

## I PROGETTI DI RIFORMA IN MATERIA DI DIFFAMAZIONE A MEZZO STAMPA: BREVI NOTE A MARGINE <sup>(\*)</sup>

di Giuseppe Amarelli

SOMMARIO: 1. L'apprezzabilità della scelta riformista. – 2. Una premessa di fondo comune ad ogni valutazione dei disegni di legge in discussione. – 3. L'espressa estensione dell'ambito di operatività soggettivo della diffamazione a mezzo stampa e l'eliminazione della pena detentiva. – 4. L'inasprimento (eccessivo) delle pene pecuniarie e le pene accessorie. – 5. La speciale causa di non punibilità dagli spazi applicativi troppo ampi. – 6. La modifica della competenza territoriale dell'autorità giudiziaria. – 7. La modifica dell'art. 57 c.p. e l'attesa introduzione in materia di reati a mezzo stampa della delega di funzioni. – 8. Il problema irrisolto della responsabilità civile solidale dei direttori. – 9. La modifica dell'art. 595 c.p. – 10. La rettifica.

### 1. L'apprezzabilità della scelta riformista.

Innanzitutto, vorrei manifestare un preliminare apprezzamento per la decisione politica di portare finalmente avanti, con convinzione, un percorso di revisione normativa su un argomento delicatissimo e cruciale come quello della diffamazione a mezzo stampa in cui sono in gioco (e devono essere sapientemente bilanciati) due valori contrapposti ugualmente fondamentali per uno Stato democratico-liberale: *a*) la libertà di manifestazione del pensiero *ex* art. 21 Cost., comprensiva del diritto di cronaca e di critica, e, in particolare, della sua specifica e più rilevante declinazione costituita dalla libertà di stampa, già definita «*pietra angolare dell'ordine democratico*» da una risalente pronuncia di questa Corte (sentenza n. 84 del 1969); *b*) la reputazione individuale che è del pari un diritto inviolabile della persona strettamente legato alla sua dignità e costituzionalmente riconosciuto *ex* artt. 2 e 3 Cost.

È da oltre tre anni che si attendeva un intervento parlamentare in materia di diffamazione, da quando la Consulta con l'ordinanza di illegittimità differita n. 132/2020 aveva constatato l'esistenza di taluni profili di illegittimità costituzionale nell'ipotesi specifica a mezzo stampa, ma aveva formalmente (e vanamente) invitato il Parlamento a procedere alla loro rimozione, unitamente ad una revisione più organica dell'intero comparto normativo.

Considerata la sensibilità dimostrata in tale circostanza da questa Legislatura rispetto ad una sollecitazione proveniente dalla Consulta a modificare la normativa

---

<sup>(\*)</sup> Testo scritto dell'audizione del 6 marzo 2024 in Seconda Commissione Giustizia del Senato *sul d.d.l. A.S. 446* (e altri connessi) recante “*Modifiche in materia di diffamazione a mezzo stampa e lite temeraria*”.

vigente, mi permetto di segnalare, per inciso, che ci sarebbero altre decisioni-monito che meriterebbero un intervento diretto e tempestivo del Parlamento, *in primis* quella in materia di *'ultimi'* della scala sociale, *i.e.* gli autori di reato incapaci di intendere e di volere: la Corte costituzionale con la pronuncia n. 22/2022 ha ravvisato l'esistenza di diversi profili di illegittimità costituzionale nella disciplina delle R.E.M.S. (gli istituti che hanno sostituito dal 2016 l'ospedale psichiatrico giudiziario) e denunciato *«l'urgente necessità di una complessiva riforma di sistema»*, indicando alle Camere anche gli obiettivi specifici da conseguire, facendo presente che *«non sarebbe tollerabile l'eccessivo protrarsi dell'inerzia legislativa in ordine ai gravi problemi individuati dalla presente pronuncia»*.

