrare qualche probabilità di successo.

Introduzione

Il presente commento è stato preparato da Boyko Boev, giurista esperto presso l'associazione ARTICLE 19¹ su richiesta dell'Ufficio del Rappresentante OSCE per la libertà dei mezzi di informazione.

Il commento analizza la legge n° 925 (Legge sulla Diffamazione) attualmente in attesa dell'esame del Senato, sotto il profilo della sua conformità con gli standard internazionali sulla libertà di espressione.

La legge è stata adottata dalla Camera dei Deputati il 17 ottobre 2013 e introduce modifiche al codice penale e alla legge dell'8 febbraio 1948, n° 47 (di seguito Legge sulla Stampa) e al Codice di procedura civile. I cambiamenti riguardano le testate online e i notiziari radiofonici e televisivi e i programmi di attualità, la responsabilità penale per diffamazione, la responsabilità dei media per diffamazione e il diritto alla protezione delle fonti giornalistiche. In conformità con il processo legislativo italiano, la Legge sulla Diffamazione attende la lettura e la votazione da parte del Senato.

La riforma della legislazione sulla diffamazione in Italia è stata sollecitata dalle raccomandazioni degli organismi internazionali. La Raccomandazione 1814 (2007) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha chiesto al Consiglio dei ministri di "sollecitare tutti gli Stati membri a rivedere le proprie leggi sulla diffamazione e, se necessario, apportare modifiche al fine di renderle conformi alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, al fine di eliminare qualsiasi rischio di abuso o di azioni penali ingiustificate".²

Inoltre diversi organismi internazionali hanno richiamato specificamente il governo italiano invitandolo ad adeguare la sua legislazione sulla diffamazione in conformità con gli standard internazionali. Nel 2006, il Comitato delle Nazioni Unite sui diritti umani aveva raccomandato al governo di abolire la reclusione per

¹ Fondata nel 1988, ARTICLE 19 promuove lo sviluppo di standard che rafforzano la libertà di espressione e l'accesso all'informazione a livello internazionale, e la loro applicazione nei sistemi giuridici nazionali. Ha prodotto una serie di pubblicazioni che hanno delineato nuovi standard nel diritto internazionale e comparato e buone pratiche in settori come il diritto in tema di diffamazione, l'accesso all'informazione e la regolamentazione dell'emittenza radiotelevisiva.

Il "Law Programme" di ARTICLE 19 pubblica ogni anno una serie di analisi giuridiche: analisi di proposte legislative, nonché delle leggi esistenti che riguardano il diritto alla libertà di espressione. Tutte le analisi sono disponibili online a [questo link](#).

² Raccomandazione 1814 (2007) "Towards decriminalisation of defamation", adottata il 4 ottobre 2007 (34esima Seduta).

diffamazione.³ Nel 2013 il Rappresentante OSCE per la libertà dei mezzi d'informazione ha chiesto la depenalizzazione della diffamazione in Italia.⁴ Richiami simili sono stati fatti da ARTICLE 19⁵ e dall'International Press Institute.⁶ La revisione della legislazione sulla diffamazione è stata indotta da diversi casi di diffamazione recenti in cui giornalisti e direttori hanno ricevuto pene detentive:

- Nel 2010, il giornalista Gianluigi Guarino ha scontato 43 giorni di carcere per il reato di diffamazione prima di essere scarcerato per effetto dell'indulto.⁷
- Nel maggio 2011, il Tribunale di Chieti ha condannato i giornalisti Walter Nerone e Claudio Lattanzio a un anno di reclusione per diffamazione. Nello stesso processo Luigi Vicinanza, ex direttore del quotidiano "Il Centro" di Pescara, è stato condannato a 8 mesi di reclusione.⁸
- Nel settembre 2012, la Corte di Cassazione ha confermato la condanna a 14 mesi per diffamazione contro Alessandro Sallusti, direttore del quotidiano "Il Giornale".⁹
- Nel maggio 2013, pene detentive per diffamazione sono state comminate ai giornalisti Giorgio Mulé, Andrea Marcenaro e Riccardo Arena.¹⁰
- Nell'ottobre 2013 è stato emesso un ordine per l'esecuzione della pena detentiva di due anni nei confronti di Francesco Gangemi, 79enne direttore della rivista mensile "Il Dibattito".¹¹

³ Osservazioni conclusive del Comitato per i Diritti Umani: Italia, adottato dal Comitato delle Nazioni Unite per Diritti Umani il 24 aprile 2006 nella ottantacinquesima sessione, CCPR/C/ITA/CO/5, par. 1.

⁴ "OSCE media freedom representative deplores Italian criminal defamation ruling, urges law reform", 27 settembre 2012, disponibile su <http://www.osce.org/fom/94351>.

⁵ ARTICLE 19, "Italy: Criminal defamation legislation must be repealed", 7 Settembre 2011; disponibile su <http://www.article19.org/resources.php/resource/2721/en/italy:-criminal-defamation-legislation-must-be-repealed>.

⁶ Steve Ellis, "Italian journalist imprisoned for libel, IPI condemns detention, urges lawmakers to decriminalise defamation", ottobre 2013.

⁷ Steve Ellis, "Freedom in Italy: The Criminal Defamation Case", 1 maggio 2013 <http://www.faiobserver.com/article/media-freedom-italy-criminal-defamation-case>

⁸ ARTICLE 19, "Italy: Criminal defamation legislation must be repealed", 7 settembre 2011

<http://www.article19.org/resources.php/resource/2721/en/italy:-criminal-defamation-legislation-must-be-repealed>

⁹ "OSCE media freedom representative deplores Italian criminal defamation ruling, urges law reform", 27 settembre 2012, <http://www.osce.org/fom/94351>

¹⁰ ARTICLE 19, "Italy: Urgent need to reform defamation laws", 25 giugno 2013, <http://www.article19.org/resources.php/resource/37122/en/italy:-urgent-need-to-reform-defamation-laws>.

In diversi recenti casi di diffamazione la Corte europea dei diritti dell'uomo ("La Corte europea") ha riscontrato in Italia la violazione dell'articolo 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo ("la CEDU"). Nello specifico:

Nel caso di Ormanni contro Italia, la Corte europea ha constatato che l'ammenda penale di 1.032 Euro e il risarcimento di 12.911 Euro, che il ricorrente, giornalista e direttore del settimanale "Oggi" è stato condannato a pagare, erano sproporzionate e violavano l'articolo 10.¹²

Nel caso di Belpietro contro Italia¹³ relativo al ricorso del direttore del quotidiano a tiratura nazionale "Il Giornale" contro la sua condanna a quattro mesi di reclusione per diffamazione con pena sospesa, la Corte Europea ha dichiarato che la sanzione della reclusione e l'alto risarcimento dei danni (in totale 110.000 Euro) erano sproporzionati.

Nel caso di Riolo contro Italia¹⁴, la Corte europea ha concluso che il risarcimento dei danni (circa 36.151 euro a titolo di danno non patrimoniale, più le spese legali), che l'autore di un articolo di giornale è stato condannato a pagare, costituisce un'interferenza sproporzionata al diritto alla libertà di espressione che non era necessaria in una società democratica.

La struttura di questo commento è stata organizzata in base ai punti formulati dall'Ufficio del Rappresentante dell'OSCE per la libertà dei mezzi di informazione. Questi punti prevedono di commentare l'attuale versione della Legge sulla Diffamazione mediante comparazione fra le disposizioni contrarie agli standard internazionali sui media e gli impegni dell'OSCE; di indicare le disposizioni incompatibili con i principi di libertà di espressione e dei media; di esprimere raccomandazioni su come ricondurre la legislazione in linea con i suddetti standard.

Il presente Commento in primo luogo delinea gli standard internazionali per quanto riguarda il diritto alla libertà di espressione e la diffamazione. Questi standard sono definiti dai Trattati internazionali dei diritti umani e in altri strumenti internazionali creati dalle Nazioni Unite, l'OSCE e il Consiglio d'Europa. La parte III contiene un'analisi della conformità della Legge sulla

¹¹ La sentenza deriva da una serie di otto condanne per diffamazione che Gangemi, giornalista dal 1938, ha accumulato in Calabria e in Sicilia negli ultimi sette anni. Vedi Steve Ellis, "Italian journalist imprisoned for libel, IPI condemns detention, urges lawmakers to decriminalise defamation", October 2013, <http://www.freemedia.at/home/singleview/article/italianjournalist-imprisoned-for-libel.html>

¹² Ormanni contro Italia, n. 30278/04, sentenza del 17 giugno 2007.

¹³ Belpietro contro Italia, n. 43612/10, sentenza del 24 settembre 2013.

¹⁴ Riolo contro Italia, n. 42211/07, sentenza del 17 giugno 2008.

Diffamazione a queste norme, in particolare il diritto di replica e di rettifica, le modifiche al reato di diffamazione e la responsabilità dei media per la diffamazione e la protezione delle fonti giornalistiche. Il Commento elenca gli aspetti positivi della Legge sulla Diffamazione e approfondisce quelli negativi, con la prospettiva di formulare delle raccomandazioni per la revisione.

LE NORME INTERNAZIONALI IN MATERIA DI LIBERTÀ DI ESPRESSIONE E DIFFAMAZIONE

A. Il diritto alla libertà di espressione

L'articolo 10 della CEDU prevede che: 1. Ogni persona ha diritto alla libertà d'espressione. Tale diritto include la libertà d'opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera. Il presente articolo non impedisce agli Stati di sottoporre a un regime di autorizzazione le imprese di radiodiffusione, cinematografiche o televisive. La garanzia della libertà di espressione si applica a tutte le forme di espressione, non solo quelle che combaciano con i punti di vista e le prospettive della maggioranza. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha più volte dichiarato: "La libertà di espressione [...] è applicabile non solo alle 'informazioni' o 'idee' accolte con favore o considerate inoffensive o indifferenti, ma anche a quelle che offendono, sconvolgono o inquietano lo Stato o una parte della popolazione. Tali sono le esigenze di pluralismo, tolleranza e apertura mentale, senza le quali non esiste 'società democratica'".¹⁵

Nel Documento prodotto dalla Riunione di Copenhagen della Conferenza sulla dimensione umana della CSCE (l'organismo che nel 1995 è stato sostituito dall'OSCE, ndr)¹⁶, gli Stati membri dell'OSCE partecipanti all'incontro, hanno riaffermato che: "[...] ogni persona avrà diritto alla libertà di espressione [...] Tale diritto include la libertà di opinione e la libertà di ricevere e di comunicare informazioni e idee senza interferenza dall'autorità pubblica e indipendentemente dalle frontiere. L'esercizio di tale diritto può essere soggetto alle sole limitazioni previste dalla legge e conforme agli standard internazionali".¹⁷

¹⁵ Handyside contro Regno Unito, n. 5493/72, sentenza del 7 dicembre 1976, par. 49.

¹⁶ Riunione di Copenhagen della Conferenza sulla dimensione umana della CSCE, giugno 1990.

¹⁷ *Ibidem*, par. 9.1

B. Restrizioni al diritto alla libertà di espressione

Il diritto alla libertà di espressione non è assoluto. Sia il diritto internazionale che la maggior parte delle costituzioni nazionali riconoscono che la libertà di espressione può essere limitata. Tuttavia, le eventuali limitazioni devono rimanere entro parametri rigorosamente definiti.

L'articolo 10(2) della CEDU sancisce il punto di riferimento, affermando: "L'esercizio di queste libertà, poiché comporta doveri e responsabilità, può essere sottoposto alle formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni che sono previste dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, all'integrità territoriale o alla pubblica sicurezza, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, alla protezione della reputazione o dei diritti altrui, per impedire la divulgazione di informazioni riservate o per garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario".

L'articolo prevede restrizioni alla libertà di espressione, ma solo dopo aver rigorosamente soddisfatto tre requisiti fondamentali.¹⁸ La giurisprudenza della Corte europea chiarisce che questi test presentano un elevato standard che deve superare qualsiasi interferenza, per l'importanza fondamentale della libertà di espressione in una società democratica. La Corte europea ha ripetutamente affermato: "la libertà di espressione, sancita dall'articolo 10, è soggetta a una serie di eccezioni che, tuttavia, devono essere strettamente interpretate e la necessità di eventuali restrizioni deve essere stabilita in maniera convincente".¹⁹

Di conseguenza, ogni restrizione alla libertà di espressione deve soddisfare tre requisiti fondamentali:

- In primo luogo, l'ingerenza deve essere prevista dalla legge. La Corte europea ha dichiarato che tale requisito sarà soddisfatto solo quando la legge è accessibile e "formulata in modo sufficientemente preciso per consentire al cittadino di regolare la sua condotta".
- In secondo luogo, l'ingerenza deve perseguire uno scopo legittimo. L'elenco dei requisiti indicati nell'articolo 10(2) della CEDU e nell'articolo 19(3) del ICCPR sono esclusivi nel senso che nessun altro scopo è considerato motivo legittimo per limitare la libertà di espressione. Gli obiettivi elencati comprendono la tutela della sicurezza nazionale, la prevenzione dei disordini e la salvaguardia dei diritti degli altri.

¹⁸ The Sunday Times contro Regno Unito, n. 6538/7426 Sentenza dell'aprile 1979, par. 49.

¹⁹ Vedi, per esempio, Thorgeirson contro Islanda, n. 13778/88, sentenza del 25 giugno 1992, par. 63.

- Terzo, la restrizione deve essere necessaria per garantire uno di questi scopi. Il termine “necessario” significa che ci deve essere un “bisogno sociale stringente” per la restrizione. I motivi addotti dallo Stato per giustificare la restrizione devono essere “pertinenti e sufficienti” e la restrizione deve essere proporzionata allo scopo perseguito.²⁰

C. La libertà di espressione, i media e il dibattito nel pubblico interesse

Le garanzie della libertà di espressione valgono in particolare per i media. La Corte europea ha costantemente sottolineato “il ruolo preminente della stampa in uno Stato governato dal principio di legalità”.²¹ Perciò essi ricevono una protezione particolarmente forte ai sensi dell’articolo 10 della CEDU. La Corte ha inoltre dichiarato: “La libertà di stampa costituisce per la pubblica opinione uno dei mezzi più formidabili per scoprire e formare un parere sulle idee e gli atteggiamenti dei loro leader politici. In particolare, dà ai politici l’opportunità di riflettere e commentare le preoccupazioni dell’opinione pubblica; permette così a tutti di partecipare al dibattito politico libero, che è il cuore del concetto di società democratica”.²²

Insieme al diritto dei mezzi di comunicazione di diffondere informazioni, l’articolo 10 della CEDU tutela il diritto di opinione e di ricevere informazioni.²³ Quindi se si considerano le restrizioni alla libertà di espressione i legislatori e i tribunali devono tenere conto del diritto di entrambi, relatori e pubblico.

Nella Carta per la Sicurezza Europea (1999),²⁴ gli stati dell’OSCE partecipanti hanno dichiarato: “Riaffermiamo l’importanza dell’indipendenza dei media e della libera circolazione delle informazioni nonché dell’accesso del pubblico alle informazioni. Ci impegniamo ad adottare tutte le misure necessarie per garantire le condizioni fondamentali per la libertà e l’indipendenza dei mezzi di informazione e il libero flusso di informazioni attraverso le frontiere e all’interno degli Stati, che noi consideriamo essere componenti essenziali di ogni società democratica, libera e aperta”.²⁵

La Corte europea garantisce una protezione ancora maggiore ai dibattiti politici su tutte le questioni di interesse pubblico generale. Gli Stati membri dispongono di un margine di discrezionalità limitato in questo contesto e tutte le eccezioni alla libertà di espressione devono essere interpretate restrittivamente.²⁶

²⁰ Lingens contro Austria, n. 9815/82, sentenza dell’8 luglio 1986, par. 39-40

²¹ Thorgeirson contro Islanda, ibidem 18, par. 63.

