

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 1190

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

LIUZZI, BUSINAROLO

Modifiche al codice penale, al codice di procedura civile e alla legge 8 febbraio 1948, n. 47, concernenti i reati di ingiuria, diffamazione e diffamazione commessa con il mezzo della stampa, nonché il risarcimento del danno

Presentata il 12 giugno 2013

ONOREVOLI COLLEGHI! — Com'è noto, la democrazia è quella forma di governo fondata sulla sovranità popolare che garantisce a ogni cittadino la partecipazione, in piena uguaglianza, all'esercizio del potere pubblico. Affinché tale condizione si verifichi occorre che i cittadini siano informati e abbiano accesso alla conoscenza in modo completo e oggettivo.

Due pilastri della democrazia sono proprio l'informazione e la libertà di stampa. Infatti, ogni regime totalitario e Governo dittatoriale come prima cosa ha limitato la libertà di espressione controllando i *media* e reprimendo la libertà di associazione, di assemblea, di religione.

Nella classifica di « *Report senza Frontiere* » del 2013 sulla libertà di stampa,

l'Italia risulta in 57esima posizione su 179 Paesi, prima dell'Ungheria e seguita da Honk Kong. Secondo l'organizzazione non governativa che ha come obiettivo la difesa della libertà di stampa, in Italia, « dove la diffamazione deve essere ancora depenalizzata », si fa un « pericoloso uso delle leggi bavaglio ».

Nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 e resa esecutiva dalla legge n. 848 del 1955 (articolo 10), la libertà di espressione è considerata un diritto centrale nel sistema di salvaguardia di ogni individuo. In questo ambito, la Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) ha sempre sottolineato il ruolo esercitato da-

gli organi di stampa, da cui consegue la loro funzione di riferire ai cittadini su fatti di interesse pubblico e ha considerato le sanzioni a carico dei giornalisti come « un'ingerenza nell'esercizio di tale diritto ». Ovviamente esistono anche altri valori da proteggere, come la dignità e la reputazione che il nostro codice penale tutela. Nella ricostruzione della Corte questi hanno un rango inferiore rispetto alla libertà di espressione e di informazione, in quanto eccezioni a un diritto fondamentale, funzionale anche alla realizzazione di quello al voto.

Noti e ormai codificati — per legge, per codice deontologico, in giurisprudenza ed in dottrina — sono i diritti di critica e di cronaca di cui devono poter usufruire tutti coloro che fanno informazione libera e senza « bavaglio ».

Come già avvenuto durante le passate legislature con proposte di legge presentate da esponenti di altri gruppi parlamentari, simili alla presente, si ritiene doveroso porre all'attenzione del Parlamento la necessità di intervenire urgentemente per rivedere il dettato normativo del codice penale, nella parte sanzionatoria, imponendo una soluzione immediata e certa per la difesa di un principio costituzionale e di una norma di democrazia e civile convivenza: non si può e non si deve andare in carcere per un reato di opinione. È la stessa CEDU che, con riferimento alle sanzioni detentive, ha in più occasioni ribadito il contrasto con la citata Convenzione anche perché esse sono in grado di produrre un effetto analogo alla censura. Per timore del carcere, infatti, il giornalista potrebbe scegliere di non diffondere informazioni scottanti, soprattutto nei casi in cui esse arrivino da fonti non ufficiali.

I firmatari della presente proposta di legge ritengono invece sufficiente la sola sanzione pecuniaria, oltre la sanzione del risarcimento del danno in sede civile, la rettifica della notizia diffamatoria a spese del diffamatore e le pubbliche scuse, qualora la gravità del fatto lo richieda.

Si rende necessario anche esaminare in tale materia, come avvenuto in passato con

proposte di legge simili, il diritto comparato nel resto d'Europa.

Dal 2009 nel Regno Unito la diffamazione a mezzo stampa non è più un reato.

La svolta rispetto al passato è avvenuta per mezzo del *Coroners and justice act*, un'ampia riforma che introduce la depenalizzazione di tutti i reati che riguardano la sfera dell'opinione e della diffamazione (in particolare, *defamation, sedition and seditious libel, defamatory libel, obscene libel*). L'Inghilterra e il Galles, dunque, si sono messi sulla strada della difesa totale della libertà di espressione, con l'intenzione di estendere le stesse tutele anche ai *media* digitali.