## **2. Una premessa di fondo comune ad ogni valutazione dei disegni di legge in discussione.**

Entrando nel merito dei disegni di legge oggi qui in discussione, è opportuno formulare una prima osservazione di metodo: ogni proposta di riforma legislativa deve necessariamente essere concepita ed osservata assumendo come pietre angolari di riferimento, da un lato, la sentenza n. 150/2021 della Corte costituzionale e la copiosa giurisprudenza della Corte EDU a cui quella decisione si è uniformata e, dall'altro, la recentissima Direttiva UE anti-SLAPP (*Strategic Lawsuits Against Public Participation*) per la protezione della libertà di espressione e della partecipazione pubblica di giornalisti, attivisti e *whistleblower* appena approvata dal Parlamento Europeo il 26 febbraio 2024 ed in via di pubblicazione nella Gazzetta ufficiale per la fine di aprile 2024.

Per i profili, quindi, legati a quest'ultima e, cioè, alla introduzione di regole in materia di liti temerarie, sarebbe opportuno attendere il testo definitivo della Direttiva che entro due anni dovrà approvata e resa esecutiva anche dall'Italia.

## **3. L'espressa estensione dell'ambito di operatività della diffamazione a mezzo stampa e l'eliminazione della pena detentiva.**

Innanzitutto, è ragionevole e condivisibile la scelta di ammodernare l'obsoleto art. 1 della legge sulla stampa 8 febbraio 1948, n. 47, inserendo nell'ambito di applicazione soggettivo anche le testate giornalistiche *on line* e i telegiornali e giornali radio, per un verso, positivizzando quanto già invalso da tempo nel diritto vivente di matrice giurisprudenziale, per altro, quanto già previsto in altre disposizioni di legge.

Diversamente, non sembrano pienamente in sintonia con le indicazioni della Consulta e della Corte EDU le scelte operate sul versante della dosimetria sanzionatoria e, precisamente, la soppressione *tout court* della pena detentiva e la revisione verso l'alto della pena pecuniaria con la sostituzione del compasso precedente della multa fino a 1.032 euro con la multa da 5.000 a 10.000 euro nell'ipotesi base e da 10.000 a 50.000 euro in quella aggravata.

La Corte EDU, in numerose pronunce recenti (Corte EDU, grande camera, sentenza 17 dicembre 2004, Cumpănă e Mazăre contro Romania, paragrafo 115; nonché sentenze 5 novembre 2020, Balaskas contro Grecia, paragrafo 61; 11 febbraio 2020, Atamanchuk contro Russia, paragrafo 67; 7 marzo 2019, Sallusti contro Italia, paragrafo 59; 24 settembre 2013, Belpietro contro Italia, paragrafo 53; 6 dicembre 2007, Katrami contro Grecia, paragrafo 39), ha infatti si affermato che in via di principio l'applicazione al giornalista di una sanzione di tipo detentivo, anche se di breve durata, sospesa o non eseguita per un provvedimento di clemenza, è illegittima, ma ha anche espressamente fatte salve circostanze eccezionali rappresentate dai discorsi d'odio o di incitazione alla violenza. Se i giornalisti sono i cani da guardia dei cittadini (*i watchdogs of democracy*) rispetto agli abusi dei pubblici poteri, le sanzioni previste nei loro confronti in caso di diffamazione non possono essere così gravi da produrre un effetto dissuasivo e deterrente in relazione allo svolgimento di tale compito, fatta eccezione per i casi in cui trasmodino in aggressioni verbali che incitano all'odio e alla violenza.

Ugualmente, la Corte costituzionale nella doppia decisione nn. 132/2020 e 150/2021, con cui ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 13 legge n. 47/1948 nella parte in cui comminava congiuntamente la pena detentiva e la pena pecuniaria, e non alternativamente come l'art. 595 c.p., ha ribadito la necessità di evitare di imbavagliare la stampa con pene sproporzionate e deterrenti in grado di produrre un *chilling effect* sul diritto/dovere di informazione, ma ha allo stesso tempo precisato che il legislatore potrà eventualmente sanzionare con la pena detentiva le condotte che, tenuto conto del contesto nazionale, assumano connotati di eccezionale gravità dal punto di vista oggettivo e soggettivo, tra le quali si inscrivono quelle in cui la diffamazione implichi una istigazione alla violenza ovvero convogli messaggi d'odio.