²² Castells contro Spagna, n. 11798/85, sentenza del 23 aprile 1992, par. 43.

²³ Sunday Times contro Regno Unito, n. 6538/74, sentenza del 26 aprile 1979, par. 65

²⁴ Carta per la sicurezza europea, adottata alla riunione dell’OSCE a Istanbul, novembre 1999.

²⁵ *Ibidem*, par. 26.

²⁶ Lopes Gomes da Silva contro Portugal, n. 37698/97, sentenza del 28 settembre 2000, par. 30

D. La diffamazione penale nel diritto internazionale

È internazionalmente condiviso che il reato di diffamazione non sia necessario per la tutela della reputazione e che debba essere abolito in ragione del suo effetto deterrente sulla libera espressione. Nel Commento Generale n° 34 relativo all'articolo 19 del Patto internazionale sui diritti civili e politici (di seguito "ICCPR") il Comitato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani ha dichiarato: "Gli Stati membri dovrebbero prendere in considerazione la depenalizzazione della diffamazione e, comunque, l'applicazione della legge penale può essere accettabile solo nei casi più gravi e la detenzione non è mai una sanzione appropriata".²⁷

I tre incaricati internazionali speciali per la promozione della libertà di espressione – il Relatore Speciale delle Nazioni Unite, il Rappresentante OSCE per la libertà dei media e il Relatore Speciale dell'OAS (Organizzazione degli Stati Americani) sulla libertà di espressione – si incontrano ogni anno dal 1999 e ogni anno rilasciano una dichiarazione congiunta che affronta i vari problemi relativi alla libertà di espressione. Nelle loro dichiarazioni congiunte del novembre 1999, e di nuovo nel dicembre 2002, hanno invitato gli Stati ad abrogare le leggi penali sulla diffamazione. Nella dichiarazione del 2002 si legge: "Il reato di diffamazione non è una restrizione giustificabile della libertà di espressione; tutte le leggi penali sulla diffamazione dovrebbero essere abolite e sostituite, ove necessario, con opportune leggi per perseguire la diffamazione in sede civile".²⁸

L'Assemblea parlamentare dell'OSCE ha ripetutamente invitato gli Stati membri ad "abrogare le leggi che prevedono sanzioni penali per la diffamazione di cariche pubbliche, o che penalizzano la diffamazione dello Stato, degli organi statali o dei pubblici funzionari in quanto tali".²⁹

Nel 2007 l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha invitato gli Stati ad abrogare o modificare le disposizioni penali sulla diffamazione.³⁰ Il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa ha anche dichiarato che la diffamazione dovrebbe essere depenalizzata e che i risarcimenti irragionevolmente alti dovrebbero essere evitati nelle cause civili riguardanti i media.³¹

In uno studio del 2012 in merito alla legislazione sulla diffamazione gli Stati membri del Consiglio d'Europa hanno stabilito che, mentre ci sono ancora paesi

²⁷ Commento generale N. 34, adottato il 29 giugno 2011, CCPR/C/GC/34

²⁸ Dichiarazione congiunta del 10 dicembre 2002.

²⁹ Dichiarazione di Varsavia, 1997; Dichiarazione di Bucarest, 2000; Dichiarazione di Parigi, 2001.

³⁰ Raccomandazione 1814 (2007) e Risoluzione 1577 (2007) dell'Assemblea parlamentare "Towards decriminalisation of defamation". Vedi anche le raccomandazioni 1506(2001) e 1589 (2003) dell'Assemblea parlamentare.

³¹ T. Hammarberg, "Human Rights and a changing media landscape", Consiglio d'Europa, 2011.

in cui la diffamazione continua a essere un reato penale, vi è “una chiara tendenza verso l’abolizione delle pene restrittive della libertà di espressione e di un alleggerimento delle pene in generale”.³² Quattordici Stati membri dell’OSCE hanno parzialmente o completamente depenalizzato la diffamazione: Armenia, Bosnia Erzegovina, Cipro, Estonia, Georgia, Irlanda, Kirghizistan, Moldavia, Montenegro, Romania, Tagikistan, Ucraina, Regno Unito e Stati Uniti.

La Corte Europea non ha mai escluso il reato di diffamazione e c’è un piccolo numero di casi in cui ha acconsentito a condanne penali sulla diffamazione, ma riconosce chiaramente che ci sono gravi problemi con il reato di diffamazione. La Corte ha spesso ribadito la seguente dichiarazione, anche in casi di diffamazione: “La posizione dominante che il Governo riveste rende necessario che esso si mostri cauto nel ricorrere al procedimento penale, in particolare qualora siano disponibili altri mezzi per rispondere agli attacchi ingiustificati e alle critiche provenienti dai suoi avversari o dai media”.³³

Vi è un consenso univoco sul fatto che la detenzione sia una sanzione sproporzionata per la diffamazione e che violi il diritto alla libertà di espressione. Il Comitato delle Nazioni Unite sui diritti umani ha ripetutamente espresso preoccupazione, nel contesto dell’esame delle relazioni periodiche per paese, circa la possibilità di sanzioni detentive per diffamazione.³⁴ I relatori speciali delle Nazioni Unite sul diritto alla libertà di opinione e di espressione, hanno ripetutamente affermato nelle relazioni annuali che “le sanzioni penali, in particolare la reclusione, non dovrebbero mai essere applicate”.³⁵ L’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa ha invitato gli Stati a garantire che in futuro gli atti diffamatori non siano più punibili con la reclusione.³⁶

La Corte Europea ha ripetutamente criticato l’imposizione di sanzioni penali per diffamazione ritenendo che una sanzione di natura penale ha di per sé un effetto deterrente.³⁷ In *Cumpănă e Mazăre contro Romania* la Corte ha

³² “Study on the alignment of laws and practices concerning defamation with the relevant case-law of the European Court of Human Rights on freedom of expression, particularly with regard to the principle of proportionality”, Consiglio d’Europa, Dipartimento della Società dell’Informazione, CDMSI(2012)Misc 11Rev.

³³ *Castells contro Spagna*, ibidem. 21, par 46.

³⁴ Per esempio in relazione a Islanda and Giordania (1994), Tunisia e Marocco (1995), Mauritius (1996), Iraq (1997), Zimbabwe (1998), e Cameroon, Messico, Marocco, Norvegia e Romania (1999), Italia (2006) ed ex Repubblica di Jugoslavia di Macedonia (2008)

³⁵ Promozione e protezione del diritto alla libertà di opinione ed espressione, Onu, Doc. E/CN.4/1999/64, 29 gennaio 1999, par. 28.

³⁶ Raccomandazione 1814 (2007) e Risoluzione 1577 (2007) dell’Assemblea Parlamentare “Towards decriminalisation of defamation”. Vedi anche le Raccomandazioni 1506(2001) e 1589 (2003) dell’Assemblea parlamentare.

³⁷ *Cumpănă e Mazăre contro Romania*, n. 33348/96 sentenza del 17 dicembre 2004, par. 114; *Belpietro contro Italia*, ibidem. 12, par. 61

riscontrato una violazione dell'articolo 10, in quanto si ritiene che l'imposizione di pene detentive e/o il divieto di esercizio della professione possa inibire i giornalisti dal riferire questioni di interesse generale.³⁸(NOTA 38) La Corte ha dichiarato: "Anche se la sentenza è in linea di principio nella competenza dei giudici nazionali, la Corte ritiene che l'imposizione di una pena detentiva per un reato a mezzo stampa sia compatibile con la libertà di espressione dei giornalisti, come garantito dall'articolo 10 della Convenzione solo in circostanze eccezionali, in particolare dove gli altri diritti fondamentali siano stati gravemente compromessi, come, ad esempio, nel caso di odio o incitamento alla violenza".³⁹

E. L'approccio della Corte Europea ai casi di diffamazione

Nell'esaminare i casi di diffamazione, la Corte europea segue un particolare metodo da essa sviluppato. Prende in considerazione i seguenti elementi:

Impatto delle misure sull'autore. La Corte europea conferisce un più alto livello di libertà di espressione ai mass media a causa del loro ruolo vitale come "cane da guardia dell'interesse pubblico" di una società democratica. Inoltre limita il margine di discrezionalità concesso alle autorità nazionali quando la libertà di espressione viene esercitata da organizzazioni non governative,⁴⁰ autori di libri di storia⁴¹ e dai ricercatori.⁴² Se vengono intraprese azioni legali per diffamazione contro questi autori, la Corte esamina attentamente l'impatto delle misure adottate, avendo come riferimento "l'effetto deterrente" che deriverebbe dalla loro applicazione sull'esercizio della libertà di espressione.⁴³

Persone destinatarie delle dichiarazioni: Nei casi di diffamazione, la Corte pesa la tutela della reputazione del singolo rispetto all'interesse pubblico più generale per garantire un robusto dibattito di pubblico interesse. A tale scopo essa distingue diverse categorie di querelanti e stabilisce i limiti della critica ammissibile nei loro confronti. I politici, le cariche pubbliche e i capi di stato sono tenuti a dimostrare un maggior grado di tolleranza alle critiche rispetto ai comuni cittadini.⁴⁴

Contenuto, tono e forma della dichiarazione: La Corte considera il contenuto, il tono e la forma della dichiarazione. In considerazione della protezione fornita anche al pronunciamento di parole offensive ai sensi

³⁸ *Ibidem.* par. 96. Vedi anche Mahmudov contro Azerbaijan, n. 35877/04, sentenza del 18 dicembre 2008 par. 37, 49.

³⁹ *Ibidem.*

⁴⁰ Vides Aizsardz las Klub contro Lettonia, n. 57829/00, sentenza del 27 maggio 2004, par. 42

⁴¹ Chauvy contro Francia,

⁴² Riolo contro Italia, n. 42211/07, sentenza del 17 giugno 2008, par. 63

⁴³ Nikula contro Finlandia, n. 31611/96, 21 Marzo 2002

⁴⁴ Lingens contro Austria, n. 9815/82, sentenza del 8 luglio 1986, par. 41-42.

dell'articolo 10, ha permesso l'uso di termini come "idiota", "nazista" e "fascista", nel contesto di un dibattito pubblico in risposta a dichiarazioni di altri.⁴⁵ Riconosce inoltre la specificità della satira e di altre forme di espressione e la necessità di proteggerle.⁴⁶

Buona fede e responsabilità: La Corte esamina se le persone e in particolare i giornalisti non abbiano agito in buona fede ed esercitato la dovuta diligenza al fine di fornire informazioni accurate e affidabili. Essa ha dichiarato che i giornalisti devono agire in conformità con l'etica del giornalismo.⁴⁷ Ha riconosciuto la mancanza di buona fede quando il ricorrente non è stato in grado di dimostrare l'attendibilità delle sue fonti o di comprovare le sue affermazioni diffamatorie fornendo la prova o almeno una base fattuale sufficiente.⁴⁸

Tipo e gravità delle sanzioni per diffamazione: La Corte Europea prende in considerazione la natura e la severità delle sanzioni comminate per diffamazione come fattori per valutare la proporzionalità di una interferenza con la libertà di espressione.⁴⁹ Risarcimenti sproporzionatamente grandi possono portare a una violazione dell'articolo 10.⁵⁰ La Corte ha sottolineato che le persone, in particolare i giornalisti, non dovrebbero essere dissuasi dal manifestare la propria opinione su questioni di interesse pubblico per paura di penali e altre sanzioni e ha dichiarato che i risarcimenti per danni sproporzionati hanno un effetto deterrente sulla libertà di espressione e corrispondono a una violazione dell'articolo 10.⁵¹

La Corte europea ha riconosciuto valide le seguenti argomentazioni a difesa delle persone accusate di diffamazione:

Verità: La Corte Europea ha dichiarato che i giornalisti dovrebbero essere "in grado di sostenere la propria giustificazione – cioè dimostrare la verità delle accuse – per sfuggire alla responsabilità penale".⁵²

Espressione di un parere: La Corte Europea distingue tra le dichiarazioni di fatti e giudizi di valore (pareri). I primi richiedono la prova della veridicità da parte del richiedente, mentre la verità della seconda non è suscettibile di prova.

⁴⁵ Scharsach contro Austria, 39394/98 sentenza del 13 Novembre 2003, Gavrilovici contro Moldova, n. 25464/05, par. 58, sentenza del 15 December 2009.

⁴⁶ Eon contro Francia, n. 26118/10, sentenza del 14 Marzo 2013

⁴⁷ Pedersen contro Danimarca, n. 49017/99, par. 78, 17 dicembre 2004, par. 78

⁴⁸ Europapress Houlding D.O.O. contro Croazia, n. 25333/06, sentenza del 22 October 2009, par. 66-68, Mahmudov contro Azerbaijan, n. 35877/04, sentenza del 18 dicembre 2008, Par. 44

⁴⁹ Tammer contro Estonia, n. 41205/98, sentenza del 6 febbraio 2001, par. 69.

⁵⁰ Tolstoy Miloslavsky contro United Kingdom n. 18139/91), sentenza del 13 luglio 1995.

⁵¹ Mirro Group Newspapers Limited contro Regno Unito, n. 39401/04, sentenza del 18 gennaio 2011, par. 201

⁵² Colombani e altri contro Francia (2002), par. 66

Tuttavia, i giudizi di valore dovrebbero essere fondati su una base fattuale sufficiente.⁵³

Pubblicazione ragionevole nell'interesse pubblico: la Corte riconosce che i giornalisti che hanno agito ragionevolmente affrontando questioni di interesse pubblico non dovrebbero essere puniti anche se la verità delle affermazioni di fatto non può essere dimostrata in tribunale.⁵⁴ Al contrario, quando l'opinione non ha alcuna incidenza sul dibattito di interesse pubblico, ma serve solo per attaccare gli individui a livello personale, la protezione nei confronti dell'opinione espressa diminuisce.

Citazione di fonti ufficiali: La Corte Europea ha affermato che “di norma, quando contribuisce al dibattito pubblico su questioni di legittimo interesse, la stampa dovrebbe fare affidamento sul contenuto dei rapporti ufficiali, senza dover intraprendere attività di ricerca indipendente”.⁵⁵

ANALISI DELLA LEGGE SULLA DIFFAMAZIONE

A. Aspetti positivi

La Legge sulla Diffamazione può essere lodata per le seguenti modifiche che avranno un impatto positivo sulla libertà di espressione e sulla libertà dei media in Italia:

Abolizione delle sanzioni detentive per ingiuria e diffamazione: la Legge sulla Diffamazione introduce modifiche agli articoli 594 e 595 del codice penale sostituendo le sanzioni detentive per ingiuria e diffamazione con delle multe. La legge elimina anche la sanzione carceraria dall'articolo 13 della Legge sulla Stampa, che si applica per la diffamazione a mezzo stampa. L'abolizione della pena detentiva è in linea con gli standard internazionali e porrà fine alla pratica nefasta dei giornalisti condannati alla reclusione per diffamazione.

Misure contro le querele temerarie: La Legge sulla Diffamazione modifica l'articolo 427 del codice di procedura penale che dà al tribunale il potere di sanzionare il querelante per diffamazione con una somma da 1.000 a 10.000 euro se ha abusato del processo penale con l'avvio di un'azione legale per diffamazione infondata. Questa disposizione è positiva e serve a fermare coloro che desiderano frenare le critiche dei media.

La pubblicazione di una replica è una protezione contro le sanzioni penali per diffamazione: Il nuovo articolo 13, comma 3 della Legge sulla Stampa

⁵³ Feldek contro Slovakia, n. 29032/95, sentenza del 12 luglio 2001, par. 75-76 Flux contro Moldova (no.1), n. 28702/03 sentenza del 20 novembre 2007.