Culla indiscussa del liberalismo, negli Stati Uniti d'America la legge sulla diffamazione trae fondamento dal *Common Law* inglese e s'inserisce nel primo emendamento alla Costituzione, in una linea di continuità che ha radici due secoli addietro. Per essere diffamante, il contenuto deve essere falso; per essere diffamante, il contenuto falso deve essere motivato da intenzioni malevole (*motivated by malice*). In 33 Stati su 50 il reato non è nemmeno perseguito. Insomma lo strumento della querela per diffamazione non deve mai trasformarsi in un bavaglio.

Alle porte del nostro Paese, in Svizzera, la regolamentazione della fattispecie diffamatoria è molto diversa da quella italiana. Qui « chiunque, comunicando con un terzo, incolpa o rende sospetta una persona di condotta disonorevole o di altri fatti che possano nuocere alla reputazione (...) è punito, a querela di parte, con una pena pecuniaria sino a 180 aliquote giornalieri ». Mai il carcere. Il giornalista inoltre non incorre in alcuna sanzione se prova di aver detto o divulgato cose vere oppure prova di avere avuto seri motivi di considerarle vere in buona fede.

La Scandinavia da anni vanta il primato tra i Paesi in cui si gode il massimo della libertà di stampa e di espressione, come ha certificato anche l'ultimo rapporto *Freedom House* e *Reporter senza frontiere*, che ha collocato Norvegia, Svezia e Finlandia sul podio ideale dell'informazione senza bavaglio. In Svezia, per comprenderci, la legge

sulla libertà di stampa e di espressione è considerata fondamentale al pari di quelle sull'ordinamento costituzionale e l'ordine di successione dinastica. La diffamazione è punita con una sanzione solo pecuniaria.

Pertanto, anche alla luce della normativa vigente nei Paesi elencati, si ritiene doveroso porre all'attenzione del Parlamento la necessità di intervenire urgentemente per rivedere il dettato normativo nella parte sanzionatoria degli articoli 594 e 595 del codice penale, in materia di ingiuria e diffamazione e la normativa in materia di diffamazione prevista dall'articolo 13 della legge n. 47 del 1948 recante disposizioni sulla stampa.

Riteniamo, invece, come già rilevato, qualora il giornalista esorbiti dai limiti che è tenuto a rispettare (verità, contenenza, interesse pubblico), che sia più rispondente al bilanciamento di entrambi i diritti costituzionalmente garantiti (diritto del giornalista ad informare e diritto della persona offesa alla privacy ed alla propria reputazione) ritenere sufficiente la sola sanzione pecuniaria, oltre la sanzione del risarcimento del danno in sede civile, della rettifica della notizia diffamatoria a spese del diffamatore e delle pubbliche scuse, qualora la gravità del fatto lo richieda.

Dai dati dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), risulta che i condannati per delitto con sentenza irrevocabile per diffamazione a mezzo stampa sono aumentati dai 108 del 2007 ai 124 del 2010, non calcolando l'ulteriore fattispecie della diffamazione a mezzo stampa consistente nell'attribuzione di un fatto determinato. È inaccettabile che ci sia ancora nel nostro ordinamento la minaccia di una ulteriore pena, che questa proposta di legge intende abolire.

Negli Stati Uniti il giornalista deve controllare una sola cosa: che quel che dice sia vero. In Italia invece il mestiere di giornalista è diventato una *via crucis* tra denunce civili e penali.

In Italia si può essere condannati anche se si racconta un fatto vero: basta usare parole troppo aspre o notizie segrete o atti pubblici, ma non pubblicabili. E non c'è

alcuna differenza tra una critica dura e un fatto falso: si rischia la diffamazione in entrambi i casi.

Le somme le decide il giudice, a discrezione. Anche se il cronista si è soltanto sbagliato e poi si è scusato subito con una rettifica. Non basta: i danni patrimoniali si possono richiedere anche in sede civile e provocare una condanna al risarcimento per il giornalista e per l'editore.

In Italia chi promuove una causa civile non rischia nulla: può chiedere anche risarcimenti di milioni di euro e, se poi il giudice gli dà torto, non deve sborsare nulla.

È pertanto opportuno introdurre l'articolo 96-*bis* del codice di procedura civile, al fine di scoraggiare le cause infondate e con fini intimidatori che, notoriamente, sono quelle attivate dai potenti.

Se la civiltà moderna si è formata sul riconoscimento di alcune garanzie, oggi il gioco dei potenti è diventato quello di strumentalizzare queste garanzie a fini personali. Ecco quindi che il diritto può essere utilizzato per seppellire chi di mestiere fa il controllore del potere.

