



RELAZIONE DI MINORANZA DELLA 2^a COMMISSIONE PERMANENTE

(GIUSTIZIA)

(Relatrice MODENA)

Comunicata alla Presidenza il 13 gennaio 2020

SUL

DISEGNO DI LEGGE

Disposizioni in materia di lite temeraria

**d’iniziativa dei senatori DI NICOLA, AIROLA, ANGRISANI, CASTELLONE,
DI GIROLAMO, GALLICCHIO, LANNUTTI, LANZI, LOMUTI, LUCIDI,
PIARULLI, PIRRO, PUGLIA, ROMANO, VANIN, PARAGONE, AUDDINO,
ORTIS, RICCARDI ed EVANGELISTA**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 2 OTTOBRE 2018

ONOREVOLI SENATORI. – Il disegno di legge oggi oggetto di esame tratta una materia già affrontata nella precedente legislatura e precisamente nel disegno di legge atto Senato 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 » – approvato sia alla Camera (si veda l'atto Camera n. 925) che al Senato, con modificazioni, per poi arenarsi in Commissione Giustizia al Senato alla quarta lettura –, il cui articolo 6 così recitava nel testo approvato il 29 ottobre 2014: « Art. 6. - (*Modifica all'articolo 96 del codice di procedura civile*)- 1. Dopo il primo comma dell'articolo 96 del codice di procedura civile è inserito il seguente: “Nei casi di diffamazione commessa col mezzo della stampa o della radiotelevisione in cui risulta la mala fede o la colpa grave di chi agisce in sede di giudizio civile per risarcimento del danno, su richiesta del convenuto, il giudice, con la sentenza che rigetta la domanda, può condannare l'attore, oltre che alle spese di cui al presente articolo e di cui all'articolo 91, al pagamento a favore del richiedente di una somma determinata in via equitativa” ».

Il Senato è chiamato a ponderare due principi costituzionali, sanciti rispettivamente dall'articolo 21 e dall'articolo 24 della Costituzione: tutti hanno il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero, tutti possono agire per la difesa dei propri diritti e interessi.

La delicatezza dei temi e soprattutto la necessità di individuare un punto di equilibrio, avrebbe dovuto suggerire alla maggioranza di ragionare e non di rifiutare ogni

proposta emendativa e migliorativa da parte dell'opposizione.

È bene chiarire che non siamo contrari a norme che proteggano la libertà di espressione e in particolare che difendano dalle azioni poste in essere con colpa grave o dolo al solo fine di intimidire sia i giornalisti che gli editori.

È però indispensabile, proprio per garantire l'equilibrio tra norme costituzionali, che tutti gli interessi siano adeguatamente ponderati e inseriti in un quadro ordinamentale lucido, corretto e sistematico.

Per questi motivi la minoranza ha insistito affinché questa normativa venisse esaminata di pari passo con il disegno di legge atto Senato n. 812, d'iniziativa del senatore Caliendo ed avente ad oggetto: « Modifiche alla legge 8 febbraio 1948, n. 47, al codice penale, al codice di procedura penale, al codice di procedura civile e al codice civile, 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 », inizialmente discusso congiuntamente e poi disgiunto.

Le ragioni che impongono un approccio sistemico sono molteplici.

L'anomalia della « pregiudizialità » penale.

È vistosa la singolarità dell'introdurre il *nomen iuris* di una fattispecie penalistica in una norma del codice di rito comune: invece della lesione inferta all'onore e alla reputazione di qualcuno, riferirsi alla diffamazione a mezzo stampa richiede qualcosa di più e di diverso da un accertamento incidentale; si rischia di introdurre una vera e propria pregiudizialità penale, con il previo accerta-

mento di un fatto di reato. Il rischio è di frustrare l'applicabilità della norma alle citazioni esclusivamente civilistiche o, comunque, in ogni caso, di creare discipline differenziate tra illeciti civili solo in ragione della contemporanea presentazione di quella penale o meno.

La conseguenza, anche solo in termini di fattura redazionale della proposta avanzata all'Assemblea, è caotica: utilizzando la semantica penalistica sostanziale, l'*incipit* (« nei casi di diffamazione commessa con il mezzo della stampa, delle testate giornalistiche *online* o della radiotelevisione, ») dà per acclarato un caso che non solo è presunto, ma è addirittura per definizione escluso, visto l'esito finale della soccombenza.