⁵⁴ Alithia contro Cipro, n. 17550/03, sentenza del 22 maggio 2008, par. 49 -51

⁵⁵ Colombani e altri contro Francia, n. 51279/99, sentenza del 25 giugno 2002, par. 65

afferma che l'autore della diffamazione o la persona responsabile del giornale non sarà punibile se provvede alla pubblicazione di dichiarazioni o rettifiche. Questa disposizione è positiva perché protegge i media contro le sanzioni penali.

I giornalisti sono esenti da responsabilità se il direttore del giornale non ha consentito la pubblicazione della smentita o della correzione: la Legge sulla Diffamazione introduce un nuovo paragrafo all'articolo 8 della Legge sulla Stampa assolvendo gli autori dalla responsabilità per diffamazione quando il giornale ha rifiutato di pubblicare una smentita o correzione. Questa disposizione è giusta e ragionevole, poiché i giornalisti non dovrebbero essere responsabili per le decisioni editoriali.

Limitazione di responsabilità degli amministratori per diffamazione: la Legge sulla Diffamazione sostituisce l'articolo 57 del codice penale. La nuova disposizione limita la responsabilità dei direttori o vicedirettori. Questi ultimi sono responsabili solo se la diffamazione è il risultato di una violazione del loro diretto controllo. In tali casi, la pena è diminuita di un terzo. Inoltre ai direttori non può più essere vietato l'esercizio della professione di giornalista.

Abolizione delle aggravanti per la diffamazione di un corpo politico, amministrativo o giudiziario, nonché di un rappresentante di questi ultimi o di un'autorità collegiale: la Legge sulla Diffamazione abroga l'articolo 595 comma 4 del codice penale che garantisce maggiore protezione per i funzionari e gli organi statali contro l'ingiuria e la diffamazione. L'abolizione della speciale protezione dei funzionari pubblici è in linea con la risoluzione 1636 dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa⁵⁶ e la giurisprudenza della Corte europea secondo cui i funzionari devono tollerare le critiche più dei cittadini comuni.⁵⁷

Garantire la conoscibilità dei proprietari e del direttore dei giornali online: La Legge sulla Diffamazione amplia il campo di applicazione della Legge sulla Stampa e obbliga il giornale online a dichiarare i suoi proprietari, il direttore e i vicedirettori. Anche se dal punto di vista della libertà di espressione, l'autoregolamentazione è il miglior modello di regolamentazione dei media online, l'obbligo di legge per la registrazione del giornale online non è problematico in quanto non influenza il funzionamento e non costituisce un permesso. Inoltre lo scopo del requisito per la registrazione – trasparenza sulla proprietà e sulla redazione – è legittimo.

⁵⁶ Risoluzione 1636 dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, Indicatori per i media in una democrazia, adottato il 3 ottobre 2008 (36ima seduta). Il punto 8.2 dichiara: "i pubblici ufficiali non dovrebbero essere protetti da critiche e ingiurie più dei comuni cittadini, per esempio mediante leggi penali che portano a condanne più gravi".

⁵⁷ Vedi sopra, sezione sugli standard internazionali.

B. Aspetti negativi

Le seguenti disposizioni della Legge sulla Diffamazione sono incompatibili con gli standard internazionali sulla libertà di espressione:

1. La responsabilità penale per ingiuria e diffamazione è stata mantenuta: È spiacevole che la Camera dei Deputati abbia deciso di mantenere la responsabilità penale per ingiuria e diffamazione. L'Italia perde un'occasione per modernizzare la propria legislazione sulla diffamazione in conformità con le normative internazionali sulla libertà di espressione e con le migliori pratiche. L'Italia ha inoltre fallito rispetto all'obiettivo di depenalizzazione della diffamazione sull'esempio di altri membri del Consiglio d'Europa, come Armenia, Bosnia Erzegovina, Cipro, Estonia, Georgia, Irlanda, Moldova, Montenegro, Ucraina e Regno Unito che hanno abolito il reato di diffamazione. Il mantenimento dei reati di ingiuria e diffamazione si traducono in un interesse dello Stato nel controllare e stigmatizzare le opinioni. Nelle democrazie moderne la protezione della reputazione degli individui è trattata principalmente o esclusivamente come un interesse privato. Inoltre, il mantenimento della responsabilità penale per insulto e diffamazione ha un effetto deterrente sui giornalisti e gli individui a causa della natura penale della sanzione e della fedina penale che avrebbero in caso di condanna.⁵⁸ Si raccomanda al Senato di considerare attentamente i richiami e le argomentazioni degli organismi internazionali sulla depenalizzazione della diffamazione e l'abolizione in toto del reato di diffamazione.

2. I direttori, vicedirettori e stampatori sono penalmente perseguibili per diffamazione: ai sensi dell'articolo 596 bis del codice penale gli stampatori sono responsabili per il reato di diffamazione. Allo stesso modo l'articolo 57 del codice penale prevede che direttori e vicedirettori possano essere citati in giudizio per diffamazione. Queste disposizioni sono assai problematiche poiché queste persone non esercitano responsabilità editoriale ed è ingiusto e non necessario ritenerli penalmente responsabili. Secondo gli standard internazionali, nessuno dovrebbe essere ritenuto responsabile ai sensi della Legge sulla Diffamazione per una dichiarazione di cui non è l'autore, o qualcuno che non aveva ragioni per credere che ciò cui aveva intenzionalmente contribuito alla diffusione era passibile del reato di diffamazione. Ancora una volta si raccomanda di abolire il reato di diffamazione. In ogni caso direttori, vice direttori, stampatori e coloro

⁵⁸ La Corte europea pone l'accento sugli effetti negativi delle sanzioni penali, in particolare l'impatto potenziale di un precedente penale sul futuro degli individui. Vedi Scharsach e News Verlagsgesellschaft contro Austria, n.39394/98, sentenza del 13 Novembre 2003, par. 32

che non hanno deliberatamente contribuito alla diffusione di dichiarazioni diffamatorie non dovrebbero essere perseguibili penalmente

3. Ammende eccessive e aumento di quelle preesistenti: La Legge sulla Diffamazione aumenta le sanzioni di cui agli articoli 594 e 595 del codice penale. La multa per diffamazione passa da 3.000 a 10.000 euro, mentre quella per ingiuria può raggiungere i 7.500 euro. La Legge sulla Diffamazione aumenta anche le multe per diffamazione attraverso i media. Secondo la modifica dell'articolo 13 della Legge sulla Stampa, le nuove multe per i media vanno da 5.000 a 10.000 euro se la diffamazione è il risultato di una negligenza. Le multe per diffamazione intenzionale (quando è noto che il fatto specifico attribuito è falso) sono da 20.000 a 60.000 euro.

4. Mantenimento del divieto di esercitare la professione di giornalista: la Legge sulla Diffamazione mantiene la pena del divieto di esercitare la professione di giornalista per un periodo da uno a sei mesi. Ai sensi dell'articolo 13, comma 2 della Legge sulla Stampa questa pena è accessoria e si applica alla condanna del giornalista per diffamazione. Il divieto all'esercizio della professione giornalistica anche se temporaneo è un'inutile interferenza con la libertà di espressione ed è vietata dal diritto internazionale.⁵⁹ Per esempio, nel caso di *Cumpana e Mazare contro la Romania*, la Corte europea ha ritenuto che la pena del divieto di praticare il giornalismo sia una restrizione sproporzionata del diritto alla libertà di espressione.⁶⁰ Si raccomanda che il divieto per i giornalisti di esercitare la loro professione sia abolito.

5. Il periodo di prescrizione per il deposito di una causa civile è inutilmente lungo: Il nuovo comma 2 dell'articolo 11 bis della Legge sulla Stampa diminuisce i termini di prescrizione per l'avvio di un'azione civile per danni da 10 a 2 anni dopo la pubblicazione. Sebbene la diminuzione di cinque volte dell'intervallo di tempo per la prescrizione sia benvenuto, il periodo di due anni per la prescrizione è ancora lungo. Si raccomanda che il termine per la presentazione di una causa per diffamazione non sia maggiore di un anno dalla data di pubblicazione.

6. I criteri per la determinazione del risarcimento per diffamazione sono problematici: la Legge sulla Diffamazione modifica l'articolo 11, paragrafo 1 della Legge sulla Stampa. Secondo la nuova disposizione, nel valutare il danno

⁵⁹ *Compulsory Membership in an Association Prescribed by Law for the Practice of Journalism*, Advisory Opinion della Corte Interamericana dei Diritti Umani, OC-5/85 del 13 novembre 1985, Serie A. N. 5. Vedi anche Dichiarazione congiunta del 18 dicembre 2003 di tre speciali mandati per proteggere la libertà di espressione – lo Special Rapporteur delle Nazioni Unite per la libertà d'opinione e d'espressione, il Rappresentante OSCE per la libertà dei mezzi di comunicazione e lo Special Rapporteur dell'OSA per la libertà d'espressione.

⁶⁰ *Cumpăna e Mazăre contro Romania*, *ibidem*, 36.

derivante da diffamazione commesso a mezzo stampa o di una trasmissione radiofonica o televisiva, la Corte tiene conto della circolazione e della rilevanza nazionale o locale dei mezzi di comunicazione utilizzati per commettere il reato, della gravità del reato e dell'effetto riparatorio della pubblicazione o diffusione di una rettifica. Questa disposizione non è pienamente conforme allo standard stabilito dalla Corte europea, la quale richiede che i risarcimenti siano proporzionati al danno e non abbiano alcun "effetto deterrente" sui media.⁶¹

Inoltre la Corte europea tiene conto di ulteriori criteri rispetto a quelli di cui all'articolo 11. Nel caso di Romanenko e altri contro Russia,⁶² che nasce dalla condanna dei giornalisti per diffamazione e dal conseguente risarcimento pecuniario che sono stati condannati a pagare, la Corte ha osservato che i tribunali nazionali non hanno analizzato il reddito dei giornalisti e se quell'ammontare costituisca un onere eccessivo a loro carico. La Corte ha riscontrato una violazione del diritto alla libertà di espressione, notando che l'ammontare del risarcimento, equivalente al loro reddito per quattro mesi, era una "severa punizione" per i giornalisti. Si raccomanda che la Legge sulla Stampa richieda che, nel valutare il quantum dei risarcimenti pecuniari, sia considerato il potenziale effetto deterrente che la somma può costituire sulla libertà di espressione.

L'ammontare del risarcimento non dovrebbe mai essere sproporzionato rispetto al danno fatto, e dovrebbe tener conto del reddito dei giornalisti e dei direttori condannati. Si raccomanda inoltre che la Legge sulla Stampa stabilisca che l'obiettivo principale del rimedio per le dichiarazioni diffamatorie sia quello di riparare il danno arrecato alla reputazione del querelante, non di punire i responsabili della diffusione della dichiarazione. La Legge sulla Stampa dovrebbe fissare un massimale per le pene pecuniarie e prevedere che tale limite massimo possa essere raggiunto solo nei casi più gravi.

7. Mantenimento della responsabilità penale per ingiuria del presidente della Repubblica, e per diffamazione delle Istituzioni costituzionali, delle Forze armate e della nazione italiana: La Legge sulla Diffamazione non prevede l'abolizione o modifiche in altre manifestazioni della diffamazione. L'articolo 287 prevede la reclusione da uno a cinque anni per coloro che ledono l'onore o il prestigio del presidente della Repubblica. L'articolo 290 prevede una multa da 1.000 a 5.000 euro per tutti coloro che diffamano pubblicamente la Repubblica, il

⁶¹ Vedi *Cumpănă e Mazăre contro Romania*, Ibidem 36, par. 94-95, in cui la Corte ha dichiarato che, sebbene gli Stati firmatari possono o addirittura sono tenuti dai loro obblighi positivi ai sensi dell'articolo 8, al fine di garantire un'adeguata tutela della reputazione di una persona, non devono farlo in un modo che abbia un "effetto deterrente" sui media.

⁶² *Romanenko e altri contro Russia*, n.111751/03, sentenza del 8 Ottobre 2009, par. 48.

Parlamento, il Governo, la Corte costituzionale, il sistema giudiziario, le Forze armate dello Stato o gli eserciti di liberazione. L'articolo 291 prevede la stessa multa per chi diffama pubblicamente la nazione italiana, ed è punito con la multa da 1.000 a 5.000 euro. Queste disposizioni sono in conflitto con gli standard internazionali in materia di libertà di espressione.

Nella Raccomandazione 1897 (2010) sul rispetto della libertà dei media, l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha ribadito che la reputazione di una nazione, dei militari, dei personaggi storici o di una religione non possono e non devono essere protetti da leggi sulla diffamazione o sull'ingiuria. Si raccomanda che i governi e i parlamenti "rifiutino chiaramente e apertamente false nozioni di interesse nazionale suscitato contro il lavoro dei giornalisti. Il nazionalismo non deve mai più tornare a essere la malintesa ragione per l'uccisione di giornalisti, o per privarli dei loro diritti o della libertà". Allo stesso modo il Comitato per i diritti umani ha chiesto l'abolizione del reato di "diffamazione dello Stato".⁶³ Si raccomanda che gli articoli 287, 290, e 291 siano aboliti.

In aggiunta, si fa notare con disapprovazione che la Legge sulla Diffamazione viene meno rispetto ad alcune importanti garanzie per la libertà di espressione in caso di diffamazione. In particolare:

1. La Legge sulla Diffamazione non ammette la difesa degli imputati nei casi di diffamazione: anche se i giudici italiani possono aver già ammesso difese specifiche nei casi di diffamazione, si raccomanda che la diffamazione preveda esplicitamente tali difese. La Legge sulla Stampa dovrebbe garantire la difesa della verità, dell'espressione delle opinioni, la pubblicazione ragionevole nell'interesse pubblico e la citazione delle fonti ufficiali, che sono stati riconosciuti dalla Corte europea.

2. La Legge sulla Diffamazione non fissa una finestra temporale per i procedimenti civili per diffamazione: i ritardi dei procedimenti per diffamazione hanno un effetto deterrente sulla libertà dei media. Pertanto i tribunali dovrebbero essere obbligati ad assicurare che ogni fase del procedimento per diffamazione sia condotto in tempi ragionevoli, al fine di limitare l'impatto negativo dei ritardi sulla libertà di espressione.⁶⁴

⁶³ Osservazioni conclusive del Comitato per i diritti umani: Serbia e Montenegro. 12/08/2004. CCPR/CO/81/SEMO.

⁶⁴ Vedi la relativa sezione nella Parte II.



COMMISSIONE EUROPEA PER LA DEMOCRAZIA TRAMITE LA LEGGE (COMMISSIONE DI VENEZIA)

OPINIONE SULLA LEGISLAZIONE SULLA DIFFAMAZIONE IN ITALIA

Strasburgo, 9 Dicembre 2013

**Adottata dalla Commissione di Venezia nella 97^a Sessione Plenaria
(Venezia, 6-7 Dicembre 2013) sulla base di commenti di:**

Dr Richard CLAYTON (Membro, Regno Unito)

Dr Christoph GRABENWARTER (Membro, Austria)

Dr.ssa Herdís THORGEIRSDÓTTIR (Membro, Islanda)

CDL-AD(2013)038 Or. Engl. Opinion n° 715 / 2013

Tavola dei Contenuti

Introduzione

Scopo

Background

Standard Europei

Analisi del quadro giuridico relativo alla diffamazione in Italia

Disposizioni legislative vigenti in materia di diffamazione

Gli emendamenti di modifica dell'attuale quadro giuridico

Gli emendamenti ai provvedimenti penali

Gli emendamenti alla legge sulla stampa

Gli emendamenti ai provvedimenti di procedura penale

Conclusioni

I. Introduzione

1. Nella Risoluzione 1920 (2013) sullo stato della libertà di stampa in Europa, l'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa ha richiesto

un'opinione dalla Commissione di Venezia sulla "conformità della legislazione italiana all'Articolo 10 della Convenzione Europea sui Diritti Umani"(da qui in avanti ECHR).

