

 Contributo nell'ambito della discussione dei disegni di legge n. 81, n. 95, n. 466, n. 573, n. 616, in materia di diffamazione a mezzo stampa - Inviato alla Commissione Giustizia del Senato

Maggio 2023



Indice

Introduzione..... 1

Pene per la diffamazione..... 2

Contrasto alle azioni temerarie..... 3

Introduzione

Sulla base dell'esperienza maturata nell'ambito della tutela del diritto di espressione e nel contrasto ai fenomeni di SLAPP (Strategic Lawsuit Against Public Participation) - note anche come "azioni temerarie"-, le organizzazioni parte del Gruppo anti-SLAPP Italia¹ si pongono l'obiettivo di fornire un proprio contributo rispetto ai disegni di legge attualmente in discussione, anche alla luce del dibattito in corso a livello europeo e della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Nell'aprile del 2022, la Commissione europea ha presentato una proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla protezione delle persone attive nella partecipazione pubblica da procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi², ed ha adottato la Raccomandazione (UE) 2022/758 sulla protezione dei giornalisti e dei difensori dei diritti umani e dell'ambiente attivi nella partecipazione pubblica da procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi³, nell'intento di porre un freno al fenomeno delle querele temerarie.

La decisione del Parlamento italiano di avviare un dibattito di ampio respiro sul tema della diffamazione a mezzo stampa, che miri a riformare la materia sia nell'ambito civile sia in quello penale, così come auspicato dalla Corte Costituzionale con [l'ordinanza n. 132/2020](#) e [a sentenza n. 150/2021](#), si pone in linea con il dibattito a livello europeo e risponde alla necessità di colmare un vuoto normativo del nostro ordinamento.

Tuttavia, se da un lato gli obiettivi dichiarati dei disegni di legge n. 81, n. 466 e n. 573 - volti a promuovere una riforma normativa del quadro della diffamazione, che sia in grado di operare un bilanciamento tra la libertà di espressione e la tutela della reputazione - appaiono condivisibili, così come i riferimenti all'art. 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (DDL n. 81) e all'art. 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo⁴ (DDL n. 573), che si pongono in linea con l'invito della Corte Costituzionale ad impiegare la giurisprudenza della Corte europea dei diritti

1 Aderiscono al presente contributo i seguenti membri del Gruppo anti-SLAPP Italia: Amnesty International Italia, Articolo 21, Environmental Paper Network, Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa, The Good Lobby, Transparency International.

2 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022PC0177&from=EN>

3 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022H0758&from=EN>

4 Per un approfondimento sulla portata dell'art. 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che articola il diritto alla libertà di espressione, si veda la guida della Corte EDU: https://www.echr.coe.int/documents/guide_art_10_eng.pdf

dell'uomo come “*strumento di ampliamento e adeguamento del diritto interno*”⁵; dall'altro, i testi attualmente in discussione in seno alla Commissione giustizia del Senato presentano alcune criticità.

Pene per la diffamazione

I DDL n. 573 e n. 466 codificano l'abolizione della pena detentiva, ponendosi in linea con le pronunce della Corte di Strasburgo⁶ e accogliendo finalmente una prassi già consolidata nella giurisprudenza italiana, su cui si è espressa anche la Corte Costituzionale con [sentenza n. 150 del 2021](#), con la quale ha dichiarato l'incostituzionalità della pena detentiva per reati di diffamazione, ad eccezione di casi di estrema gravità.

Costituiscono dei passi in avanti anche le disposizioni previste dai DDL n. 81, n. 466 e n. 573 che - consolidando anche in questo caso la prassi giurisprudenziale - estenderebbero l'applicazione della disciplina a testate giornalistiche online, telegiornali e giornali radio e la disposizione prevista all'articolo 1 del DDL n. 573 che assegnerebbe la competenza giuridica sul caso al giudice del luogo di registrazione della testata.

Da rilevare tuttavia anche alcuni profili peggiorativi. In particolare, desta preoccupazione l'ipotesi di un innalzamento delle tariffe penali per la diffamazione: infatti il DDL n. 466 eleverebbe sensibilmente la tariffa minima, prevedendo pene in due scaglioni, con sanzioni da 5.000 a 10.000 euro e da 10.000 a 50.000 euro; mentre il DDL n. 573 - pur abbassando la pena della multa massima - aumenterebbe l'importo della sanzione minima, prevedendo anch'esso due scaglioni, con multe da 2.000 a 5.000 euro e da 7.000 a 15.000 euro.