Paradossalmente val la pena ricordare a quest'Aula che il gruppo parlamentare del Movimento 5 stelle avesse un'opinione radicalmente contraria nella passata legislatura. Si rinvia in merito alle parole dell'onorevole Colletti, a nome del proprio gruppo parlamentare del Movimento 5 stelle, alla Camera dei deputati in sede di esame in terza lettura della citata proposta di legge atto Camera n. 925-C, durante la discussione dell'emendamento 5.100 approvato dalla Commissione, di modifica dell'articolo 96 del codice di procedura civile: « con questo emendamento della Commissione noi andiamo ad inserire nell'articolo 96 del codice di procedura civile un concetto che civilisticamente non ha senso. Questo perché la diffamazione commessa con il mezzo della stampa è una tipica fattispecie non civilistica, ma penale. In realtà, non c'è mai nessuna richiesta di risarcimento derivante da diffamazione a mezzo stampa perché il concetto civilistico è quello della lesione dell'immagine o dell'onore, che non deriva neanche da un'ipotesi di reato. Infatti, come ha chiarito la Corte costituzionale in molteplici sentenze, deriva direttamente dall'articolo 2 della Costituzione ovvero la tutela della persona e quindi anche la tutela dell'immagine e dell'onore

della persona. Pertanto invito – ho già parlato con alcuni colleghi – a rivedere la posizione su questo emendamento perché è intimamente sbagliato e lo dico non solo da parlamentare ma da avvocato (...) Dobbiamo dare la possibilità al giudice di condannare *ex* articolo 96 per lite temeraria non solo quando la richiesta è a seguito di diffamazione a mezzo della stampa, perché il 90 per cento delle richieste civilistiche non sono per diffamazione a mezzo della stampa ma per lesione dell'immagine e dell'onore della persona offesa. Il rischio in realtà è che, dando una interpretazione restrittiva della norma, essa, pur meritoria nei suoi intenti, in realtà non raggiunga lo scopo (XVII legislatura, Camera dei deputati, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, seduta n. 449 di mercoledì 24 giugno 2015, p. 10, intervento del deputato Andrea Colletti) ».

La mancanza di rigore nella individuazione del « mezzo ».

Anche l'individuazione del mezzo (« con il mezzo della stampa, delle testate giornalistiche *online* o della radiotelevisione ») è vistosamente clonata dal linguaggio della legge n. 47 del 1948 (e giurisprudenza relativa), visto che nella disciplina di settore è subentrata la legge 7 marzo 2001, n. 62, la quale reca un'assai più pertinente definizione di « prodotto editoriale » (con cui « si intende il 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 », articolo 1, comma 1).

Sempre da un punto di vista sistematico va sottolineato che il testo oggi in esame equipara (« Nei casi di diffamazione commessa con il mezzo della stampa, delle testate giornalistiche *online* o della radiotele-

visione») la stampa tradizionale, la radiotelevisione e le testate giornalistiche *online*. È noto però che, a diritto vigente, solo per le prime due esiste una specifica disciplina che riguarda le responsabilità dei direttori ed editori (per la stampa la legge n. 47 del 1948 e per la radiotelevisione la legge n. 223 del 1990) ma nessuna norma ha mai affrontato il tema della responsabilità dei direttori dei quotidiani *online* (posto che la legge n. 62 del 2001 equipara i due fenomeni solo ai fini dell'allargamento a questi ultimi delle provvidenze economiche) prova ne sia che solo la giurisprudenza (con spirito creativo) ha inteso equiparare sia *in bonam* (Corte suprema di cassazione, sezioni unite penali, sentenza n. 31022 del 17 luglio 2015) che *in malam partem* (Corte suprema di cassazione, quinta sezione penale, sentenza n. 1275 del 23 ottobre 2018, depositata l'11 gennaio 2019), il fenomeno dei quotidiani tradizionali a quelli *online*.

È chiaro che si rischia un'ulteriore discriminazione alla quale solo il giudicante potrà porre rimedio, perdendo invece l'occasione di riordinare e modernizzare la definizione.

Criticità dal punto di vista del diritto civile.

Da un punto di vista civilistico la proposta in esame è distante dal sistema che regola la disciplina normativa della temerarietà in sede civile.

Una conseguenza del dovere di lealtà delle parti (articolo 88 del codice di procedura civile), fatta retroagire fino al momento costitutivo della pretesa, è quella secondo cui la cognizione civile può spingersi fino ad acclarare che la parte soccombente abbia agito o resistito in giudizio con mala fede o colpa grave. Si tratta di una disciplina pre-costituzionale (il codice Grandi), in tensione con l'articolo 24 della Costituzione e con i principi convenzionali (articolo 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali) che prevedono l'azione in giudizio come diritto

pubblico di libertà: questa previsione ha resistito allo scrutinio di conformità costituzionale, in ragione della natura modulata della restante previsione del primo comma dell'articolo 96 del codice di procedura civile (« il giudice, su istanza dell'altra parte, la condanna, oltre che alle spese, al risarcimento dei danni, che liquida, anche d'ufficio, nella sentenza »).

Il disegno di legge oggetto di esame genera confusione sia per la titolazione, « lite temeraria », sia perché realizza una vistosa e indebita commistione tra le regole dei primi due commi dell'articolo 96 e l'eccezione di cui al terzo comma.