2. La Dr.sa Herdís Thorgeirsdóttir, il Dr. Richard Clayton e il Dr. Christoph Grabenwarter sono stati nominati Inviati.

3. Il 21-22 Ottobre 2013, gli Inviati hanno visitato l'Italia e hanno incontrato i rappresentanti delle autorità, e delle associazioni della società civile, dell'editoria e dei giornalisti. La Commissione di Venezia è grata alle autorità italiane per l'eccellente organizzazione della visita e a tutti i partecipanti alle riunioni per la loro cooperazione.

4. La seguente opinione è stata adottata dalla 97^a Sessione Plenaria della Commissione (Venezia, 6-7 Dicembre 2013).

II. Scopo

5. Lo scopo della presente opinione è di valutare se il quadro normativo legale italiano sulla diffamazione⁶⁵ (vedere CDL-REF (2013)035), inclusa la Legge sulla Diffamazione⁶⁶ (CDL-REF (2013)051) adottata dalla Camera dei deputati, soddisfa gli standard europei. Vista la richiesta dell'Assemblea Parlamentare avanzata con riferimento al caso Sallusti (per maggiori dettagli § 8 di seguito), la presente opinione pone una particolare enfasi alla diffamazione a mezzo stampa.

6. La presente opinione è basata sulla traduzione inglese dei provvedimenti citati. Siccome la traduzione potrebbe non rispecchiare accuratamente la versione originale, alcuni commenti e opinioni potrebbero essere dovuti a problemi di traduzione.

III. Background

7. La diffamazione in Italia è considerata un reato penale, come stabilito dagli articoli 595-597 del Codice penale e dall'Articolo 13 della Legge sulla Stampa no. 47/1948 (da qui in avanti Legge sulla Stampa), il quale inoltre sancisce pene detentive tra i 6 mesi e i 6 anni. Nonostante questi provvedimenti siano considerati dormienti in Italia, la loro applicazione in una serie di casi negli ultimi anni ha sollevato preoccupazione in Italia e in Europa.

⁶⁵ Legge sulla stampa No. 47 del 8 Febbraio 1948, articoli 57-58bis, 278, 290, 290bis, 291, 594-599 del Codice penale.

⁶⁶ Legge No. 925, inquadrata dal Deputato Costa, Emendamenti agli Emendamenti alla Legge No. 47 del 8 Febbraio 1948, al Codice penale e al Codice di Procedura Penale in materia di diffamazione, calunnia a mezzo stampa, insulto e sentenza degli imputati, approvata dalla Camera dei deputati del 17 Ottobre 2013.

8. In particolare, il caso Sallusti (nel quale sono stati dati 14 mesi di carcere al direttore di un quotidiano per aver pubblicato un articolo diffamatorio scritto da un editorialista anonimo sulla sentenza di un giudice in un caso di aborto di una ragazza di 13 anni), ha scaturito proteste in Italia e all'Estero. Il presidente della Repubblica ha successivamente commutato la pena carceraria in sanzione amministrativa. Nel 2011 e 2012, tre giornalisti e tre direttori di giornale sono stati puniti con il carcere in seguito a sentenze di diffamazione. Nel maggio 2013, altri tre giornalisti sono finiti in carcere per calunnia.

9. È in questa situazione che il Parlamento italiano ha introdotto la legge nel settembre 2012 proponendo, tra le altre cose, emendamenti ai provvedimenti sulla diffamazione criminale. La legge è stata poi rifiutata dal Senato italiano. Una nuova legge (da qui in avanti la legge) è stata introdotta prima del nuovo parlamento italiano nel Maggio 2013 e adottata dalla Camera dei deputati il 17 Ottobre 2013. Il testo di legge è sotto esame del Senato.

10. La Corte Europea dei Diritti Umani (da qui in Avanti la Corte) ha adottato recentemente due sentenze⁶⁷ di condanna nei confronti dell'Italia per la violazione dell'Articolo 10 dell'ECHR relative alla diffamazione.

11. Nel caso Belpietro, la Corte ha sostenuto che, in linea di principio, imporre una responsabilità criminale a un direttore di una testata per la pubblicazione di un articolo diffamatorio contro la Pubblica Accusa scritto da un Senatore della Repubblica, non sollecita l'Articolo 10. La Corte ha fatto riferimento, in questo senso, all'articolo 57 del Codice penale Italiano, il quale impone a un direttore di una testata l'obbligo di controllare ciò che viene pubblicato in modo da prevenire infrazioni della legge: articolo giudicato non in contrasto con l'ECHR. La Corte ha inoltre posto l'accento su come il direttore di un giornale sia responsabile di come un articolo sia presentato e l'importanza attribuitagli tramite la scelta d'impaginazione e pubblicazione. Per quanto riguarda l'articolo in questione, la Corte, nonostante senta l'importanza sociale della questione, giudica molto serie le accuse rivolte agli imputati, anche se non è stato presentato un sostegno obiettivo sufficiente. Nel caso Ricci, riguardante la sentenza a un presentatore/produttore di un programma satirico televisivo per aver rivelato immagini confidenziali registrate per uso interno del servizio pubblico, la corte ha tenuto in particolare considerazione l'incapacità del richiedente di rispettare l'etica giornalistica, ma ha giudicato che

⁶⁷ Belpietro contro Lo Stato Italiano, Domanda No. 43612/10, sentenza del 24 Settembre 2013 (non definitivo); Ricci contro Lo Stato Italiano, Domanda no. 30210/06, sentenza del 8 Ottobre 2013 (non definitivo)

la sentenza nei suoi confronti non stabilisce comunque un caso di violazione del diritto alla libertà di espressione.

12. Tuttavia, in entrambi casi la Corte ha ritenuto che la natura e la severità della pena sancita, in altre parole l'incarcerazione, che per quanto possa essere stata sospesa, ha avuto comunque un effetto agghiacciante, e in assenza di circostanze eccezionali che giustificano tale severità, la sentenza costituisca un'interferenza sproporzionata con gli obiettivi legittimi perseguiti.

IV. Standard Europei

13. La proibizione della diffamazione solleva la questione del giusto equilibrio tra libertà di espressione, protetta dall'Articolo 10 dell'ECHR, e il diritto al rispetto della vita privata e familiare, protetto dall'Articolo 8 dell'ECHR. La libertà di espressione porta con sé doveri e responsabilità che sono di particolare importanza quando la reputazione del nome di un individuo e i "diritti altrui" sono a repentaglio.

Il diritto alla libertà di espressione come fondamento essenziale di una società democratica

14. I principali standard per la protezione del diritto alla libertà di espressione e opinione, e il diritto di ricevere e impartire informazioni liberamente, sono sanciti dall'Articolo 10 dell'ECHR e dall'Articolo 19 del Convegno Internazionale dei Diritti Politici e Civili (ICCPR). La libertà di opinione e espressione sono inoltre garantiti dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo all'Articolo 19, così come, più di recente, dall'Articolo 11 della Carta Fondamentale dei Diritti dell'Unione Europea.

15. Come sottolineato dalla Corte, la libertà di espressione costituisce un pilastro fondamentale di una società democratica e una delle condizioni basilari di progresso per l'emancipazione individuale.⁶⁸ Secondo l'Articolo 10 (2) e secondo la legge stabilita dalla Corte⁶⁹, l'interferenza delle autorità deve essere "sancita dalla legge", corrispondere ad un "urgente problema sociale", essere proporzionata ad uno dei legittimi obiettivi perseguiti nel contesto dell'Articolo 10 (2), e essere giustificata da decisioni giuridiche che diano una motivazione rilevante e sufficiente.

⁶⁸ Axel Springer AG contro Lo Stato Tedesco, Domanda No 39954/08, sentenza del 7 Febbraio 2012, § 78

⁶⁹ Vedere, per esempio Sunday Times contro Lo Stato Britannico, Domanda No. 6538/74, sentenza del 26 Aprile 1979, § 49; Belpietro contro Lo Stato Italiano, § 44

Il diritto alla protezione della propria reputazione

16. Il diritto alla protezione della propria reputazione deriva dall'Articolo 8 dell'ECHR come parte del diritto al rispetto della vita privata. A differenza dell'Articolo 17 dell'ICCPR, l'Articolo 8 dell'ECHR non menziona esplicitamente il diritto alla reputazione. La Corte ha tuttavia confermato che il diritto alla reputazione è protetto dall'Articolo 8 dell'ECHR come parte del diritto al rispetto della vita privata⁷⁰; e ha sottolineato come l'Articolo 8, oltre a porre obblighi in primis negativi sullo Stato per astenersi dall'interferenza arbitraria nell'esercizio del diritto alla vita privata e familiare, ponga anche obblighi positivi per assicurare l'effettivo rispetto della vita privata, e in particolare il diritto alla protezione della propria reputazione⁷¹. Nonostante ciò, la Corte ha decretato che per far scattare l'Articolo 8 “un attacco alla reputazione di una persona deve raggiungere un certo livello di serietà e in modo da causare pregiudizi al personale beneficio del diritto del rispetto della vita privata”.⁷²

17. La Gran Camera della Corte nella sentenza Axel Springer⁷³ ha avanzato i criteri rilevanti per l'esercizio di equilibrio tra protezione della vita privata e libertà di espressione, in particolare per quanto riguarda i media: (a) contributo al dibattito di interesse generale; (b) quanto è nota la persona in questione e qual è l'oggetto dell'inchiesta (la misura in cui le informazioni sono relative alle attività ufficiali/pubbliche); (c) comportamento *ex ante* della persona in questione; (d) il metodo per ottenere le informazioni e la loro veridicità (necessità di agire in buona fede e su basi accurate e fattuali, e provvedere informazioni “affidabili e precise” nel rispetto dell'etica giornalistica; (e) contenuto, formato, e conseguenze della pubblicazione; (f) severità della sanzione imposta; e se, alla luce dei fattori sopracitati, possa avere un effetto agghiacciante.

⁷⁰ Radio France contro Lo Stato Francese, Domanda No. 53984/00, sentenza del 30 Marzo 2004, §31; vedere anche: Chauvy e altri contro Lo Stato Francese, No. 64915/01, § 70; Polano Torres e Movilla Polanco contro Lo Stato Spagnolo, no. 34147/06, 21 Settembre 2010, § 40. Vedere anche: Pfeifer contro Lo Stato Austriaco, No. 12556/03, § 35, dove il conflitto è stato risolto nell'ambito dell'Articolo 8

⁷¹ Somesan e Butiuc contro Lo Stato Romeno, Domanda No. 45543/04, sentenza del 19 Novembre 2013, §§ 22-23

⁷² A. contro Lo Stato Norvegese, Domanda No. 28070/06, sentenza del 12 Novembre 2009, § 64

⁷³ Axel Springer AG contro Lo Stato Tedesco, Domanda No 39954/08, sentenza del 7 Febbraio 2012

Prevedibilità delle norme di restrizione alla libertà di espressione per la protezione della reputazione e dei dritti altrui

18. La Corte accetta, con riguardo verso il calcolo dei danni alla reputazione, che le leggi nazionali debbano lasciare spazio ad una varietà illimitata di situazioni e che un considerevole livello di flessibilità possa essere necessario per consentire una valutazione dei danni su misura delle circostanze particolari del caso. Tuttavia, le leggi nazionali sulla diffamazione devono esser formulate con sufficiente precisione da consentire ai cittadini di regolare il proprio comportamento: devono essere in grado, anche con un consultorio adeguato, di prevedere, entro limiti ragionevoli circostanziali, le conseguenze di una particolare azione.⁷⁴

La stampa come cane da guardia dell'opinione pubblica e del pubblico diritto all'informazione

19. Secondo l'Articolo 10 della giurisprudenza della Corte⁷⁵, la stampa svolge un ruolo vitale come “mastino da guardia dell'opinione pubblica”, che è essenziale per una società democratica. Come recentemente reiterato dalla Corte nel caso Belpietro contro Lo Stato Italiano (§ 47), nonostante la stampa non debba oltrepassare certi limiti, relativi in particolare alla protezione della reputazione e ai dritti altrui, è suo dovere impartire, coerentemente con i propri “diritti e responsabilità”, informazioni e idee che siano di pubblico interesse, incluse quelle concernenti la giustizia.⁷⁶ La stampa non ha solo il compito di impartire tali informazioni e idee: il pubblico ha anche il diritto di riceverle. La Corte ha confermato che Internet e l'informazione on-line rientrano nell'ambito della protezione garantita dall'Articolo 10.⁷⁷ In una

⁷⁴ Sunday Times contro Lo Stato Britannico, Domanda No. 6538/74, sentenza del 26 Aprile 1979

⁷⁵ Goodwin contro Lo Stato Britannico, Domanda No. 17488/90, sentenza del 27 Marzo 1996, § 39; Tammer contro Lo Stato Estone, Domanda no. 41205/98, sentenza del 26 Febbraio 2001, § 62; Cumpăna e Mazăre contro Lo Stato Romeno, Domanda no. 33348/96, sentenza del 17 Dicembre 2004, § 93; Times Newspapers contro Lo Stato Britannico, Domande No. 3002/03 e 23676/03, sentenza del 10 March 2009, § 45

⁷⁶ De Haes e Gijssels contro Lo Stato Belga, Domanda No. 19983/92, sentenza del 24 Febbraio 1997, § 37; Sunday Times contro Lo Stato Britannico, Domanda No. 6538/74, sentenza del 26 Aprile 1979, § 65; Perna contro Lo Stato Italiano, No. 48898/99, sentenza del 6 Maggio 2003, § 39;

⁷⁷ Times Newspapers Ltd. contro Lo Stato Britannico (nos. 1 e 2, nos. 3002/03 e 23676/03), sentenza del 10 Marzo 2009, §27. Vedere anche: Raccomandazione CM/Rec(2007)16 della Commissione dei Ministri agli stati membri sulle misure per promuovere il valore del servizio pubblico di Internet; Dichiarazione Congiunta dell'Inviato Speciale ONU sulla Libertà di Espressione e Opinione, il Rappresentante OSCE sulla Libertà dei Media e l'Inviato Speciale dell'OAS sulla Libertà di Espressione, adottata il 21 Dicembre 2005

recente sentenza,⁷⁸ la Corte, per la prima volta, ha interpretato l'Articolo 10 dell'ECHR come un'imposizione positiva sugli Stati per la creazione di un quadro normativo che assicuri una efficace protezione alla libertà di espressione su internet dei giornalisti.