Anzi, per la Corte, a tali ipotesi se ne devono aggiungere altre. *«Casi egualmente eccezionali, tali da giustificare l'inflizione di sanzioni detentive, potrebbero ad esempio essere anche rappresentati da campagne di disinformazione condotte attraverso la stampa, internet o i social media, caratterizzate dalla diffusione di addebiti gravemente lesivi della reputazione della vittima, e compiute nella consapevolezza da parte dei loro autori della – oggettiva e dimostrabile – falsità degli addebiti stessi.*

*Chi ponga in essere simili condotte – eserciti o meno la professione giornalistica – certo non svolge la funzione di “cane da guardia” della democrazia, che si attua paradigmaticamente tramite la ricerca e la pubblicazione di verità “scomode”; ma, all'opposto, crea un pericolo per la democrazia, combattendo l'avversario mediante la menzogna, utilizzata come strumento per screditare la sua persona agli occhi della pubblica opinione. Con prevedibili conseguenze distorsive anche rispetto agli esiti delle stesse libere competizioni elettorali.*

*Se circoscritta a casi come quelli appena ipotizzati, la previsione astratta e la concreta applicazione di sanzioni detentive non possono, ragionevolmente, produrre effetti di indebita intimidazione nei confronti dell'esercizio della professione giornalistica, e della sua essenziale funzione per la società democratica. Al di fuori di quei casi eccezionali, del resto assai lontani dall'ethos della professione giornalistica, la prospettiva del carcere resterà esclusa per il giornalista, così come per chiunque altro che abbia manifestato attraverso la stampa o altri mezzi di pubblicità la propria opinione».*

Si ritiene, dunque, opportuno valutare in modo più ponderato se conservare, in

via ovviamente alternativa e non cumulativa 'obbligata', la pena detentiva per i casi più gravi di diffamazione a mezzo stampa, considerata la loro capacità offensiva particolarmente pregnante.

Si potrebbe pensare di inserire nell'ipotesi di cui al nuovo comma 2 dell'art. 13 l. 47/1948 (che copre taluni dei casi di eccezionale gravità indicati dalla Corte costituzionale e dalla Corte EDU) accanto alla pena pecuniaria, la pena detentiva alternativa con una soglia minima non superiore ad un anno ed una massima non superiore a quattro anni. Con tali limiti edittali, invero, si consentirebbe anche, laddove ne sussistano gli indici-requisito, l'eventuale non punibilità per casi di particolare tenuità del fatto ai sensi dell'art. 131 *bis* c.p. e l'applicabilità della sospensione del processo con messa alla prova *ex art.* 168 *bis* c.p.

Si potrebbe anche immaginare di ampliare il tipo criminoso di questa aggravante speciale, aggiungendo nello stesso comma, come modalità realizzativa alternativa a cui si collega in termini proporzionati questo diverso compasso edittale, le altre ipotesi eccezionali individuate dalla Corte EDU e dalla Corte costituzionale, e cioè quelle che consistano in una istigazione alla violenza ovvero convogliano messaggi d'odio.

#### **4. L'inasprimento (eccessivo) delle pene pecuniarie e le pene accessorie.**

Andrebbero, invece, mitigate le cornici edittali delle pene pecuniarie, in particolare ritoccando il minimo edittale in maniera da tale da evitare il c.d. *chilling effect* rispetto a giornalisti meno abbienti, scoraggiabili facilmente con la comminatoria di pene edittali pecuniarie consistenti. In questo senso, si potrebbero considerare le soluzioni proposte negli altri ddl connessi all'A.S. n. 466, vale a dire l'A.S. 81 e l'A.S. 573.

Risulta, invece, molto interessante la scelta della previsione, in caso di condanna, della pena accessoria della pubblicazione della sentenza di condanna e della sospensione del reo dalla professione di giornalista da un mese a sei mesi.

Da valutare, se collegare quest'ultima solo alle ipotesi più gravi di cui all'art. 13, comma 2, del testo emendato nel ddl in cui c'è sul piano oggettivo una modalità realizzativa maggiormente disvalorata (l'attribuzione di un fatto determinato) e su quello soggettivo la consapevolezza della falsità della notizia pubblicata.