La mala fede o la colpa grave dell'attore è valutata come per il risarcimento del primo comma, ma l'officiosità della condanna è più simile a quella del terzo comma.

Anche la natura equitativa parrebbe reiterare l'istituto del terzo comma, ma con il rischio di fare montante su di esso e sulla condanna alle spese già pronunciata ai sensi dell'articolo 91.

È altresì eccentrica e rischiosa la previsione di una condanna « equitativa » dotata di un minimo e non di un massimo e indeterminata nel parametro minimo (perché ancorata ad un fattore – la richiesta attorea – da provarsi).

Delle due l'una: o c'è una valutazione giurisdizionale dell'elemento soggettivo con cui la parte si è approcciata al giudizio, ed allora l'esito è una condanna risarcitoria rapportata al danno ingiustamente sofferto dalla controparte, oppure se ne prescinde in nome di un interesse pubblico, ed allora il giudice, nella determinazione della sanzione, deve osservare il « criterio equitativo ».

È nostro dovere tenere presente che la finalità perseguita, cioè evitare azioni a scopo « intimidatorio » nei confronti dei giornalisti, rischia di essere travolta poiché la soluzione qui adottata prescinde dalla pronuncia della

Corte costituzionale n. 152 del 2016 e dagli arresti della Corte di cassazione.

Valgano due punti a supporto di quanto asserito: il terzo comma dell'articolo 96 del codice di procedura civile e la valutazione della malafede o colpa grave.

Il terzo comma dell'articolo 96 del codice di procedura civile, comma aggiunto dal comma 12 dell'articolo 45 della legge n. 69 del 2009, ha introdotto una nuova figura di responsabilità aggravata: la norma configura una « sanzione di ordine pubblico », giustificata dalla Corte costituzionale, la quale, con la sentenza n. 152 del 2016, ha rilevato che il riferimento al « pagamento di una somma » segna una netta differenza terminologica rispetto al « risarcimento dei danni » di cui ai precedenti commi del medesimo articolo.

La repressione dell'abuso del processo, nel terzo comma, si è concretizzata nella scelta di eliminare l'elemento soggettivo e nella determinazione del giudice, imputata a titolo di spese sostenute dal convenuto vittorioso. La sentenza della Corte di cassazione n. 27623 del 21 novembre 2017 ha non a caso evidenziato le pesanti ricadute di questo ingresso, nel nostro ordinamento, del « diritto punitivo ». Il danno così inteso, sia esso di natura civile che di natura penale o sanzionatorio-amministrativa, deve rispondere all'insieme delle garanzie degli articoli 23 e 25 della Costituzione (riserva di legge, predeterminazione dei limiti edittali e irretrattività *contra reum*).

Quanto alla valutazione della malafede o colpa grave, non si può ignorare l'orientamento della giurisprudenza che offre una lettura costituzionalmente orientata dell'articolo 96 del codice di procedura civile. Sono molteplici gli elementi cognitivi, univoci ed assertivi, della dialettica processuale che fotografano l'abuso del diritto d'azione – o per spirito di emulazione o per fini dilatori ovvero con la mancanza di quel minimo di

diligenza o prudenza necessarie per rendersi conto dell'infondatezza della propria pretesa e per valutare le conseguenze dei propri atti – che giustificano la condanna ulteriore.

Questa prospettazione costituzionalmente orientata viene ora rinnegata, per valutare l'atto iniziale della parte, in sé solitariamente considerato, e per di più limitandolo al solo attore ed utilizzandolo come parametro per quantificare la condanna del soccombente.

L'adottabilità della condanna « anche d'ufficio », poi, la sottrae all'impulso di parte e ne attesta la finalizzazione alla tutela di un interesse trascendente, quello della parte stessa, e colorato di connotati pubblicistici.

L'entrata in vigore.

È assolutamente necessario, anche per quanto sopra esposto, che il legislatore sia chiaro nell'individuazione dell'entrata in vigore della nuova normativa.

Il disegno di legge n. 835-A, testo proposto a maggioranza dalla Commissione, si allontana dai testi già approvati dal Parlamento e sopra citati, determina una confusione ordinamentale, non contempera i diritti tutelati dalla Costituzione e può determinare un tale caos interpretativo da rendere vacue le finalità che hanno indotto la maggioranza ad approvarlo senza recepire alcun apporto dell'opposizione. I risultati, senza gli apporti della minoranza, potrebbero essere abnormi: da un lato si corre il rischio di vanificare la volontà di contenere le richieste « intimidatorie », dall'altro si può profilare un'azione a tutela dei diritti esperibile solo da chi ne ha la disponibilità economica.

Non possiamo che auspicare un più attento esame sia del presente atto che dell'atto Senato n. 812.

MODENA
relatrice di minoranza

€ 1,00