Soggetto

20. Nella giurisprudenza, la Corte ha coerentemente applicato la nozione di alta soglia di tolleranza per le critiche dirette a politici, membri di governo e capi di stato, giudici, e anche grandi aziende.⁷⁹ Come rilevato nel caso *Lingens contro Lo Stato Austriaco*,⁸⁰ i limiti di una critica accettabile sono più ampi per quanto riguarda figure pubbliche o politiche che non per un singolo privato. In una società democratica, l'azione di governo deve essere soggetta all'attento scrutinio non solo delle autorità legislative e giudiziarie, ma anche della stampa e dell'opinione pubblica. Inoltre, "la posizione dominante occupata dal governo costringe ad un contegno nel ricorso a procedure penali, in particolari quando sono disponibili altri mezzi per rispondere ad attacchi e critiche ingiustificate da parte degli avversari o della stampa".⁸¹

21. Per quanto riguarda la critica dei media contro la magistratura, la Corte, pur ponendo l'accento sul bisogno di un giusto equilibrio fra l'interesse pubblico per un'equa amministrazione della giustizia e la libertà di espressione (*Sunday Times*, § 65) ha rilevato che, come qualsiasi altra istituzione pubblica, le corti e i tribunali non sono immuni dalla critica e dallo scrutinio, "che sia di giornalisti specializzati, della stampa generalista, o del grande pubblico".⁸² La corte ha comunque evidenziato che, in visione del suo ruolo speciale nella società, la magistratura deve avere la fiducia del pubblico per avere successo, e che, da questo punto di vista, potrebbe rivelarsi necessaria "una forma di protezione di tale fiducia contro attacchi distruttivi essenzialmente infondati, e specialmente in virtù del fatto che i giudici che sono criticati sono soggetti al dovere di discrezionalità che li preclude dal poter rispondere".⁸³

⁷⁸ Consiglio di Redazione del *Pravoye Delo* e *Shtekel* contro Lo Stato Ucraino, Domanda no. 33014/05, sentenza del 5 Maggio 2011, §66

⁷⁹ *Steel e Morris* contro Lo Stato Britannico, Domanda no. 68416/01, sentenza del 15 Febbraio 2005, § 94

⁸⁰ *Lingens* contro Lo Stato Austriaco, Domanda No. 9815/82, sentenza del 8 Luglio 1986, § 42

⁸¹ *Castells* contro Lo Stato Spagnolo, Domanda No. 11798/85, sentenza del 23 April 1992, § 46

⁸² *Worm* contro Lo Stato Austriaco, Domanda No. 22714/93, sentenza del 29 Agosto 1997, § 50

⁸³ *Prager e Oberlischlick* contro Lo Stato Austriaco, Domanda No.15974/90, sentenza del 26 Aprile 1995, § 34; *Skalka* contro Lo Stato Polacco, Domanda No. 43425/98, 27 Maggio

22. Perciò, deve essere fatta una distinzione tra critica legittima relativa alle attività professionali dei giudici, cioè il ragionamento dietro una sentenza, intese entro ampi limiti, e accusa diffamante o insulto contro singoli giudici.⁸⁴ Quando la critica comporta accuse di condotta illegittima e abusiva nei confronti di membri della magistratura, queste devono essere supportate da prove rilevanti.⁸⁵ In fine, nel bilanciare gli interessi in gioco, la Corte ha rivolto particolare attenzione ai media come spazio per dar voce alle critiche; ha rilevato come, di fronte al grande pubblico, critiche infondate di giudici/altri membri della magistratura nei media o “soffiate” di informazioni procedurali non pubbliche ai media generino un serio danno alla reputazione dell’autorità giudiziaria.⁸⁶

Dibattito di pubblico interesse e il concetto di giornalismo responsabile

23. Nel considerare se un’interferenza con la libertà di parola sia necessaria in una società democratica, la Corte assegna la protezione più forte possibile al dibattito politico su questioni d’interesse pubblico, che ha definito in maniera molto ampia, per consentire la parola su tutte le questioni d’interesse generale. Inoltre, come stabilito nel caso *Handyside* contro Lo Stato Britannico,⁸⁷ la protezione dell’Articolo 10 non si applica solo a informazioni o idee che sono favorevoli e inoffensive, ma anche a quelle offensive, scioccanti, o che possono disturbare. Conseguentemente, nella sfera del dibattito d’interesse pubblico, “le eccezioni alla libertà di espressione vanno interpretate in maniera molto limitata”.⁸⁸

24. La Corte ha inoltre sviluppato e definito “i doveri e le responsabilità” dei giornalisti.⁸⁹ La garanzia de “l’interesse pubblico” prevista nell’Articolo 10 per i giornalisti è soggetta alla buona fede delle loro azioni in modo da fornire informazioni accurate e affidabili, nel rispetto dell’etica del giornalismo.

2003, § 34

⁸⁴ *Barfod* contro Lo Stato Danese, Domanda No.11508/85, sentenza del 22 Febbraio 1989, § 35; *Shalka* contro Lo Stato Polacco, Domanda No.43425/98, 27 Maggio 2003, § 34

⁸⁵ *Lesnik* contro Lo Stato Slovacco, Domanda No. 35640/97, sentenza del 11 Marzo 2003, § 57

⁸⁶ *Schöpfer* contro Lo Stato Svizzero, Domanda No. 25405/94, sentenza del 20 Maggio 1998, § 34

⁸⁷ *Handyside* contro Lo Stato Britannico, Domanda No. 5493/72, sentenza del 7 Dicembre 1976, § 49; vedere anche: *Perna* contro Lo Stato Italiano, Domanda No. 48898/99, sentenza del 6 Maggio 2003, § 39

⁸⁸ *Lopes Gomes da Silva* contro Lo Stato Portoghese, Domanda No. 37698/97, sentenza del 28 Settembre 2000, § 30

⁸⁹ *Times Newspapers Ltd* contro Lo Stato Britannico (Nos. 1 e 2), Domande Nos. 3002/03 e 23676/03, 10 Marzo 2009, § 42; *Fressoz e Roire* contro Lo Stato Francese [GC], Domanda No. 29183/95, 21 Gennaio 1999, § 54

Distinzione tra dichiarazioni di fatto e giudizi di valore/veridicità

25. Nella giurisprudenza, la Corte ha fatto una distinzione tra dichiarazioni di fatto e giudizi di valore. Mentre l'esistenza di fatti può essere dimostrata, la sincerità dei giudizi di valore non può essere comprovata. La Corte ha sostenuto che il requisito per valutare la veridicità di un giudizio di valore sia impossibile da soddisfare e che "infranga il principio stesso della libertà d'opinione, il quale è un diritto fondamentale assicurato dall'Articolo 10".⁹⁰ Qualora una dichiarazione fosse un giudizio di valore, la proporzionalità dell'interferenza dipenderebbe "dalla sufficiente prova nei fatti a comprova della dichiarazione, giacché un giudizio di valore senza prova nei fatti sarebbe da considerarsi eccessivo".⁹¹

26. La responsabilità di addurre prove, per principio, è sempre stata assegnata all'autore. Eppure, la prova della verità non può essere imposta all'autore di un'offesa se non può essere dimostrata, o se questi debba sforzarsi oltre i propri limiti, mentre l'accusa ha accesso a fatti rilevanti.⁹² Per quanto riguarda la stampa, nel caso *McVicar contro Lo Stato Britannico*, la Corte ha ricordato che "sono necessarie circostanze eccezionali prima di poter licenziare un quotidiano dal suo dovere di verificare sempre e costantemente fatti e informazioni diffamatori per privati cittadini".⁹³

27. Parimenti, la giurisprudenza della Corte ha saldamente stabilito, come parte della difesa dell'"interesse pubblico", il diritto del pubblico di ricevere informazioni e idee di qualsiasi tipo, anche se a volte non del tutto confermate. Inoltre, la Corte ha stabilito che, nel contesto del dibattito di interesse pubblico, la libertà giornalistica copre anche il ricorso ad un certo livello di esagerazione, o anche provocazione".⁹⁴

⁹⁰ Vedere: *Lingens contro Lo Stato Austriaco*, § 46; *Mahmudov e Agazade contro Lo Stato Azero*, § 41; *Belpietro contro Lo Stato Italiano*, § 51

⁹¹ Vedere, per esempio, *Feldek contro Lo Stato Slovacco*, Domanda No. 29032/95, sentenza del 12 Luglio 2001, §§ 75-76; vedere inoltre *Steel e Morris contro Lo Stato Britannico*, Domanda No. 68416/01, sentenza del 15/2/2005, 87

⁹² Vedere Commissione di Venezia, Opinione Interna sul Disegno di Legge per l'Emendamento del Codice civile della Repubblica d'Armendia adottata dalla Commissione di Venezia alla 79a Sessione Plenaria, (Venezia, 12-13 Giugno 2009), CDL-AD(2009) 037, § 15

⁹³ *McVicar contro Lo Stato Britannico*, No. 46311/99, sentenza del 7/05/2002, §§ 84; vedere inoltre *Alithia Publishing Company Ltd e Constantinides contro Lo Stato di Cipro*, Domanda No. 17550/03, sentenza del 22 May 2008, § 49, 70

⁹⁴ *Thorgeir Thorgeirson contro Lo Stato Islandese*, Domanda No. 13778/88, sentenza del 25 Giugno 1992, § 65; *Pedersen e Baadsgaard*, Domanda No. 49017/99, sentenza del 17 Dicembre 2004, §71; *Prager e Oberschlick contro Lo Stato Austriaco*, Domanda no.15974/90, sentenza del 26 Aprile 1995, § 38; *Perna contro Lo Stato Italiano*, § 39

Natura e severità delle sanzioni / “Effetto agghiacciante” delle sanzioni

28. La Corte ha consistentemente sostenuto che la natura e la severità delle sanzioni imposte siano fattori da considerare attentamente nella valutazione della proporzionalità dell'interferenza.⁹⁵ L'“effetto agghiacciante” che le sanzioni possono avere nel futuro esercizio della libertà di espressione svolge un ruolo decisivo nell'equilibrio dei diversi interessi.⁹⁶

29. La Corte non ha prescritto provvedimenti penali per la diffamazione. In quest'ottica, le autorità nazionali competenti hanno facoltà, quando appropriato, di ricorrere a misure legali di natura penale.⁹⁷ La Corte ha inoltre sottolineato l'effetto agghiacciante derivante da una sanzione penale, e ha perciò criticato l'uso eccessivo di questo tipo di provvedimenti.⁹⁸

30. La Corte esercita un attento scrutinio dei requisiti di proporzionalità relativi a misure che possano dissuadere la stampa dall'informare su argomenti di interesse pubblico.⁹⁹ Nello specifico, la Corte ha giudicato il carcere come una sanzione troppo severa (anche quando commutata) suscitando un considerevole effetto agghiacciante.¹⁰⁰ In quest'ottica, “nonostante le sentenze siano in principio materia dei tribunali nazionali, [...] l'imposizione di una sentenza carceraria per un'offesa a mezzo stampa può essere compatibile con la libertà di espressione dei giornalisti [...] solo in circostanze eccezionali, specialmente quando altri diritti fondamentali sono stati violati, come, per esempio, nel caso di linguaggio che incita all'odio e alla violenza”.¹⁰¹ Inoltre, punire un giornalista perché assiste nella disseminazione di dichiarazioni fatti

⁹⁵ Ceylan contro Lo Stato Turco, Domanda No. 23556/94, sentenza del 8 Luglio 1999 § 37; Skalka contro Lo Stato Polacco, Domanda No. 43425/98, sentenza del 27 Maggio 2003, § 41; Tammer contro Lo Stato Estone, Domanda No. 41205/98, sentenza del 6 Febbraio 2001, § 69; Cumpănaș e Mazăre contro Lo Stato Romeno, Domanda No. 33348/96, sentenza del 17 Dicembre 2004, § 111.

⁹⁶ Goodwin contro Lo Stato Britannico, Domanda No. 17488/90, sentenza del 27 Marzo 1996, § 39

⁹⁷ Incal contro Lo Stato Turco, Domanda No. 22678/93, sentenza del 9 Giugno 1998 § 54; Castells contro Lo Stato Spagnolo, § 46

⁹⁸ Azevedo contro Lo Stato Portoghese, Domanda No. 20620/04, sentenza del 27 Marzo 2008, § 33; vedere inoltre Altug Taner Akcam contro Lo Stato Turco, Domanda No. 27520/07, sentenza del 25 Ottobre 2001, §§ 75 e 82

⁹⁹ Bergens Tidende contro Lo Stato della Norvegia, Domanda No 26132/95, sentenza del 2 Agosto 2000, § 52; Cumpănaș e Mazăre contro Lo Stato Romeno, § 113; vedere inoltre Commissione ONU Diritti Umani, Commento Generale No. 34 sull'Articolo 19 ICCPR

¹⁰⁰ Belpietro contro Lo Stato Italiano, § 61; Ricci contro Lo Stato Italiano, § 59

¹⁰¹ Cumpănaș e Mazăre contro Lo Stato Romeno, §§ 112 e 115; vedere inoltre Mahmudov e Agazade contro Lo Stato Azero, Domanda No. 35877/04, sentenza del 18 Dicembre 2008, § 50; per maggiori riferimenti vedere Feridun Yazar contro Lo Stato Turco, Domanda No. 42713/98, sentenza del 23 Settembre 2004, § 27, e Sürek e Özdemir contro Lo Stato Turco [GC], Domanda Nos. 23927/94 e 24277/94, sentenza del 8 Luglio 1999, § 63

da terze parti rilasciate tramite interviste, metterebbe in seria discussione la capacità della stampa di contribuire ai dibattiti di interesse pubblico.¹⁰²

31. Per quanto riguarda le sanzioni che proibiscono ai giornalisti di esercitare la professione, la Corte ha stabilito che tali misure, seppur soggette a limiti temporali, “siano una violazione dei tribunali nazionali in contravvenzione del principio che la stampa debba poter svolgere un ruolo di guardia della società democratica”.¹⁰³ In quest’ottica, “i limiti imposti alle attività giornalistiche chiedono uno scrutinio più attento [...] e sono giustificati esclusivamente in circostanze eccezionali”.¹⁰⁴

32. I risarcimenti per danni applicati in casi di procedura civile devono tenere conto delle circostanze specifiche del caso e risultare in un rapporto ragionevole proporzionale al danno subito alla reputazione.¹⁰⁵ È assodato nella giurisprudenza della Corte che ricompense economiche eccessive possano avere un “effetto agghiacciante” sulla libertà d’espressione e condurre all’auto-censura. Questo effetto agghiacciante è particolarmente problematico nel momento in cui tange, nello specifico, coloro i quali provano a far luce su casi di corruzione e abuso in luoghi di potere. L’Articolo 10 del ECHR, infatti, sancisce l’eccessiva punizione per diffamazione come una violazione del diritto stesso.¹⁰⁶ Allo stesso modo, è possibile prevedere obblighi specifici per la stampa, come la correzione di una falsa dichiarazione, dar voce di replica all’accusato o la pubblicazione di atti giudiziari che sanciscono la falsità di quanto pubblicato.

L’approccio del Consiglio d’Europa alle sanzioni per diffamazione

33. Nella sua dichiarazione del 2004 sulla libertà del dibattito politico nei media, il Comitato dei Ministri ha sottolineato che “la diffamazione o l’ingiuria da parte dei media non dovrebbero condurre ad una pena detentiva, a meno che la gravità della violazione dei diritti sulla reputazione altrui renda una pena simile strettamente in proporzione al danno, soprattutto laddove altri diritti fondamentali sono stati gravemente violati attraverso dichiarazioni

¹⁰² Jersild contro Lo Stato Danese, Domanda No. 15890/89, sentenza del 23 Settembre 1994, § 35

¹⁰³ Cumpăna e Mazăre contro Lo Stato Romeno, §§ 119

¹⁰⁴ Cumpăna e Mazăre contro Lo Stato Romeno, §§ 118

¹⁰⁵ Tolstoy Miloslavsky contro Lo Stato Britannico, Domanda No. 18139/91, sentenza del 13 Luglio 1995, § 49; 15/2/2005, Steel e Morris contro Lo Stato Britannico, § 96

¹⁰⁶ Tolstoy Miloslavsky contro Lo Stato Britannico, § 49, §51; in Steel e Morris, § 96, la Corte ha sostenuto che i mezzi limitati dell’imputato fossero un fattore nel determinare la proporzionalità dei risarcimenti assegnati. L’alto livello di risarcimenti richiesto dall’imputato sono stati considerati eccessivi “quando paragonati alle [loro] modeste entrate e risorse”.

diffamatorie o ingiuriose nei media, come l'incitazione all'odio". Nella Raccomandazione CM/Rec (2011)7 inoltrata agli Stati membri su una nuova nozione dei mezzi di comunicazione, il Comitato dei ministri ha sottolineato che qualsiasi azione intentata contro i media per motivi di contenuto deve rispettare rigorosamente le leggi disponibili e, soprattutto, i diritti umani internazionali, e in particolare della ECHR, e rispettare le garanzie procedurali, e, infine, che ci debba essere sempre "una presunzione in favore della libertà di espressione e di informazione e in favore della libertà di stampa".