Pene a contenuto interdittivo-incapacitante in settori professionali necessari, ma con fattori di rischio per altri valori, sono probabilmente quelle più appropriate, ma vanno gestite sempre nel rispetto del principio di proporzionalità-ragionevolezza come, peraltro, ha di recente affermato C. cost. n. 222/2018.

#### **5. La speciale causa di non punibilità dagli spazi applicativi troppo ampi.**

Particolarmente interessante è la speciale causa di non punibilità prevista nell'art. 1, c. 4, ddl per i casi di rettifica tempestiva effettuata secondo le forme indicate dall'ipotizzato nuovo art. 8.

Si innesta nella tendenza politico-criminale sempre più diffusa a ‘depenalizzare di fatto ed in concreto’ reati lesivi di interessi individuali (ma oggi anche collettivi) tutte le volte in cui, lo stesso autore del reato, con una condotta *post patratum crimen* opposta a quella commessa abbia annullato la lesione del bene tutelato, reintegrandolo.

Tuttavia, l’applicabilità incondizionata rischia di produrre uno sbilanciamento tra gli interessi in gioco, vedendo soccombere la reputazione e la dignità del diffamato in modo non sempre ragionevole, come, ad esempio, nelle ipotesi in cui l’attribuzione di un fatto consapevolmente falso avvenga immediatamente prima della chiusura delle consultazioni elettorali recando un grave e irreparabile nocumento ad un candidato e la rettifica avvenga magari anche spontaneamente nei termini immaginati.

Non sarebbe inappropriato delimitare l’ambito di operatività di questa speciale causa di non punibilità come fatto in altri casi, escludendo le ipotesi in cui la diffamazione abbia già causato un danno.

A tal proposito, si potrebbe assumere come modello di riferimento la disciplina contenuta nella speciale procedura estintiva dei reati ambientali contravvenzionali di cui all’art. 318 *bis* t.u.a. che limita gli spazi applicativi ai reati che “*non abbiano cagionato danno*”, o quella recente introdotta con il d.lgs. n. 150/2022 nell’art. 12 *ter* l. n. 283/1962 che ne perimetra il raggio d’azione ai soli reati alimentari che «*hanno cagionato un danno o un pericolo suscettibile di elisione mediante condotte ripristinatorie o risarcitori*».

Si potrebbe immaginare la previsione anche di un onere di risarcimento del danno in capo all’autore del fatto o di pagamento di una indennità la cui misura sia rimessa all’equo apprezzamento del giudice sulla falsariga di quanto previsto, ad es., nell’art. 2044, comma 3, c.c. per taluni casi di legittima difesa per eccesso colposo scusante, in modo da inibire anche l’azione civile per risarcimento del danno e da fornire comunque un ristoro economico minimo alla persona offesa.

Da valutare se escluderne l’applicabilità rispetto ai casi più gravi di *hate speech* descritti in precedenza e, preferibilmente, da punire con pena detentiva alternativa.

## **6. La modifica della competenza territoriale dell’autorità giudiziaria.**

La prospettata modifica dell’art. 21, l. 47/1948 sulla competenza territoriale della autorità giudiziaria per la diffamazione a mezzo stampa, tesa ad incardinarla nel luogo di residenza della persona offesa, introducendo una deroga alle regole generali in materia di competenza per territorio, è ancipite.

La decisione introduce un regime decisamente più favorevole alla persona offesa, valorizzando il suo interesse e le sue possibilità di tutelare la reputazione nel luogo in cui risiede ed in cui la stessa è più profondamente lesa.

Tuttavia, appare non irragionevole anche l’opzione inversa, tesa ad incardinare la competenza nel luogo in cui è registrata la testata giornalistica o il sito *internet*, salvo i casi in cui sia all’estero. In questo modo si eviterebbero dispendi di energie, tempo e denaro ai giornalisti e soprattutto agli editori ed ai direttori delle testate che sarebbero tenuti a costituirsi in tutti i tribunali ovunque disseminati sul territorio statale.

## **7. La modifica dell'art. 57 c.p. e l'attesa introduzione in materia di reati a mezzo stampa della delega di funzioni**

Anche la decisione di riscrivere l'art. 57 c.p. è apprezzabile, soprattutto nella parte in cui finalmente formalizza la delega di funzioni all'interno delle testate giornalistiche.