Di per sé si potrebbe pensare che non ci sia niente di patologico nella possibilità di essere citati in giudizio da chi si sente diffamato: se il giornalista ha lavorato con coscienza, questo gli sarà riconosciuto dalla sentenza e vincerà la causa. Il fatto è, però, che nel sistema italiano essere trascinati in tribunale, specialmente in una causa civile, significa già di per sé perdere, ancora prima dell'esito del giudizio. Il problema non è solo la durata dei processi civili e i loro costi, ma anche il fatto che chiunque può intentare una causa civile anche senza una vera ragione. Meglio quindi una querela per diffamazione che una causa civile. Nelle cause penali c'è un magistrato che valuta preliminarmente se procedere con il processo o meno. In un processo civile, invece, c'è la possibilità di trascinare in giudizio chiunque, anche senza motivazione, perché chi avvia il procedimento davanti al giudice non pagherà altro se non le spese legali. Quindi, se chi cita in giudizio è un uomo potente che vuole intimidire, non

mette in atto nessuna riflessione sulle conseguenze che può avere per il giornalista l'essere trascinati in tribunale.

Ma come si distingue una « causa pretestuosa » da una « legittima » ? Il problema è che, non essendoci una fase di filtro preliminare nel processo civile, una causa può durare anche anni prima che si possa accertare se sia pretestuosa. Una soluzione è stata raggiunta con la riforma del 2009 e con l'articolo 96 del codice di procedura civile. La riforma ha introdotto la possibilità di punire la lite temeraria cioè l'azione promossa senza fondamento, condannando al risarcimento dei danni o al pagamento di una somma determinata. Ma l'articolo 96 è poco applicato. Senza contare il resto.

Ma chi strumentalizza le cause ? Due categorie di persone: i potenti, che non vogliono che si parli di loro, e i furbi, che cercano di trarne profitto. Questi ultimi, approfittando ad esempio di un passaggio in televisione che li ha disturbati, cercano di trarne un seppur minimo vantaggio economico. I furbi, rispetto ai grandi, sono pochi, ma fanno comunque numero.

Di fronte al giornalista d'inchiesta, quindi, non si spara più. Le nuove intimidazioni si fanno con le querele. Libertà di stampa non è « dire ciò che si vuole »: è la libertà di raccontare i fatti quando si hanno le evidenze. Peccato che oggi, in Italia, il racconto dei fatti presupponga un fastidioso « eroismo ».

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Modifiche al codice penale).

1. L'articolo 594 del codice penale è sostituito dal seguente:

« ART. 594. — (*Ingiuria*). — Chiunque offende l'onore o il decoro di una persona presente è punito con la multa fino a euro 2.500.

Alla stessa pena soggiace chi commette il fatto mediante comunicazione telegrafica o telefonica, o con scritti o disegni, diretti alla persona offesa.

La pena è aumentata fino a euro 5.000 se l'offesa consiste nell'attribuzione di un fatto determinato.

Le pene sono aumentate qualora l'offesa sia commessa in presenza di più persone ».

2. L'articolo 595 del codice penale è sostituito dal seguente:

« ART. 595. — (*Diffamazione*). — Chiunque, fuori dei casi indicati nell'articolo 594, comunicando con più persone, offende l'altrui reputazione, è punito con la multa fino a euro 5.000.

Se l'offesa consiste nell'attribuzione di un fatto determinato, la pena è della multa fino a euro 10.000.

Se l'offesa è recata col mezzo della stampa o con qualsiasi mezzo di pubblicità, ovvero in atto pubblico, la pena è della multa non inferiore a euro 2.500.

Se l'offesa è recata a un corpo politico, amministrativo o giudiziario, o ad una sua rappresentanza, o a una Autorità costituita in collegio, le pene sono aumentate ».

ART. 2.

*(Modifiche all'articolo 13 della legge
8 febbraio 1948, n. 47).*

1. All'articolo 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47, e successive modificazioni, le

parole: « della reclusione da uno a sei anni e quella della multa non inferiore a lire 500.000 » sono sostituite dalle seguenti: « della multa non inferiore a euro 5.000 ».

ART. 3.

(Modifiche al codice di procedura civile).

1. Dopo l'articolo 96 del codice di procedura civile è inserito il seguente:

« ART. 96-bis. — *(Responsabilità nei giudizi per lesione dell'onore o della reputazione).* — 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, anche d'ufficio, 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.

Il giudice si astiene dal pronunciarsi d'ufficio ai sensi di quanto previsto al primo comma o, se proposta, rigetta l'eventuale domanda riconvenzionale, quando l'accertamento della sussistenza dell'illecito risulti di particolare complessità o quando la quantificazione del risarcimento richiesto risulti fondata su parametri obiettivi e adeguatamente documentati ».

PAGINA BIANCA

€ 1,00



17PDL0005600