A tal proposito, si ritiene che l'aumento delle pene pecuniarie, di qualunque entità, vada contro l'interpretazione dell'articolo 10 della CEDU fornito dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, che ha più volte ricordato come le sanzioni previste per la diffamazione debbano tener conto dell'impatto che avranno sulla situazione economica del querelato, al fine di evitare che la paura di una pena pecuniaria sproporzionata possa avere un effetto deterrente - il cosiddetto *chilling effect* - sulla libertà di stampa e di espressione⁷. Inoltre, le pene pecuniarie sono distruttive per chi ha mezzi

⁵ Si veda Corte cost., 22 giugno 2021, n. 150.

⁶ Si veda Corte EDU, 17 dicembre 2004, ricorso n. 33348/96, *Causa Cumpăna e Mazare c. Romania*; Corte EDU, 5 novembre 2020, ricorso n. 73087/17, *Causa Balaskas c. Grecia*.

⁷ Si veda Corte EDU, 18 aprile 2011, ricorso n. 22385/03, *Causa Kasabova c. Bulgaria*; Corte EDU, 26 novembre 2013, ricorso n. 59545/10, *Causa Błaja News Sp. Z. O.O. c. Polonia*.

limitati, mentre sono inefficaci per chi dispone di generose risorse finanziarie, una dinamica che incoraggia l'impiego di azioni legali al mero scopo di intimidazione.

Pertanto, si invita il legislatore a riflettere sul potenziale effetto censorio che l'aumento delle sanzioni per i reati di diffamazione potrebbe avere soprattutto su piccoli editori e giornalisti che lavorano in regime di *freelance*.

Allo stesso modo, destano grave preoccupazione le disposizioni previste dall'articolo 1, lettera e) del DDL n. 466, e dall'articolo 13 del DDL n. 573, circa l'imposizione di una pena accessoria volta all'interdizione dalla professione per un periodo da uno a sei mesi, per il potenziale effetto deterrente della critica e per la direzione contraria rispetto alla prassi della Corte di Strasburgo.

Contrasto alle azioni temerarie

Quanto alle citazioni per diffamazione innanzi al giudice civile, tutti i disegni di legge in esame propongono l'introduzione di disposizioni a contrasto alle azioni temerarie⁸, mentre il DDL n. 81 propone anche una modifica applicabile ai casi di costituzione di parte civile nel processo penale.

Per quel che concerne la modifica dell'articolo 96 del Codice di procedura civile, la disposizione migliore sembra essere quella contenuta nell'articolo 1 del DDL n. 616, il quale prevede la certezza dell'imposizione di un risarcimento e una sanzione ai danni dell'attore che risulti aver abusato del procedimento civile per diffamazione, generando così un effetto deterrente contro le liti temerarie. Infatti, secondo tale formulazione, nei casi in cui dovesse risultare la malafede o la colpa grave di chi agisce, il querelante verrebbe condannato - anche d'ufficio - al pagamento delle spese legali sostenute dal querelato, in una somma determinata in via equitativa e comunque non inferiore ad un quarto di quella oggetto di domanda risarcitoria.

Ciononostante, il contributo delle riforme in discussione risulta essere marginale rispetto al compito assegnato dalla Corte costituzionale all'organo legislatore, di operare una riforma "complessiva" dell'istituto della diffamazione. Infatti, contrariamente a quanto menzionato nel preambolo dei disegni di legge in esame, alcuni testi spostano l'attenzione - in maniera preoccupante e sbilanciata - dalla necessità di formulare disposizioni dirette alla protezione dei giornalisti dagli abusi

⁸ Si vedano art. 7, DDL n. 81; art. 1, DDL n. 95; art. 6, DDL n. 466; art. 8 DDL n. 573; art. 1, DDL n. 616.

del diritto e dalle azioni temerarie, alla necessità di garantire i querelanti, promuovendo una retorica che sembra percepire la maggioranza della comunità giornalistica come professionisti che agiscono in malafede accordando maggiori garanzie al diritto alla reputazione rispetto alla libertà di espressione.