Su questo terreno si potrebbe pensare però ad una limitazione della responsabilità del direttore ai soli casi di colpa grave, seguendo la tendenza politico-criminale a limitare la responsabilità colposa alle sole condotte gravemente imperite, imprudenti o negligenti nei settori più sensibili già sperimentata, ad esempio, in materia di colpa medica nell'art. 590 *sexies* c.p. così come reinterpreto dalle Sezioni unite Mariotti 2018, o di omicidio e lesioni stradali negli artt. 589 *bis*, comma 5 n. 1 e 590 *bis*, comma 5 n. 1, c.p. dove si ancora l'aumento di pena alla causazione del fatto procedendo in un centro urbano ad una velocità pari o superiore doppia consentita (cioè a colpa grave), o di bancarotta semplice patrimoniale nell'*ex* art. 217 l.fall., oggi art. 323 C.C.I.L., dove si punisce l'operazione di pura sorte o gravemente imprudente.

Anche perché, obiettivamente, il controllo del direttore responsabile, soprattutto nelle testate *on line* in cui si procede ad una pubblicazione continua di una messe copiosa di notizie, risulta pressoché impossibile da esigere e da effettuare. Limitando la responsabilità alla colpa grave si circoscriverebbe il campo ai casi in cui il direttore abbia violato palesemente regole minime di diligenza nella pubblicazione da parte degli autori della testata di articoli e notizie, come quando faccia pubblicare articoli o commenti da autori non identificabili.

Si potrebbe, infine, immaginare di integrare l'art. 57 c.p. introducendo anche una disposizione che preveda la possibilità di individuare con una delega di funzioni con i medesimi requisiti formali il titolista o i titolisti, spesso non coincidente con l'autore dell'articolo.

## **8. Il problema irrisolto della responsabilità civile solidale dei direttori.**

Da valutare, infine, se modificare il regime di responsabilità civile per i direttori delle testate giornalistiche, sostituendo quello solidaristico puro attualmente vigente che, in caso di fallimento o altra procedura di liquidazione di impresa dell'editore, porta il direttore a rispondere *ex se* con il proprio patrimonio di tutti i danni causati dagli autori del giornale diretto se non identificati o nullatenenti.

Si potrebbe immaginare una modifica dell'attuale art. 11 l. n. 47/1948 tesa a prevedere la responsabilità solo per la propria parte; oppure entro un limite massimo, desumibile anche dalle capacità reddituali dell'autore.

Modelli di limitazione della responsabilità civile e di asimmetria per i vari soggetti coinvolti nella lesione di diritti altrui già esistono nell'ordinamento giuridico, consentendo anche una maggiore individualizzazione della responsabilità del singolo,



evitando responsabilità per fatti di terzi incolpevoli.

Un riferimento a cui guardare, con i dovuti accorgimenti e adattamenti alle peculiarità del settore ben differente, è rappresentato dall'art. 192, d.lgs. n. 152/2006 (il c.d. Testo unico ambientale) che regola il *Divieto di abbandono di rifiuti*.

In tale disposizione, infatti, è prevista una responsabilità per la rimozione dei rifiuti e il ripristino delle condizioni ambientali di colui che abbandona rifiuti sul suolo o li immette nelle acque in solido con il proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, solo quando, però, tale violazione sia imputabile a questi ultimi a titolo di dolo o colpa, in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo.

Per risolvere ogni problema si potrebbe introdurre un sistema di assicurazione obbligatoria per il giornalista e per i direttori delle testate giornalistiche sulla falsariga di quanto già previsto in altri settori in cui sono esercitate attività socialmente necessarie, ma potenzialmente pericolose, come, ad esempio, quello della circolazione stradale.

## **9. La modifica dell'art. 595 c.p.**

Per quanto concerne la prospettata riforma della fattispecie di diffamazione comune di cui all'art. 595 c.p., non pare necessario sopprimere la clausola di sussidiarietà speciale rispetto all'articolo precedente in materia di ingiuria oggi depenalizzata. Mentre risulta apprezzabile il coordinamento finalmente introdotto tra l'aggravante dei mezzi di pubblicità e la diffamazione a mezzo stampa, sopprimendo il disorientante riferimento oggi presente e inserendo il rinvio espresso alla legge stampa.