34. Con le Raccomandazioni 1506 (2001) e 1589 (2003) e, più recentemente, la Raccomandazione 1814 (2007) e la Risoluzione 1577 (2007) Verso la depenalizzazione della diffamazione, così come la Risoluzione 1920 (2013) sullo stato della libertà dei media in Europa, l'Assemblea Parlamentare ha invitato gli Stati ad abrogare o modificare le disposizioni penali sulla diffamazione e abolire le pene detentive. L'Assemblea ha condannato "il ricorso abusivo all'irragionevole livello di grandi risarcimenti per danni e interessi nei casi di diffamazione", e ha sottolineato che i giornalisti perseguiti per diffamazione devono poter proteggere le loro fonti.

V. Analisi del quadro giuridico relativo alla diffamazione in Italia

A. Disposizioni legislative vigenti in materia di diffamazione.

35. La libertà di espressione e la libertà di stampa sono protette dalla Costituzione italiana del 1948 nel suo articolo 21, che recita: "Chiunque ha il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, la scrittura, o qualsiasi altra forma di comunicazione. La stampa non può essere soggetta ad alcuna autorizzazione o censura [...]"

Definizione e scopo di "ingiuria" e "diffamazione"

36. Come accennato nell'introduzione, lo scopo di questa Opinione è di valutare, come richiesto dall'Assemblea Parlamentare, se il quadro normativo italiano in materia di diffamazione è conforme alle norme europee. La Commissione rileva in questo contesto che l'articolo 594 del Codice penale italiano contempli l'"ingiuria", un reato che è distinto dalla diffamazione, ma che, come ogni altra espressione, rientra nel campo di applicazione dell'articolo 10 dell'ECHR, ed è soggetto all'esercizio di equilibrio, in particolare con l'articolo 8 dell'ECHR sulla protezione della vita privata.

37. La diffamazione è definita all'articolo 595 come danno alla reputazione di una persona attraverso la comunicazione con più persone. Ci sono tre forme di diffamazione aggravata: attraverso la denuncia di un atto specifico

(art. 595 § 2), a mezzo stampa o qualsiasi altro mezzo di pubblicità, o attraverso un atto pubblico (§ 3), e se è diretta ad un organo politico, amministrativo o giudiziario (§ 4).

38. La Commissione di Venezia sottolinea che, diversamente da l'interpretazione della nozione di "diffamazione" prevalente nella giurisprudenza della Corte (cfr. Capitolo IV), l'articolo 595 non richiede che le informazioni siano false o inesatte perché il reato di diffamazione si verifichi. L'articolo 596 esclude anche la difesa della giustificazione (dimostrare la verità delle accuse, *exceptio veritatis*), fatta eccezione per i casi di diffamazione attraverso la denuncia di un determinato atto, in tre casi: 1) quando la persona diffamata è un pubblico ufficiale e il presunto atto è relativo all'esercizio delle sue funzioni; 2) se il procedimento penale è tuttora in corso sul presunto atto da parte della, o contro la, persona diffamata; 3) se il denunciante chiede formalmente che la sentenza debba estendersi fino ad accertare la verità o la falsità del presunto atto. Va notato a questo proposito che riferendosi all'impossibilità *de iure* di perorare la difesa della verità, la Corte ha espressamente dichiarato tale interferenza con la libertà di espressione non è necessaria per una società democratica.¹⁰⁷

39. Tuttavia, sia la letteratura giuridica italiana che la giurisprudenza hanno costantemente affermato che l'esercizio del diritto di cronaca e della libertà di stampa garantito dall'articolo 21 della Costituzione rappresenta una causa di giustificazione all'interno dei sensi dell'articolo 51 del Codice penale, rendendo così gli atti (la comunicazione di informazioni che danneggiano l'onore, la dignità o la reputazione di un'altra persona) non punibili. Una sentenza storica della Corte di Cassazione (Cassazione civile, sez. I, 18 Ottobre 1984), costantemente applicata dai tribunali civili e penali, ha stabilito i tre criteri per l'applicazione dell'articolo 51: l'utilità sociale o rilevanza sociale dell'informazione, la veridicità delle informazioni (che può essere presunta, *verità putativa*, se il giornalista ha seriamente verificato le sue fonti di informazione); "continenza", riferendosi alla forma civilizzata di espressione, che non deve "violare la dignità minima alla quale ogni essere umano ha diritto". La giurisprudenza ha ulteriormente chiarito che questi tre criteri non possono operare pienamente a proposito del diritto di critica e di satira.

40. Anche la Corte Costituzionale Italiana (cfr. sentenza n. 175 del 5 luglio 1971 nella Raccolta Ufficiale delle Sentenze e Ordinanze della Corte Costituzionale, vol. XXXIV, 1971, p. 550) ha dichiarato che le esclusioni e le

¹⁰⁷ Castells contro Lo Stato Spagnolo, § 48; Colombani e altri contro Lo Stato Francese, Domanda No. 51279/99, sentenza del 25 Giugno 2002 § 66

limitazioni della *exceptio veritatis* previste dall'articolo 596 del Codice penale non sono applicabili qualora l'imputato eserciti la giustificazione causale relativa alla libertà di espressione sancita dall'Articolo 21 della Costituzione, affermando la veridicità delle informazioni.

41. La Commissione di Venezia osserva che, mentre la formulazione degli articoli 595 e 596 del Codice penale italiano solleva questioni relative alla Convenzione Europea sui Diritti dell'Uomo, l'interpretazione e l'applicazione di queste due disposizioni sembrano essere state corrette e portate più in linea con gli standard europei. È importante rilevare che, nella maggior parte dei casi, la veridicità delle informazioni comunicate esclude il reato di diffamazione. Tuttavia, appare sempre possibile usare la comunicazione d'informazioni veritiere che interferiscono nella vita privata di un individuo per ricorrere al reato di diffamazione (anche se, in pratica, il risarcimento dai danni alla propria reputazione ha più probabilità di essere perseguito in sede civile piuttosto che penale, soprattutto per evitare pubblicità).

42. La Commissione di Venezia è del parere che sarebbe opportuno introdurre nell'articolo 595 la difesa della verità riconosciuta nella sentenza 1984 della Corte di Cassazione e nella sentenza 1971 della Corte Costituzionale, nonché, in linea con le leggi dell'ECHR, la difesa dell'interesse pubblico¹⁰⁸ e del giornalismo responsabile. Come accennato nel precedente §39, la giurisprudenza nazionale tiene conto dei criteri di utilità sociale o di rilevanza sociale delle informazioni e "continenza" dei giornalisti. Conseguentemente, l'articolo 596 dovrebbe essere rivisto.

Pubbliche Istituzioni e personaggi pubblici come oggetto di diffamazione

43. Ai sensi dell'articolo 595 §4 del Codice penale, qualora la diffamazione abbia come obiettivo "un ente politico, amministrativo o giudiziario, un rappresentante di questi o di un'autorità collegiale", sarà applicato un aumento delle sanzioni. Ai sensi dell'articolo 290 del Codice penale le sanzioni riguardanti la diffamazione della Repubblica, delle istituzioni costituzionali e delle forze armate sono più elevate (fino a 5.000 euro) rispetto a quelle applicabili alla diffamazione nei confronti di altre persone (fino a 2.065 euro in caso di affermazione di un dato di fatto, ai sensi dell'art 595 § 2).

44. La Commissione di Venezia ricorda che la pubblica critica delle autorità è altamente protetta dalla giurisprudenza dell'ECHR e le eccezioni alla libertà

¹⁰⁸ Somesan e Butiuc contro Lo Stato Romeno, Domanda No. 45543/04, sentenza del 19 Novembre 2013, §§ 25-26

di espressione devono, in questo contesto, essere interpretate in maniera molto ristretta (v. § 20 prima). L'Articolo 595 § 4 è palesemente disallineato con questa giurisprudenza. La Commissione di Venezia accoglie con favore il fatto che le nuove proposte di emendamento non richiedono più di prevedere un'applicazione di sanzioni maggiori in questi casi.

45. Allo stesso modo, l'onore e il prestigio del presidente della Repubblica godono di una particolarmente forte tutela ai sensi dell'articolo 278 e 290bis del Codice penale, così come ogni affronto è punibile con una pena detentiva pesante che vada dall'1 ai 5 anni.

46. Dette disposizioni sono problematiche dal punto di vista dell'articolo 10 dell'ECHR, secondo cui la speciale disposizione per la protezione della reputazione del capo dello Stato, ovvero il diritto di essere scudati dalla trasmissione di informazioni e dall'espressione di pareri personali.¹⁰⁹ La Commissione di Venezia è del parere che tali disposizioni dovrebbero essere riconsiderate.

47. In considerazione dell'ampio potenziale d'interpretazione dato dal concetto di "nazione", l'articolo 291 del Codice penale, in base al quale la diffamazione della nazione italiana "è punibile con una multa tra i 1000 e i 5.000 euro", è altresì problematico e andrebbe abolito.

Intervistati per diffamazione

48. Gli articoli 57 e 57bis del Codice penale prevedono la responsabilità dei direttore/vice-direttori, dei redattori e dei tipografi (per la stampa non periodica) per il mancato controllo dei contenuti della pubblicazione in caso di reato di diffamazione. La pena applicabile al reato sarà, nel rispetto di questi, ridotta a un massimo di un terzo, tranne che in caso di complicità. L'Articolo 58 estende la portata di queste disposizioni alla stampa clandestina. L'Articolo 596bis estende al direttore, vice-direttore, redattore e tipografo l'applicazione delle disposizioni dell'articolo 596 relative alla difesa della verità (cfr. § 38 sopra).

49. La Commissione di Venezia è del parere che, come affermato dalla Corte nel caso Belpietro (cfr. § § 58-59 della sentenza), l'obbligo del direttore/

¹⁰⁹ Artun e Güvener contro Lo Stato Turco, Domanda No. 75510/01, sentenza del 26 Settembre 2007, § 31; Mondragon contro Lo Stato Spagnolo, Domanda No. 20134/07, sentenza del 15 Maggio 2011, § 55; vedere anche Colombani contro Lo Stato Francese, Domanda No. 51279/99, sentenza del 25 giugno 2002, § 56, Castell contro Lo Stato Spagnolo, Domanda No. 11798/85, sentenza del 23 Aprile 1992, § 46; Eon contro Lo Stato Francese, Domanda No. 26118/10, sentenza del 14 Marzo 2013, § 55. Vedere inoltre, relative a casi di protezione eccessiva per la carica di presidente della Repubblica, Pakdemirli contro Lo Stato Turco, Domanda No. 35839/97, sentenza del 22 Febbraio 2005, § 52.

redattore/tipografo a vigilare sul contenuto della pubblicazione, comprese la presentazione nonché i relativi risvolti legali, al fine di prevenire violazioni della legge, è in conformità con le norme dell'ECHR (vedi § 11 sopra). Un parere che è stato ulteriormente confermato dalla Corte nella recente sentenza del caso Delfi AS contro Lo Stato Estone, nella quale si è sostenuta la responsabilità di un sito internet di informazione per i commenti offensivi dei suoi lettori.¹¹⁰

50. Allo stesso modo, ai sensi dell'Articolo 11 della legge sulla stampa, i reati commessi a mezzo stampa dall'autore della pubblicazione e dal redattore implicano una responsabilità civile, sia individuale che condivisa.

51. La Commissione di Venezia è del parere che, come incentivo per garantire elevati standard giornalistici nei media,¹¹¹ le leggi sulla diffamazione dovrebbero porre la responsabilità giuridica primaria relativa ai danni sull'editore/proprietario, il quale dovrebbe invece affrontare le responsabilità economiche. Questo è di particolare importanza per i giornalisti dipendenti dai media meno importanti, per i quali la minaccia di pesanti multe e risarcimenti finanziari comporta un deterrente maggiore. Secondo le informazioni fornite alla Commissione, in Italia, nel caso dei media più importanti, la maggior parte delle responsabilità finanziarie per diffamazione, se non tutte, sono assunte dagli stessi media o dal proprietario. I giornalisti autonomi, quelli impiegati nei media meno potenti, e i cosiddetti "collaboratori" rimangono comunque particolarmente vulnerabili.

Esenzioni dalla diffamazione – Dichiarazioni privilegiate

52. Le disposizioni dell'Articolo 598 del Codice penale, che tutelano l'espressione diffamatoria nei procedimenti dinanzi ad un'autorità giudiziaria e amministrativa poiché dichiarazione privilegiata, trarrebbero beneficio da una maggiore chiarezza. In particolare, la limitazione delle dichiarazioni privilegiate "all'oggetto della controversia o reclamo amministrativo" può essere la fonte di interpretazioni divergenti e anche potenzialmente restrittive. Si raccomanda inoltre che una difesa assoluta del privilegio venga introdotta anche per altri contesti, come ad esempio per i dibattiti parlamentare (si veda anche l'articolo 68 § 1 della Costituzione italiana sull'immunità parlamentare)¹¹².

¹¹⁰ Delfi AS contro Lo Stato Estone, Domanda No. 64569/09, sentenza del 10 Ott 2013, §§ 91 e 94

¹¹¹ Commissione di Venezia, *Parere sulla legislazione in materia di tutela contro la diffamazione nella Repubblica di Azerbaijan*, CDL-AD (2013) 024, § 90

¹¹² "I Parlamentari non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni".

53. Ai sensi dell'Articolo 599 § 2 del Codice penale, secondo il quale persone che hanno subito insulti o diffamazione commessi “in uno stato di rabbia causato da un atto ingiusto di una terza parte, e a questo immediatamente successivo [...]”, benché si tratti di “ritorsione e provocazione”, sono esenti da sanzioni.

54. La necessità di tener conto del comportamento e del precedente modo di esprimersi di una persona oggetto di diffamazione, e il contesto particolare in cui tale dichiarazione è stata fatta, è sostanzialmente in linea con la giurisprudenza della Corte. Tuttavia, la discrezionalità nella legge (di non punire per nulla) può spingersi troppo oltre con riferimento all'Articolo 8 dell'ECHR, qualora il tribunale competente non riesca a mantenere un equilibrio sugli interessi in gioco. Inoltre, le condizioni di cui all'Articolo 599 § 2, sono piuttosto vaghe. Si raccomanda che le decisioni sulla questione siano lasciate in mano al giudice, anche in base alle circostanze specifiche del caso.

Sanzioni

55. Allo stato attuale, la severità delle sanzioni previste dalle disposizioni italiane in materia di diffamazione, in contrasto con le norme dell'ECHR e alla luce delle recenti sentenze della Corte contro l'Italia, è fonte di particolare preoccupazione. Le pene massime detentive fino a uno, due o sei anni e le pene minime di sei mesi in determinate circostanze - ad eccezione delle situazioni eccezionali indicate dalla Corte - mettono in dubbio il principio di proporzionalità stabilito dall'Articolo 10 della giurisprudenza della Corte. Anche se la loro applicazione rimane molto rara all'atto pratico, le recenti condanne di giornalisti italiani alla reclusione per diffamazione confermano che questa situazione deve essere affrontata come una questione di massima priorità. Pertanto, l'impegno delle autorità italiane di abolire la reclusione nell'ambito del progetto di disegno di legge, è uno sviluppo molto positivo (vedi § 60 di seguito).

56. L'assenza di limite massimo delle sanzioni pecuniarie applicabili per diffamazione a mezzo stampa dovrebbe essere rivista (Codice penale, articolo 595 § 3 e legge sulla stampa, articolo 13). Questa pone problemi non solo in termini di prevedibilità della pena, ma anche e soprattutto perché può portare all'imposizione di pesanti multe e riparazioni sproporzionate, che potrebbero mettere a repentaglio la sopravvivenza di alcuni mezzi di comunicazione. Secondo diverse fonti, quest'assenza unita alla precarietà della professione giornalistica in un paese immerso in una difficile crisi finanziaria, è fonte di seria preoccupazione per molti giornalisti, soprattutto quelli che lavorano indipendentemente o comunque fuori dalle testate più importanti. La proposta

contenuta nel progetto di legge per introdurre tale limite è uno sviluppo positivo (vedi § 62 di seguito).

