



**FEDERAZIONE ITALIANA
EDITORI GIORNALI**

SENATO DELLA REPUBBLICA

COMMISSIONE GIUSTIZIA

Audizione

dell'Avv. Fabrizio Carotti

Direttore generale della

Federazione Italiana Editori Giornali

sul ddl n. 812, in materia di diffamazione, di diffamazione con il mezzo della stampa o con altro mezzo di diffusione, di ingiuria e di condanna del querelante nonché di segreto professionale, e disposizioni a tutela del soggetto diffamato e sul ddl n. 835 in materia di lite temeraria

Roma – 9 maggio 2019

Sig. Presidente, Onorevoli senatori,

la Federazione Italiana Editori Giornali (FIEG) ringrazia la Commissione Giustizia per la rinnovata attenzione alla disciplina dei reati di diffamazione commessi con il mezzo della stampa; materia annosa, di cui il Parlamento si occupa da ben quattro legislature senza mai arrivare all'approvazione definitiva di un testo di legge e nonostante, solo nell'ultima legislatura, una proposta di riforma sia stata approvata due volte dalla Camera dei Deputati e una volta dal Senato della Repubblica, sempre con modifiche.

L'attuale normativa di riferimento incentiva l'avvio di contenziosi giudiziari in materia di diffamazione, penalizzando in termini economici gli operatori dell'informazione e limitando fortemente la libertà di espressione.

In Italia l'esercizio dell'attività giornalistica è pesantemente influenzato da forme di intimidazione di diversa natura, fra cui rientra anche la crescita esponenziale di azioni legali pretestuose e infondate, accompagnate da richieste risarcitorie sproporzionate, aventi come unico fine quello di condizionare l'esercizio della libertà di stampa e limitare così la circolazione delle opinioni su episodi di interesse pubblico (AGCOM, II edizione dell'Osservatorio sul giornalismo, marzo 2017).

Dati ufficiali del Ministero della Giustizia testimoniano poi che, nel 90% dei casi, i processi per diffamazione avviati – proprio perché basati su accuse infondate o, comunque, esagerate – si risolvono con una archiviazione pronunciata anche prima del dibattimento: ciò nonostante, tali azioni continuano ad essere realizzate, costituendo, per ciò solo, un forte effetto deterrente all'esercizio del diritto di cronaca. Ciò dipende soprattutto dal fatto che, rispetto a molte altre democrazie avanzate, l'Italia sconta un pesante ritardo legislativo in materia. E' questa una delle ragioni per cui il nostro Paese continua ad occupare posizioni molto basse nelle classifiche internazionali in materia di tutela della libertà di espressione, risultando – per esempio – paragonata alla Federazione Russa *nell'Annual Report by the Partner Organisations to the*

Council of Europe Platform to Promote the Protection of Journalism and Safety of Journalists pubblicato nel 2019.

Considerata quindi l'annosità della questione, nonché i seri e pericolosi rischi per la libertà di stampa da essa derivanti, la FIEG ribadisce la necessità – sempre più urgente – di procedere ad una rimodulazione dell'impianto normativo vigente in materia di diffamazione al fine di contemperare, nell'ambito della legge ordinaria, diversi diritti di rango costituzionale quali: libertà di espressione, critica e cronaca, da un lato; diritti della personalità e, in particolare, diritto alla "onorabilità", dall'altro.

Già da tempo, infatti, la FIEG ha chiesto al legislatore italiano:

- l'eliminazione della pena detentiva, adeguando finalmente l'Italia agli *standard* europei e a quelli dei principali Stati occidentali dove la pena per i reati c.d. di opinione è soltanto di carattere pecuniario;
- una disciplina delle rettifiche che consenta la non punibilità dell'autore dell'offesa se provvede a dichiarazioni o rettifiche;
- un limite alla responsabilità penale del direttore e del vicedirettore delle pubblicazioni ai soli casi in cui il delitto è conseguenza della violazione del dovere di vigilanza sul contenuto della pubblicazione e una riduzione della pena oggi prevista;
- un limite al risarcimento del danno non patrimoniale qualora il giudice proceda alla sua liquidazione in via equitativa;
- la prescrizione breve di un anno dalla pubblicazione degli articoli per l'esercizio dell'azione civile per il risarcimento dei danni alla reputazione;
- la previsione di sanzioni pecuniarie a carico del ricorrente in caso delle c.d. liti temerarie, al fine di ridurre il rischio di querele presentate solamente come forma di pressione psicologica in vista di un risarcimento.