Al fine di introdurre misure efficaci di prevenzione e contrasto alle liti e querele temerarie, sarebbe invece necessario stabilire garanzie procedurali certe, quali: 1) la costituzione di una cauzione a copertura delle spese processuali e di risarcimento dei danni nei casi di abuso procedurale, da parte di chi agisce in sede di giudizio civile e penale; 2) l'introduzione di un rigetto anticipato dei procedimenti civili manifestamente infondati o pretestuosi; 3) la previsione di rimedi contro i procedimenti giudiziari pretestuosi, volti a garantire all'imputato la possibilità di ottenere un pieno risarcimento dei danni materiali ed immateriali; 4) l'introduzione di sanzioni proporzionate e dissuasive contro chi abusa dell'istituto della diffamazione.

Infine, è necessario sottolineare il carattere incompleto di qualunque riforma del quadro legislativo della diffamazione che non tenga conto dell'attuale dibattito in seno al Parlamento europeo ed al Consiglio dell'Unione europea circa la proposta di direttiva sulle azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica (2022/0117) - già richiamata precedentemente -, e, in particolare, dei due concetti di interesse cruciale di partecipazione pubblica e di questione di interesse pubblico, definiti all'articolo 3 della stessa proposta di direttiva.

In particolare, in base alla definizione fornita dalla proposta della Commissione europea: "La partecipazione pubblica è definita in senso lato come qualsiasi dichiarazione resa o attività svolta: 1) nell'esercizio del diritto alla libertà di espressione e informazione, come la creazione, la presentazione, la promozione, mediate pubblicità o con altri mezzi, di comunicazioni, pubblicazioni o opere giornalistiche, politiche, scientifiche, accademiche, artistiche, illustrative o satiriche, nonché qualunque azione preparatoria e di sostegno o assistenza direttamente collegata a tali dichiarazioni o attività; 2) nell'esercizio del diritto alla libertà di associazione e di riunione pacifica, come l'organizzazione o la partecipazione ad attività di lobbying, manifestazioni e proteste o le attività motivate dall'esercizio del diritto a una buona amministrazione e del diritto a un ricorso effettivo, come la presentazione di reclami, petizioni o ricorsi amministrativi o giudiziari e la partecipazione a udienze pubbliche, così come qualunque azione preparatoria e di sostegno o assistenza direttamente collegata a tali dichiarazioni o attività"⁹.

Il concetto di questione di interesse pubblico viene definito come: "qualunque questione che riguarda il pubblico in misura tale da suscitare in quest'ultimo un legittimo interesse in settori quali ad

⁹ Si veda COM(2022) 177 final, art. 3

esempio, la salute pubblica, la sicurezza, l'ambiente, il clima o il godimento dei diritti fondamentali"¹⁰.

Dalla centralità che queste due nozioni assumono nei testi europei, traspare la necessità di allargare il bacino dei destinatari delle misure di protezione dalle forme di abuso del diritto. Infatti, come affermato anche dalla Corte europea dei diritti dell'uomo¹¹, tenendo conto dell'esercizio di salvaguardia della libertà d'espressione e del pluralismo dei media, devono essere considerati public watchdog (cani da guardia della democrazia) non solo i giornalisti, ma anche i difensori dei diritti umani e dell'ambiente, i whistleblowers e chiunque partecipi attivamente al dibattito pubblico.

Allo stesso modo, nella sentenza emessa nel caso *Mamère c. Francia*¹², la Corte di Strasburgo ha impiegato il criterio cardine della valutazione della severità della pena in relazione alla misura in cui l'oggetto considerato diffamatorio emerga come questione particolarmente rilevante per l'interesse pubblico.

Si ribadisce, dunque, che chi esprime la propria opinione su questioni di interesse pubblico non deve temere né di essere esposto in alcun modo a intimidazioni, condanne o detenzioni.

Il grado di libertà accordato al dibattito e alla critica politica costituisce l'essenza stessa delle società democratiche e il lavoro di informazione su questioni di pubblico interesse, svolto da giornalisti e difensori dei diritti umani in qualità di guardiani della democrazia, contribuisce in maniera fondamentale alla partecipazione dell'intera società alla cosa pubblica.

10 Si veda COM(2022) 177 final, art. 3

11 Si veda Corte EDU, 6 aprile 2004, ricorso n. 68416/01, *Causa Steel e Morris c. Regno Unito*

12 Si veda Corte EDU, 7 novembre 2006, ricorso n. 12697/03, *Causa Mamère c. Francia*