Da valutare, se integrare il compasso sanzionatorio dell'ipotesi aggravata in parola con la previsione, sempre in chiave alternativa, della pena detentiva nei limiti indicati in precedenza, considerata la riconducibilità della stessa al novero delle ipotesi eccezionali indicate dalla giurisprudenza costituzionale e convenzionale rispetto alle quali la pena detentiva non è irragionevole.

Da valutare se inserire nella fattispecie la specificazione della rilevanza penale solo delle offese indirizzate ad un soggetto determinato o determinabile. La Cassazione con la [sentenza n. 24065/2016](#) si è orientata a ritenere che “non integra il reato di diffamazione l'affermazione offensiva, caratterizzata da preconcetti e luoghi comuni, che non consenta l'individuazione specifica ovvero riferimenti inequivoci a circostanze e fatti di notoria conoscenza attribuibili a un determinato individuo, giacché il soggetto passivo del reato deve essere individuabile, in termini di affidabile certezza, dalla stessa prospettazione oggettiva dell'offesa, quale si desume anche dal contesto in cui è inserita. Tale criterio non è surrogabile con intuizioni o con soggettive congetture che possano insorgere in chi, per sua scienza diretta, può essere consapevole, di fronte alla genericità di un'accusa denigratoria, di poter essere uno dei destinatari». In questi casi, fatti salvi i casi limite del negazionismo o di altri discorsi d'odio, prevale la libertà di manifestazione del pensiero su eventuali altri interessi

contrapposti (il caso era una frase pronunciata in radio secondo cui i «veneti erano un popolo di ubriaconi»).

Da rivedere, invece, le comminatorie edittali delle nuove pene pecuniarie perché, soprattutto all'esito di un confronto sistematico con quelle del più grave delitto di diffamazione a mezzo stampa, presentano profili di dubbia ragionevolezza.

Il disegno di legge A.S. 446, infatti, prevede che la pena pecuniaria per la diffamazione comune base sia la multa da euro 3.000 a euro 10.000; per l'ipotesi aggravata dall'attribuzione di un fatto determinato sia la multa fino a euro 15.000; e per l'ipotesi caratterizzata dalla diffusione con qualsiasi mezzo di pubblicità diverso dalla stampa sia la multa aumentata della metà.

Innanzitutto, la pena prevista per la figura circostanziale di cui al comma 2 dell'art. 595 c.p. risulta potenzialmente più mite di quella comminata per l'ipotesi base: mentre la prima non presenta l'indicazione del minimo edittale, rinviando quindi a tal fine all'art. 24 c.p. e, quindi, indirettamente individuandolo in euro 50, la seconda lo fissa alla soglia decisamente alta di euro 3.000. Da tali previsioni sproporzionate dei minimi edittali potrebbe anche discendere l'inflizione in concreto di multe più severe per la diffamazione comune base che per quella aggravata.

In secondo luogo, l'aumento fisso della metà della pena previsto per la diffamazione aggravata da qualsiasi mezzo di pubblicità nel comma 3 dell'art. 595 c.p. determina la comminatoria di multe più severe nel massimo per questa figura circostanziale rispetto alla diffamazione a mezzo stampa: aumentando della metà le pene comminate dall'art. 595 comma 1 c.p., infatti, il minimo per la diffamazione aggravata dal mezzo di pubblicità sale a euro 4.500, raggiungendo quasi quello della diffamazione a mezzo stampa, ma il massimo lo supera abbondantemente arrivando ad euro 15.000.

## **10. La rettifica.**

Risulta parimenti interessante la scelta di valorizzare l'istituto della rettifica, oggi negletto, fissando condizioni per le modalità e i tempi della sua pubblicazione tra cui, anche quella della assenza di un altro commento a margine della stessa.

La scelta di connettere la rettifica alla non punibilità del delitto di diffamazione a mezzo stampa dovrebbe aiutare a diffonderne l'uso. Resta da vedere se e come schermare o ridurre in caso di rettifica la responsabilità civile.