In tale contesto, la FIEG esprime apprezzamento per la presentazione dei disegni di legge n. 812 e 835 che rispondono a gran parte delle nostre richieste e dei quali, pertanto, si auspica una rapida e ampiamente condivisa adozione.

In particolare, sul disegno di legge n. 835 la FIEG esprime apprezzamento per i contenuti della proposta di riforma che affronta in modo appropriato la questione delle c.d. liti temerarie relative a giudizi attivati a fini risarcitori per presunti casi di diffamazione commessa con il mezzo della stampa.

Infatti, proponendo di integrare l'art. 96 del codice di procedura civile con un comma che prevede – qualora risulti la malafede o la colpa grave di chi agisce per il risarcimento del danno – la condanna dell'attore al pagamento di una somma determinata in via equitativa, non inferiore alla metà della somma oggetto della domanda risarcitoria, il ddl in discorso riduce – a nostro avviso in maniera efficace – il rischio di querele presentate nei confronti dei giornalisti come forma di pressione psicologica in vista di un cospicuo risarcimento (c.d. liti temerarie).

Per quanto riguarda, invece, il ddl n. 812 che, con 7 articoli, dispone interventi di modifica alla legge sulla stampa (l. n. 47/1948), al codice penale, civile, di procedura civile e di procedura penale, segnaliamo la necessità di apportare alcune modifiche, anche al fine di corrispondere più efficacemente alla *ratio* del legislatore che si propone, con questa riforma, di *"contemperare due esigenze: da un lato assicurare sempre un'effettiva tutela della persona offesa dalla notizia diffamatoria e dall'altro che la disciplina prevista per il giornalista non interferisca con la libertà di stampa e di critica e con il diritto di cronaca"*.

Il ddl in discorso:

- estende l'ambito di applicazione della legge sulla stampa alle testate giornalistiche on line registrate ai sensi dell'art. 5 della medesima legge;
 - Nel rispetto del principio della parità di trattamento, non è condivisibile la scelta di limitare il perimetro dell'informazione via *web* alle sole testate registrate ai sensi dell'art. 5 della legge sulla stampa (n. 47/48). Occorre, piuttosto, fare riferimento alla più ampia categoria dei prodotti editoriali di cui all'articolo 1 della legge n. 62/2001: si propone, pertanto, di includere nella previsione in esame ogni prodotto *"realizzato su supporto cartaceo, ivi compreso il libro, o su supporto*

informatico, destinato alla pubblicazione o, comunque, alla diffusione di informazioni presso il pubblico con ogni mezzo, anche elettronico, o attraverso la radiodiffusione sonora o televisiva, con esclusione dei prodotti discografici o cinematografici”.

- riformula l’istituto della rettifica, introducendo una disciplina estremamente rigida che non permette alcuna possibilità di commento e risposta da parte del mezzo di informazione;
 - Tale previsione andrebbe riequilibrata prevedendo la possibilità di negare la pubblicazione di dichiarazioni o rettifiche fondatamente false, eventualmente prevedendo responsabilità particolari nei casi in cui la scelta di non pubblicare risultasse poi infondata. Inoltre, si suggerisce di definire compiutamente le caratteristiche della rettifica e le condizioni per l’esercizio della correlativa causa di non punibilità per la diffamazione, richiamando le vigenti disposizioni della legge 47/48 sui limiti, le caratteristiche e le modalità di pubblicazione.

- prevede un termine prescrizione per l’esercizio dell’azione civile per il risarcimento del danno derivante da diffamazione commessa con il mezzo della stampa pari a 2 anni dalla pubblicazione dello scritto;
 - Tale termine di prescrizione è eccessivamente lungo, soprattutto in considerazione del normale periodo di fruizione del prodotto giornalistico. Proponiamo, pertanto, di ridurre tale termine (da 2) a 1 anno.

- prevede che per il delitto di diffamazione commesso mediante comunicazione telematica sia competente il giudice del luogo di residenza della persona offesa;
 - Tale previsione si presta ad una proliferazione di procedimenti penali per un identico articolo, tanti quanti sono i luoghi di residenza delle possibili persone offese, nonché le versioni, cartacee e online, della stessa pubblicazione, in contrapposizione al principio di certezza del

diritto e con conseguenze pesanti per la stessa possibilità di difesa da parte degli operatori dell'informazione. Proponiamo, pertanto, di modificare tali previsioni al fine di attribuire la competenza al giudice del luogo di registrazione della testata (come avviene per le testate cartacee) oppure a quello dove ha sede la redazione giornalistica ovvero editoriale.