57. Va sottolineato che la proporzionalità tra l'infrazione e la sanzione è un principio generale dell'ordinamento giuridico italiano, sancito nella misura in cui sono relative le sanzioni penali all'Articolo 27 § 3 della Costituzione ("Le pene non possono essere disumane e dovranno puntare a rieducare il condannato"). Inoltre, secondo i principi generali stabiliti dal Codice penale per l'applicazione delle sanzioni nel determinare l'importo delle ammende, il giudice, entro i limiti di discrezionalità fissati dalla legge (Articolo 132), deve tener conto, tra l'altro, della gravità del reato (Articolo 133), così come della situazione economica del trasgressore e l'effetto della sanzione pecuniaria (133bis). Fare un esplicito riferimento al requisito della proporzionalità nelle disposizioni che trattano specificamente di diffamazione, sarebbe un contributo per un'attuazione più adeguata delle suddette garanzie.

58. Nella sua forma attuale, la legge sulla stampa prevede il principio di proporzionalità (Articolo 12) in relazione all'ammontare del risarcimento pecuniario che il danneggiato può chiedere, oltre al risarcimento del danno ai sensi del Codice penale ("La somma è determinata in proporzione alla gravità della calunnia e la circolazione del materiale stampato"). Tuttavia, non si fa alcun riferimento esplicito alla situazione economica dell'imputato,¹¹³ che deve comunque essere presa in considerazione, come previsto dall'Articolo 133bis del Codice penale.

B. Gli emendamenti di modifica dell'attuale quadro giuridico

59. Le modifiche proposte alla normativa vigente puntano, in linea con le recenti sentenze della Corte di Strasburgo contro l'Italia, a limitare il ricorso a sanzioni penali per diffamazione, e introducono, come un passo positivo notevole, l'abolizione della detenzione come sanzione per la diffamazione. L'obiettivo generale del progetto di legge è anche quello di delineare più chiaramente la diffamazione, le relative procedure e i mezzi di ricorso, compresa l'estensione del campo di applicazione delle disposizioni rilevanti ai mezzi di comunicazione audiovisivi e internet.

60. La Commissione di Venezia prende atto con soddisfazione che, pur riflettendo sulla scelta fatta dalle autorità italiane per un doppio sistema di regolazione della diffamazione - sia nel diritto civile che penale -, le modifiche introdotte dalla legge dimostrano un chiaro impegno del legislatore italiano al

¹¹³ vedere Steel e Morris contro Lo Stato Britannico, Domanda No. 68416/01, sentenza del 15 febbraio 2005, § 96

raggiungimento, in linea con le norme ECHR e la loro interpretazione da parte della Corte, di un più giusto equilibrio tra le garanzie richieste dalla tutela della reputazione e l'esercizio senza ostacoli della libertà di espressione, compresa la libertà di stampa. La modifica simultanea delle disposizioni di diritto civile e penale è inoltre benvenuta, giacché riflette la preoccupazione di un approccio a questi temi coerente e condiviso.

Gli emendamenti ai provvedimenti penali

61. Secondo il nuovo Articolo 595 proposto dalla Legge, la diffamazione può essere multata da un minimo di 3.000 a un massimo di 10.000 euro (anche 15.000 euro quando sussiste l'attribuzione di un fatto specifico), incrementabili del 50% quando perpetrata attraverso più mezzi di comunicazione. In base alle disposizioni di cui sopra, già adottate dalla Camera dei deputati, gli atti diffamatori non saranno più puniti con la reclusione. Si tratta di un notevole miglioramento, in conformità con le richieste del Consiglio d'Europa per un alleggerimento delle sanzioni contro la diffamazione. E si tratta anche di una chiara risposta alle due recenti sentenze della Corte che hanno condannato l'Italia per l'uso di pene detentive. La Commissione di Venezia accoglie questo emendamento e raccomanda fortemente l'adozione definitiva, da parte del Parlamento italiano, dell'abolizione di tali sanzioni.

62. La Commissione accoglie con favore il fatto che gli emendamenti proposti prevedono limiti massimi per le multe, come sono invece tuttora assenti negli attuali Articoli 595 § 3 e 595 § 4 (abrogato dal progetto di legge). La Commissione, infatti, ricorda che le ammende eccessive rappresentano una minaccia dall'effetto agghiacciante simile alla reclusione, anche se in maniera più insidiosa. Riuscire a garantire la proporzionalità tra l'atto diffamatorio e le relative sanzioni pecuniarie è quindi di cruciale importanza.

63. La diffamazione rivolta alle istituzioni e agli enti pubblici è, secondo il progetto di legge, non è più punibile con sanzioni maggiorate. Questo è uno sviluppo molto positivo che merita di essere lodato. Coerentemente, l'Articolo 290 del Codice penale dovrebbe essere emendato di conseguenza.

64. Saranno comunque applicate delle sanzioni pecuniarie maggiorate per la diffamazione a mezzo stampa. Gli importi non sono eccessivi rispetto ad altri paesi. Il principio di proporzionalità resta essenziale per la valutazione della loro applicazione.

65. In questo contesto, si segnala che, nella sua visita a Roma, la Commissione di Venezia è stata informata di una questione separata relativa a dichiarazioni "diffamatorie", ossia dichiarazioni veritiere a mezzo stampa in violazione della sfera privata e in particolare nel contesto di processi penali di

alto interesse pubblico. Sembra che la questione non sia stata del tutto risolta nelle procedure dei tribunali penali italiani. È comunque posta in dubbio l'utilità dell'aumento della severità delle sanzioni ai giornali e ai giornalisti nel risolvere il problema, tenendo presente che molte informazioni di questo tipo circolano su internet, e molto spesso da giornalisti non professionisti, di modo che fatti privati diventino di dominio pubblico senza avere un giornalista come responsabile. E una volta che dei fatti divengono di dominio pubblico, la stampa difficilmente può ignorare il dibattito in atto.

66. Le disposizioni del proposto nuovo Articolo 57 del Codice penale, che tratta della responsabilità di diffamazione dei redattori, sollevano diverse questioni. In primo luogo, l'effetto agghiacciante ai sensi dell'Articolo 10 dell'ECHR per il reato di cui all'Articolo 57, e che comporta un incentivo per i redattori ad interferire con l'espressione di opinioni politiche controverse, non deve essere sottovalutato. In secondo luogo, siccome l'emendamento consente la delega dei poteri di vigilanza dei redattori, sarebbe importante, affinché sia evitato il rischio di abuso del potere di delega da parte dei redattori stessi, di chiarire ciò che si intende esattamente per "giornalista professionista adatto al ruolo", e in quale misura le responsabilità del redattore verranno trasferite tramite delega. La delega di responsabilità dal redattore al giornalista può anche avere un effetto agghiacciante, nel senso che le sanzioni pecuniarie da dover affrontare spingerebbe molti giornalisti a evitare di praticare il giornalismo investigativo che spesso suscita dure reazioni da parte di chi è al potere. Il redattore/quotidiano dovrebbe essere responsabile per gli atti di un giornalista che svolge il suo lavoro rispettando l'etica del giornalismo. L'assenza di una qualsiasi spiegazione razionale per la riduzione di un terzo della sanzione per violazione dell'Articolo 57, "in qualsiasi caso" è da considerarsi arbitraria.

Gli emendamenti alla legge sulla stampa

67. Secondo il nuovo Articolo 13 della legge sulla stampa, le ammende per diffamazione aumenteranno anche per le testate (tra i 5.000 e i 10.000 euro per diffamazione a mezzo stampa con attribuzione di un atto specifico). Resta inteso che il principio generale dell'applicazione di sanzioni proporzionali, secondo le circostanze specifiche del singolo caso, resta un requisito indispensabile. Il principio di proporzionalità vale anche per la proposta di cui all'Articolo 13.1, il quale introduce ammende più elevate (tra i 20.000 e i 60.000 euro) per la diffusione di accuse risapute di essere non vere.

68. Sono stati fatti sforzi per proporre migliori criteri per la valutazione dei danni derivanti dalla diffamazione, e viene proposto un limite di due anni per

le azioni civili di risarcimento danni. Secondo il nuovo Articolo 11bis (relativo alla responsabilità civile per i reati commessi a mezzo stampa), nella valutazione del danno, i giudici devono tener conto, oltre all'entità del danno e alla circolazione di rilevanza locale o nazionale e che interessa quali media, anche l'effetto riparatore della pubblicazione della rettifica.

69. L'introduzione, come sanzione secondaria, di un divieto di esercitare la professione di giornalista per un periodo da uno a sei mesi (*proposto nuovo Articolo 13*) costituisce un problema perché urta il principio secondo il quale la stampa deve essere in grado di svolgere il ruolo di cane da guardia dell'opinione pubblica in una società democratica,¹¹⁴ e dovrebbe perciò essere rivisto. In alternativa, la questione potrebbe essere deferita agli organi disciplinari della professione.

70. La proposta di includere i media on-line nell'ambito delle disposizioni legislative in materia di stampa è uno sviluppo positivo, in linea con l'importanza crescente della stampa su internet e le aumentate possibilità offerte a tutti per la libera ricezione e divulgazione di informazioni. Sembra, però, che questo emendamento non si applichi ai blogger. Sarebbe importante chiarire se e in quali circostanze sussiste la responsabilità di diffamazione per commenti di terze parti pubblicati su tali siti.

71. L'introduzione di una clausola che limita la comunicazione on-line coperta da suddette disposizioni – e la responsabilità dei redattori interessati – a “il contenuto prodotto, pubblicato, trasmesso o reso disponibile sulla rete dallo stesso redattore” – sembra essere avanzata in difesa dei redattori dei media on-line per quanto riguarda le dichiarazioni diffamatorie fatte su internet da parte di terze parti. Sarebbe anche importante incoraggiare professionisti dei media on-line e degli *Internet Providers*, per incoraggiare un giornalismo responsabile, e sviluppare codici di comportamento specifici, anche per la tutela della dignità e della reputazione, nonché di efficaci procedure di segnalazione e rimozione.

72. Il tentativo di rafforzare il “diritto di replica e di rettifica” nel nuovo Articolo 8 della legge sulla stampa è un passo lodevole, e certamente un rimedio per coloro che, sotto i riflettori pubblici, ritengono di essere stati trattati ingiustamente dalla stampa. Inoltre, è positivo il fatto che la tempistica di pubblicazione della rettifica sia un effetto da tenere in considerazione tra i criteri per la valutazione, da parte dei giudici, dei danni derivanti dalla diffamazione a mezzo stampa (nuovo Articolo 11bis). Allo stesso modo, la

¹¹⁴ Cumpăna e Mazăre contro Lo Stato Romeno, Domanda No. 33348/96, sentenza del 17 Dicembre 2004, §§ 118-119

proposta di eliminare il reato penale in seguito alla pubblicazione di rettifica è un passo importante nella direzione della limitazione dell'uso di disposizioni penali in materia di diffamazione (nuovo Articolo 13). Tali emendamenti meritano di essere lodati.

73. Il nuovo comma all'Articolo 8, che assolve da ogni responsabilità gli autori della diffamazione qualora l'editore/giornale abbia ommesso di pubblicare una smentita o correzione, è un ulteriore sviluppo positivo in termini di tutela dei giornalisti.

74. La legge potrebbe trarre beneficio da una maggiore chiarezza per quanto riguarda la definizione del contenuto delle "dichiarazioni o rettifiche"; ovvero se questo dovesse riguardare solo la rettifica di informazioni errate o può includere il parere/opinione personale della vittima di diffamazione sul modo in cui questa è stata dipinta. Sono delucidazioni importanti, anche in virtù del requisito aggiuntivo che di pubblicare la rettifica "senza commenti" e "senza risposta".

Gli emendamenti ai provvedimenti di procedura penale

75. Un emendamento lodevole viene proposto all'Articolo 200 del Codice di Procedura Penale, per cui i giornalisti indipendenti e i "collaboratori" saranno ora in grado di beneficiare delle garanzie previste per la protezione delle fonti giornalistiche. Tuttavia, la disposizione che consente ai giudici di imporre ai giornalisti di rivelare/identificare una fonte – ovvero quando le informazioni in questione sono "essenziali per fornire la prova del reato in questione e la verità può essere accertata solo attraverso l'identificazione della fonte" – può essere vista come un intervento sproporzionato ai sensi dell'Articolo 10 dell'ECHR.

76. La modifica dell'articolo 427 del Codice di Procedura Penale, che consente ai tribunali di scoraggiare, in caso di recidività, l'abuso di cause per diffamazione, è un passo positivo. Tuttavia, l'importo massimo delle ammende proposte (10.000 euro) non sembra essere un deterrente sufficiente per assolvere efficacemente tale funzione.

VI. Conclusioni

77. Limitare la libertà di espressione tramite leggi sulla diffamazione volte a tutelare il diritto alla reputazione è legittimo. Tuttavia, le misure restrittive non possono essere fuori misura e devono essere conformi al principio di proporzionalità, oltre a servire un bisogno sociale urgente.

78. I reati civili sulla diffamazione hanno un effetto agghiacciante minore sulla libertà di espressione rispetto ai reati penali, a condizione che la legge sia

formulata in modo tale da escludere l'abuso da parte delle autorità. Fornire le garanzie che i denunciati saranno in grado di preparare una difesa adeguata è essenziale.

79. Le sentenze carcerarie per la diffamazione devono essere abolite in assenza di circostanze eccezionali che possano giustificare una sanzione così grave; mentre le multe onerose devono essere sanzionate con cautela al fine di evitare di scoraggiare i giornalisti o altri commentatori dal contribuire alle discussioni di interesse pubblico.

80. Il diritto fondamentale alla libertà di espressione richiede un forte sistema di difese giuridiche che possono essere usate contro accuse di diffamazione. Le difese giuridiche in casi di diffamazione riguardano la veridicità delle dichiarazioni, il diritto ad avere un'opinione, l'interesse pubblico in un dibattito politico libero e aperto, perché le democrazie moderne dipendono dalla discussione aperta e trasparente sui potenziali abusi di potere e casi di corruzione. Il discorso politico è, secondo la giurisprudenza dell'ECHR, quasi inviolabile.

81. Le autorità pubbliche devono rispettare il diritto dei giornalisti di diffondere informazioni su questioni d'interesse generale, anche mediante il ricorso all'esagerazione o alla provocazione entro certi limiti, e a condizione che essi agiscano in conformità con l'etica e le responsabilità del giornalismo.

82. I provvedimenti penali per la diffamazione attualmente in vigore nella legislazione italiana non soddisfano pienamente gli standard europei sulla libertà di espressione .

83. Il disegno di legge che è attualmente in discussione nel Parlamento Italiano rappresenta indubbiamente uno sforzo positivo per migliorare, modernizzare e adeguare la normativa sulla diffamazione nel quadro giuridico italiano conformandosi ai requisiti dell'ECHR. Sono stati introdotti miglioramenti sostanziali per quanto riguarda il sistema di sanzioni. In particolare, l'abolizione della sanzione detentiva per diffamazione è un rilevante passo in avanti, che dimostra un chiaro impegno a dare una risposta concreta alle recenti sentenze della Corte di Strasburgo contro l'Italia. La limitazione dell'uso di norme penali tramite il rafforzamento del diritto di replica e di rettifica è un ulteriore passo in avanti. Si raccomanda con forza la rapida adozione delle proposte di cui sopra da parte del Parlamento italiano.

84. Le difese della verità, dell'interesse pubblico e del giornalismo responsabile, già ampiamente riconosciute dalla giurisprudenza italiana, dovrebbero essere esplicitamente introdotte nell'Articolo 595 del Codice penale, mentre l'Articolo 596 dovrebbe essere rivisto alla luce della giurisprudenza costituzionale assodata.