- prevede che il soggetto diffamato o il soggetto leso nell'onore o nella reputazione può chiedere l'eliminazione dai siti internet e dai motori di ricerca dei contenuti diffamatori o dei dati personali trattati in violazione di legge;
 - Sarebbe opportuno eliminare tale disposizione, nella convinzione che ciò non affievolirà gli strumenti posti a tutela del soggetto diffamato, data la presenza nell'ordinamento giuridico italiano di un diritto alla cancellazione dei dati personali trattati illecitamente, già codificato nell'art. 17 del General Data Protection Regulation – GDPR. In subordine, sarebbe necessario almeno specificare che il diritto all'eliminazione di contenuti diffamatori presuppone una sentenza definitiva di condanna per diffamazione, esplicitando nel testo che una intervenuta sentenza definitiva di condanna costituisce il requisito minimo e necessario per la domanda di eliminazione dei contenuti diffamatori dai siti internet e dai motori di ricerca.

- propone di modificare le norme del codice di procedura penale e del codice di procedura civile in modo da attribuire al giudice – valutata la temerarietà della querela (in sede penale) o la malafede/colpa grave di chi agisce per il risarcimento del danno (in sede civile) – "la possibilità" di condannare chi agisce in giudizio al pagamento di una somma da determinare in via equitativa (senza stabilire alcun parametro);
 - Su questo punto, il ddl 812 interviene in modo meno incisivo rispetto al ddl 835, già commentato; tali previsioni andrebbero, pertanto, rafforzate utilizzando, sia per la formulazione penalistica sia per quella

civilistica, la stessa dicitura del ddl 835, prevedendo cioè la “*condanna*” (e non solo la possibilità di condanna) del querelante e indicando al giudice il criterio da seguire nella determinazione della somma.

Conclusioni

Le proposte di modifica in esame - in quanto volte ad evitare che per il timore di conseguenze economiche improprie editori e giornalisti abdichino al dovere di informare correttamente il pubblico su fatti rilevanti di cronaca politica, giudiziale ed economica - vanno, a nostro avviso, fortemente sostenute.

Auspichiamo, pertanto, un loro celere accoglimento, per una rivisitazione complessiva dell'ordinamento giuridico della stampa, nel perseguimento dell'interesse generale ad una libera e corretta informazione, che è garanzia fondamentale di partecipazione del cittadino alla vita pubblica e di esercizio consapevole di tutti i suoi diritti, in una società democratica.

Proposte di modifica al ddl n. 812

Il disegno di legge n. 812 interviene sulla l. n. 47/1948, sul codice penale, sul codice di procedura penale, sul codice di procedura civile e sul codice civile.

Formuliamo di seguito le nostre osservazioni su alcuni aspetti del ddl.

a) Sulle proposte di modifica alla l. n. 47/1948 (art. 1 del ddl n. 812)

- **L'articolo 1, lett. a**, del ddl estende l'ambito di applicazione della disciplina sulla stampa alle (sole) testate giornalistiche online registrate ai sensi dell'art. 5 della medesima legge. La scelta di limitare il perimetro dell'informazione via *web* all'area circoscritta delle sole testate registrate appare – a nostro avviso – discutibile e non tiene conto del principio di parità di trattamento. Sarebbe più opportuno estendere l'ambito di applicazione della legge sulla stampa alla più ampia categoria dei *"prodotti editoriali di cui all'articolo 1 della legge n. 62/2001"*, ricomprendendovi ogni prodotto *"realizzato su supporto cartaceo, ivi compreso il libro, o su supporto informatico, destinato alla pubblicazione o, comunque, alla diffusione di informazioni presso il pubblico con ogni mezzo, anche elettronico, o attraverso la radiodiffusione sonora o televisiva, con esclusione dei prodotti discografici o cinematografici"*.
- **L'articolo 1, lett. b**, del ddl introduce una disciplina della rettifica estremamente rigida, che non permette alcuna possibilità di commento e risposta da parte del mezzo di informazione, e che sarebbe opportuno riequilibrare prevedendo la possibilità di negare la pubblicazione di dichiarazioni o rettifiche fondatamente false, eventualmente prevedendo responsabilità particolari nei casi in cui la scelta di non pubblicare risultasse poi infondata. Si propone, pertanto, di sostituire la locuzione *"o non siano documentalmente false"* con la locuzione *"o non siano documentalmente o fondatamente false"*. Si suggerisce, inoltre, di definire compiutamente le caratteristiche della rettifica e fissare le condizioni della correlativa causa di non punibilità per la diffamazione: andrebbe specificato che il limite delle *"trenta righe con le medesime caratteristiche tipografiche"* (previsto dall'articolo 8, comma 4, della legge n. 47/48) sia computato *"con un numero di battute per riga pari a quelle dell'originaria notizia da emendare"*. Inoltre, sarebbe opportuno prevedere che la rettifica sia pubblicata *"nella stessa pagina che ha riportato la notizia cui si riferisce"* (commi 2 e 3 dell'attuale articolo 8 della legge n. 47/48), *"ovvero in apposito spazio all'interno della pubblicazione dedicato alle rettifiche"*.

- Il termine di prescrizione per l'esercizio dell'azione civile per il risarcimento dei danni alla reputazione introdotto dal ddl (**articolo 1, lett. c**) è eccessivamente lungo (due anni dalla pubblicazione) soprattutto in considerazione del normale periodo di fruizione del prodotto giornalistico. Si propone, pertanto, di ridurre il suddetto termine da 2 a 1 anno.
- La disciplina della competenza territoriale nelle ipotesi di diffamazione commessa mediante comunicazione telematica prevista dal ddl in commento (**articolo 1, lett. f**), risultando attribuita al giudice del luogo di residenza della persona offesa, si presta ad una proliferazione di procedimenti penali per un identico articolo (non auspicabile), tanti quanti sono i luoghi di residenza delle possibili persone offese, nonché le versioni, cartacee e internet, della stessa pubblicazione, sottoposte a differenti canoni di competenza territoriale, in contrapposizione al principio di certezza del diritto e con conseguenze pesanti sulla stessa possibilità di difesa. Si propone, pertanto, di prevedere la competenza del giudice del luogo di registrazione della testata (in analogia con quanto avviene per le testate cartacee) in caso di testate giornalistiche registrate ex art. 5 della legge n. 47/1948, e la competenza del giudice del luogo di residenza della persona offesa nei casi di diffamazione commessa su mezzi di comunicazione non registrati. In alternativa e in via più generale, si potrebbe prevedere che *"per il delitto di diffamazione a mezzo di giornali, periodici o altri prodotti editoriali è competente il giudice del luogo ove ha sede la redazione giornalistica ovvero editoriale"*.

b) Sulle proposte di modifica ai codici civile, di procedura penale e di procedura civile (art. 3, 5, 6 e 7 del ddl n. 812)

- Meritano attenta riflessione le disposizioni relative alle misure a tutela del soggetto diffamato o leso nell'onore o nella reputazione introdotte dall'articolo 3 del ddl e che, nello specifico, disciplinano la facoltà dell'interessato di chiedere l'eliminazione da siti internet e motori di ricerca dei contenuti diffamatori o dei dati personali trattati in violazione della legge. Tali norme – a nostro avviso – si rivelano inutili in quanto consistenti in una ripetizione del diritto alla cancellazione dei dati personali trattati illecitamente già previsto dall'art. 17 del *General Data Protection Regulation* (GDPR). Si propone, pertanto, di eliminare l'articolo 3, nella convinzione che ciò non affievolirà gli strumenti posti a tutela del soggetto diffamato, data la presenza nell'ordinamento giuridico italiano di un diritto alla cancellazione dei dati personali trattati illecitamente. In subordine, sarebbe quanto mai necessario specificare che il diritto a richiedere

l'eliminazione di contenuti diffamatori presuppone una sentenza definitiva di condanna per diffamazione, esplicitando nel testo che la sentenza di condanna costituisce il solo e necessario presupposto per la domanda di eliminazione, dai siti internet e dai motori di ricerca, dei contenuti diffamatori.

- Sempre al fine di ridurre il rischio di querele presentate solamente come forma di pressione psicologica in vista di un cospicuo risarcimento, gli **articoli 5 e 6** del ddl 812 intervengono - pur se in modo meno incisivo rispetto al ddl n. 835 già commentato - sulla questione delle c.d. liti temerarie, rispettivamente proponendo di modificare gli articoli 427 del codice di procedura penale e 96 del codice di procedura civile. In entrambi i casi, le formule utilizzate andrebbero rafforzate, prevedendo - qualora risulti la temerarietà della querela o la malafede/colpa grave di chi agisce per il risarcimento del danno - la condanna, e non solo la possibilità di condanna, del querelante al pagamento di una somma da determinare sì in via equitativa, ma fissando un parametro preciso per il giudice. Il criterio individuato nel ddl n. 835 sembra condivisibile. Si propone, pertanto, di utilizzare la formulazione prevista nel ddl n. 835, sostituendo le parole "*il giudice può condannare*" con le parole "*il giudice condanna*" e aggiungendo dopo le parole "*in via equitativa*" le parole "*non inferiore alla metà della somma oggetto della domanda risarcitoria*".