85. Rendere più espliciti il requisito di proporzionalità delle sanzioni e il criterio di condizione economica del giornalista nelle disposizioni sulla diffamazione, insieme al principio di proporzionalità generale del sistema giuridico italiano, contribuirebbe a evitare l'applicazione di sanzioni eccessive e di garantire la proporzionalità dei risarcimenti per danni. Inoltre, l'introduzione di un divieto temporaneo all'esercizio della professione di giornalista per diffamazione ripetuta dovrebbe essere riveduta, giacché può incoraggiare l'auto-censura e avere un effetto agghiacciante sul giornalismo d'inchiesta .

86. Il dibattito politico, così come la critica leale e responsabile contro figure pubbliche come parte del dibattito nell'interesse pubblico, dovrebbero godere della massima protezione. L'abolizione del comma 4 dell'Articolo 595 è stata molto positiva. Gli Articoli 278, 290bis e 291 del Codice penale dovrebbero essere rivisti.

87. La Commissione di Venezia incoraggia le autorità italiane a finalizzare il processo legislativo in corso per quanto riguarda la normativa in materia di diffamazione. Oltre ad abolire le sanzioni di reclusione, si raccomanda che, prima dell'adozione definitiva della legge, le raccomandazioni contenute nel presente parere, sia per quanto riguarda le modifiche proposte sia alle disposizioni rilevanti della normativa vigente, vengano attentamente valutate.

88. La Commissione di Venezia rimane a disposizione delle autorità italiane nel caso in cui dovessero avere bisogno di assistenza.

**United Nations Special Rapporteur on the promotion and protection of
freedom of opinion and expression
Visit to Italy, 11-18 November 2013**

Preliminary observations and recommendations

By Frank La Rue

Members of the press, ladies and gentlemen.

It is a great privilege for me to be here and share with you my preliminary observations after completing my one week visit to Italy. Let me begin by thanking the Government for inviting me and facilitating the organization of an interesting programme.

During my visit, I had the pleasure of meeting the Minister of Integration, Ms. Cécile Kyenge, Deputy Minister for Foreign Affairs, Ms. Marta Dassu', Under-Secretary of State on Publishing, Mr. Legnini, Under-Secretary of State for Justice Affairs, Mr. Cosimo Ferri, the First President of the Court of Cassation, Mr. Santacroce, the Attorney General, Mr. Ciani, members of the Parliament and a number of senior officials. I am particularly grateful to the Minister of Integration, Ms. Cécile Kyenge, for her interest and the valuable time she invested in meeting with me. I also had the opportunity to meet with journalists, academics and members of civil society organizations, who also contributed greatly to my understanding of the situation of freedom of expression in Italy.

Throughout the visit I have been received with warm hospitality, and all levels of Government, as well as other relevant actors, have been open and constructive. I would like to take this opportunity to thank all those who have given me their time and extended co-operation. Furthermore, I would like to thank the President of the Senate, Senator Pietro Grasso, and the President of the Chamber of Deputies, the Honourable Laura Boldrini, for hosting and inviting me to a public event on freedom of information at the Senate. This event brought together State media authorities and civil society organisations, which I believe might serve as a useful model for multi-stakeholder dialogue in these matters.

You will find in this room a short note explaining my responsibilities as Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression. I am an independent expert who reports to and advises the UN Human Rights Council and UN General Assembly. I am not a member of the UN secretariat and I am not paid by the United Nations. As an

independent expert, I exercise my professional judgment, and report to the United Nations.

What follows are my preliminary observations and recommendations which will be further developed in the report that I will submit to the United Nations Human Rights Council when it meets in June next year.

The aim of this visit was to understand and assess, in a spirit of cooperation and dialogue, the situation on the right to freedom of opinion and expression in Italy and the measures taken for its realization. I was interested to learn about media-related regulations and, in particular, those in respect of oversight and ownership, as well as issues related to privacy and hate speech.

National Human Rights Institution

I have been informed that a bill on the establishment of a human rights commission was presented to the Parliament in February this year. I strongly support this initiative and would like to encourage that such an institution be established without further delays and in accordance with the Paris Principles. The establishment of such an institution is crucial for promoting and monitoring the effective implementation of international human rights standards in the country.

Access to information law

In respect of laws on access to information, I believe that such laws should extend further than the current legislation (Decreto Trasparenza, of 14 March 2013) and should guarantee transparency and credibility to all state institutions. Furthermore, the right to request information should be applied to all individuals, as in the existing law. Access to information laws should also be accompanied with the establishment of an independent state authority to guarantee the exercise of this right and the effectiveness of this law. Therefore, I would recommend that Parliament enact a full access to information law, guaranteeing citizens access to public information on financial and political matters with the least possible restrictions.

Decriminalization of defamation

I would like to congratulate the Chamber of Deputies for their initiatives to remove the prison sentence for the crime of defamation, which I believe is an important first step in guaranteeing freedom of expression. However, I strongly believe that defamation should be decriminalized completely and transformed from a criminal to a civil action, considering that any criminal lawsuit, even one which does not foresee a prison sentence, may have an

intimidating effect on journalists. Furthermore, criminalising defamation limits the liberty in which freedom of expression can be exercised. I would also like to draw attention to the fact that if an economic penalty is applied through criminal law, it will most likely also be followed by civil economic reparation to the victim, thus imposing a double economic sanction.

I would like to recall Resolution 1577 (2007) of the Council of Europe Parliamentary Assembly which also recommends the complete decriminalisation of defamation for the protection of freedom of expression. Following this resolution, defamation, libel and slander have been reclassified as a civil action in most European countries. Considering that the amended defamation law in Italy has only abolished the prison penalty, I would call upon the Senate to fully comply with this directive and completely decriminalise defamation returning this bill to the Chamber of Deputies.

I would also encourage the Senate to revise the amount of the reparation, given that an excessively large fine can have a deterring effect on journalists and other persons in their exercise of freedom of expression. I would strongly encourage the Senate to maintain the principle of proportionality and to set a reasonable ceiling on the fines imposed.

Interestingly, a recurring argument that I have heard in many meetings during this visit is that a victim of defamation would normally prefer a criminal to a civil proceeding, due to the fact that a criminal procedure is faster. I do not believe that this is a valid or fair argument. Rather, the solution to this issue would be to establish a more efficient and expedient procedure in civil courts.

With regard to the right to rectification of information, I believe that it is important to uphold such a right, but this should be leveled with the right of the press, or the other party, to present and defend their arguments. A public correction should eliminate the cause for any legal action by the offended party. The purpose of defamation is not to punish the person expressing his or her views, but to correct wrong information expressed and the harm that it may have done.

I would also urge Parliament to repeal Article 341-bis of the Criminal Code which punishes insults directed to public officials in the presence of other people. By virtue of their function, public officials should not be protected against criticism or insults at a higher level than any other people.

Frivolous litigation

In the same context, it is equally important to look into the issue of frivolous litigation. If misused, frivolous litigation can become a form of

“judicial harassment” against the press or anyone exercising freedom of expression. Even if the claim is dismissed, the economic impact of the expenses incurred for defense can seriously limit the exercise of freedom of expression and can have a paralysing effect on the journalist or the media concerned, as well as on others engaged in investigative journalism. In order to discourage the practice of frivolous litigation, in addition to the legal costs, the law should establish an economic penalty representing a percentage of the initial amount of civil reparation requested.

Hate speech

According to Article 20 of the ICCPR, hate speech against any group must not be tolerated in a democratic society. Although the State does not have the responsibility to protect individuals from offense, it does have the responsibility to protect them from harm, whether it is discrimination or violence. Of particular concern is the use of hate speech against migrants and other minorities in electoral campaigns, which I regret is becoming increasingly common in many European countries, partly as a consequence to the financial crisis.

During my meeting with Minister Kyenge, I learned about policies aimed at enhancing the integration of migrants and other minorities. I deeply regret the phenomena of hate speech and discrimination, which seriously affects and undermines the dignity of individuals. I strongly support the Government, and in particular Minister Kyenge, in their fight against this scourge, not only by complying with European and universal standards, but also through awareness raising programmes, including information and education campaigns on diversity, which can contribute to better communication and understanding among different ethnic groups. In this respect, I believe that prevention is the most important tool and that such educational programmes can contribute to eradicating ignorance, which is often the root cause of these unacceptable attitudes and behaviours.

I would like to take this opportunity to welcome the proposed bill on homophobia and transphobia, which I believe is an important first step in addressing discrimination against the LGBT population in the country. However, I believe that this bill should be further amended in order to eliminate all exceptions for institutions or particular groups, which might generate loopholes in its application. I would further encourage Parliament to consider a law on other forms of hate speech, such as misogynistic messages, incitements to violence against women and persons with disabilities.

Transparency of media ownership

During my visit, I had the opportunity to exchange views with many relevant stakeholders with regard to media ownership and control. I think that public information on ownership, control and sources of revenue of the media would allow the public to better interpret the position of the media and would contribute to preventing monopolies, cross-ownership and unlawful concentration of the media.

While I appreciate the openness of the discussion and the existing legislation, I would still like to call for a legislative reform which would introduce the explicit incompatibility between holding elected or government offices and ownership of media. Such recommendations have previously been reiterated by the Venice Commission in 2005 and I regret that they have not yet been introduced. Therefore, I would recommend that the amended law establish an obligation to disclose the full identity of the ownership of the media and the mechanisms on decision-making and control therein. This information should be made accessible to the public by the regulatory body. I also believe that it would be important that AGCOM, as a regulatory body, receive information on the sources of revenue of the media and also make this information publicly accessible.

Anti-trust

I have been informed that the Gasparri Law, which banned cross-ownership of broadcast and print media was amended in December 2012 . The new law has removed the ban on television broadcasters who operate more than one national channel to own or purchase shares of publishing companies of newspapers.. I consider this a setback and would like to reiterate concerns which have been raised by the Venice Commission which stated that this could allow incumbent broadcast media groups to expand into the print media sector. I would therefore like to recommend the introduction of a legislative overhaul of the radio-television normative system, especially the anti-trust provisions. This would allow Italy to overcome the excessive concentration of media and the possible establishment of monopolies, which limits diversity and plurality of freedom of expression and challenges democracy.

Regulatory bodies

I believe that all activities of state institutions should be performed in representation of the citizens, seeking the common good. Therefore, all of the activities of state institutions should be public information and easily

accessible to anyone for monitoring purposes, with exceptional limitations related to diplomatic communications, criminal investigations by the Court, the protection of children, and during the development of national security operations. In this context, it is particularly important that the activities of regulatory bodies be completely transparent. I would call upon the Parliament to establish a mechanism that would ensure transparency of the election processes of the board members of regulatory bodies. This should include publishing the selection criteria for the board members. In addition to this, the information on the qualifications, and professional experience of the applicants should be made easily accessible to the public, including through internet. The short-listed candidates for board members should be called to a public hearing in the Parliament and the final decision should be made through a public vote.

AGCOM

The issue of intellectual property in the context of freedom of expression has been raised in a number of meetings during my visit. All regulations regarding constitutional rights and, in particular, those related to freedom of expression, should be approved by Parliament. As an independent authority, AGCOM has the mandate to apply the existing regulations established by law. With this purpose only, they are empowered to adopt their own administrative regulations.

One of the issues of concern is the role of AGCOM in creating penalties with regard to intellectual property, as I believe that this is in the purview of the Parliament. While AGCOM may by law apply some limitations on on-line contents, the take down of an on-line content should be decided by the Court on a case by case basis.

Public broadcasting service

With regard to broadcasting, I would like to stress that I am a strong believer in the existence of public service along with private and community broadcasting. It is nevertheless of utmost importance to ensure the independence of a public service. It has been brought to my attention that 2 out of 9 RAI board members are appointed by the Government. Furthermore, the concession on the frequencies used by RAI , as well as the public service, is granted by the Ministry of Economic Development. All this has a serious impact on the independence which any public service should have, and can generate doubts on the independence of the public broadcasting system. Moreover, with regard to the General Service Contract between RAI and the

State, particular attention should be given to guaranteeing the implementation of the principle of diversity and pluralism. The right to challenge the compliance with the provisions of this public service contract should be extended to all citizens through a judiciary procedure.

I would recommend that RAI be established under an independent body of the State, such as a trust fund or a broadcasting institution, and be administered as a public asset. It is of equal importance to ensure that the appointment of the members of the board of RAI be conducted in a transparent way and in line with the same procedure that I have recommended for regulatory bodies.

In this context, I would like to welcome the initiative to hold open consultations with all stakeholders, including civil society, to discuss the future of the public broadcasting service, scheduled to take place in 2016.

Protection of journalists

The role of journalists and social communicators is as relevant to a democratic society as is the role of human rights defenders, because they become a guarantee of the enjoyment of human rights and facilitate information to society which allows full citizen participation in public life. Despite clear normative protection provided by international human rights law and international humanitarian law, journalists and other media workers continue to suffer threats of violence and attacks in all regions of the world.

During my visit, I heard testimonies by journalists and social communicators that had suffered from threats, intimidation and assaults in the exercise of their profession. I deeply regret that in many cases, threats and attacks against journalists occur with impunity. In this regard, I welcome the statement made by the President of the Senate in December 2012 which recognized a need for a law that will sanction anyone who obstructs the exercise of freedom of information. I fully concur with this statement and would call upon the Parliament to enact a legislation that would establish the crime on intimidation, threats, harassment and acts of violence against journalists and social communicators.

I was also appalled to hear about the extremely low remuneration that journalists receive for their work. I would recommend that standards, including tariffs for fair remuneration, be set and applied urgently. A system should be set up and should be regularly revised and uPDated in line with the cost of living indicators.

Conclusion

Finally, I appreciate that this is a period of transition in Italy and would like to encourage all State authorities to take this opportunity to enhance human rights and fundamental freedoms, in particular their commitment to protect their right to freedom of expression.

Rome, 18 November 2013

Dossier del Servizio Studi del Senato

dicembre 2013 - n. 81

LEGGI IL TESTO INTEGRALE

Predisposto a ottobre del 2012 in occasione dell'esame in sede deliberante presso la Commissione Giustizia del Senato del disegno di legge A.S. 1119 "Modifiche alla legge 8 febbraio 1948, n. 47, al Codice penale e al codice di procedura penale in materia di diffamazione, di diffamazione con il mezzo della stampa o con altro mezzo di diffusione, di ingiuria e di condanna del querelante".

Ricostruisce il quadro normativo vigente relativo al reato di diffamazione, riproducendo in parte il contenuto del dossier (serie Progetti di legge) n. 698 dell'ottobre 2012 del Servizio Studi della Camera dei deputati "Diffamazione a mezzo della stampa o altro mezzo di diffusione AA.CC. 881 e 4714".

Fornisce una sintesi del contenuto delle disposizioni del disegno di legge in esame (A.S. n. 1119), nonché un quadro della normativa in tema di diffamazione di alcuni paesi europei (Francia, Germania, Regno Unito e Spagna), tratto prevalentemente dalle

Riporta il testo a fronte delle novelle recate dal disegno di legge in oggetto alla legislazione vigente

Per informazioni sulla legislazione comparata leggi il precedente Dossier del Servizio Studi del Senato ottobre 2012 n. 390 VEDI TESTO INTEGRALE che contiene:

- Le schede di legislazione comparata, relativamente a Francia, Germania, Inghilterra, Galles e Irlanda del Nord e Spagna.
- Lo studio della Corte Costituzionale: "L'inquadramento normativo della stampa on-line", che contiene un approfondito esame della disciplina di alcuni paesi europei.

Dossier del Servizio Studi della Camera dei deputati

LEGGI SINTESI o TESTO INTEGRALE

"Diffamazione a mezzo della stampa o altro mezzo di diffusione. AA.CC. 881 e 4714 , n. 698" ottobre 2012, serie "Documentazione per l'esame di progetti di legge".

1. *Onore offeso e libertà di stampa.* A cura di Alberto Spampinato