

Dal Rapporto di “Reporters senza Frontiere” alla riforma della legge sulla stampa?*

Carlo Magnani**
(2 marzo 2015)

La “classifica” internazionale.

Ha fatto come sempre notizia il Rapporto annuale della associazione francese “Reporters sans Frontières” che monitora la libertà di stampa in tutti i 180 paesi del mondo, anche per via dell’evidente arretramento che ha subito l’Italia rispetto all’anno precedente, passando dalla posizione numero 49 a quella 73, appena dietro la Moldavia e giusto davanti al Nicaragua. Può costituire solo una modestissima consolazione per il nostro Paese il dato che emerge a livello generale. Per quanto ci riguarda da vicino, però, il peggioramento del contesto è causato prevalentemente dalle difficili condizioni nelle quali i professionisti dell’informazione sono chiamati a svolgere la loro professione. Nel Rapporto si citano i dodici giornalisti che vivono sotto scorta per le minacce della criminalità organizzata, nonché i diversi casi di aggressioni fisiche e danneggiamenti ad automobili e abitazioni. Un secondo profilo, parimenti segnalato nel Rapporto come causa della retrocessione, ha invece una componente molto ordinamentale, perché «la battaglia per libertà di informazione in Italia si gioca anche nei tribunali», scrive l’ONG, ricordando le tante querele per diffamazione, spesso pretestuose e provenienti da personaggi politici o influenti.

Il valore che una comunità assegna ad un interesse diffuso come quello della libera informazione è senza dubbio il fattore culturale decisivo nel creare un ambiente favorevole allo svolgimento della professione di narratore di fatti e idee. Tuttavia anche le regole e le politiche istituzionali hanno il loro peso nel favorire l’affermazione di una indipendente e libera informazione. Se per quanto riguarda il primo aspetto si tratta di garantire ai giornalisti una maggiore sicurezza personale attraverso misure di ordine pubblico, per il secondo occorrono interventi sulla legislazione (C. MALAVENDA, *I piccoli interventi che possono migliorare la libertà di stampa*, in *Il Corriere della Sera*, 17 febbraio 2015). In particolare modo, è il nodo della sanzione per la diffamazione e della responsabilità civile e penale ad essere al centro della discussione.

L’ordinamento italiano è già da tempo riconosciuto bisognoso di interventi sulla normativa in materia di diffamazione con il mezzo della stampa: il “caso Sallusti” ha solo focalizzato l’attenzione su un gravame risalente, costituito dalla previsione della condanna alla pena detentiva di diversi anni (art. 13 legge 47 del 1948, diffamazione con attribuzione del fatto determinato). Più di una pronuncia della Corte di Strasburgo ha sottolineato come la previsione di sanzioni troppo severe per il giornalista rischi di pregiudicare la libertà di informazione garantita nell’art. 10 della CEDU. Anche il Consiglio d’Europa nella Risoluzione n. 1577 del 2007 ha raccomandato agli Stati membri l’abolizione della pena

* Scritto sottoposto a *referee*.

detentiva per la diffamazione (C. MALAVENDA, C. MELZI D'ERIL, F.E. VIGEVANI, *Le regole dei giornalisti*, Bologna, 2012, 51). La legge sulla stampa approvata dalla Assemblea Costituente nel 1948 ha dato sicuramente buona prova di sé, mostrando una longevità invidiabile: ha rappresentato nei decenni un costante punto di riferimento per il legislatore tutte le volte che ha dovuto mano al settore delle comunicazioni di massa. Così è avvenuto che i giornali radiotelevisivi, pubblici prima e anche privati poi, si siano visti assegnati l'obbligo di registrazione previsto dall'art. 5 per i giornali cartacei; e che lo stesso art. 5 sia richiamato anche nella legge n. 62 del 2001 a proposito del prodotto editoriale elettronico e che valga tutt'ora per le testate *online* che intendano accedere ai benefici economici di legge (forse non senza qualche incongruenza, a dire il vero). Ma l'aspetto che da almeno due legislature concentra l'attenzione dei parlamentari è la riforma della diffamazione con il mezzo della stampa. Da questo intervento sarebbe forse possibile trarre quegli elementi di modifica del quadro normativo che consentirebbero al nostro paese di fare passi in avanti nella libertà di informazione; non tanto ma per ottenere piazzamenti più degni nelle classifiche internazionali ma per ragioni di razionalità complessiva del sistema.

Il disegno di legge di riforma della legge sulla stampa: rettifica e diffamazione.

In questa legislatura (la XVII^a) il Senato, il 29 ottobre 2014, ha già approvato un disegno di legge (modificando una prima deliberazione della Camera del 17 ottobre 2013) che interviene sia sulla legge della stampa, n. 47 del 21 febbraio 1948, sia sul Codice Penale. La diffamazione, la responsabilità del direttore responsabile, il sistema sanzionatorio, le regole procedurali, il diritto di rettifica, nonché la menzione esplicita dei nuovi mezzi di diffusione del pensiero, sono i punti qualificanti di questa riforma. Il testo è dal novembre 2014 alla Camera dei Deputati per l'esame della seconda assemblea legislativa.

Anche se il Senato ha apportato emendamenti importanti al testo della Camera, sono comunque rimasti ben fermi i pilastri del disegno di legge, vale a dire: «l'eliminazione della pena detentiva a carico del giornalista in caso di diffamazione e l'applicazione della legge sulla stampa anche alle testate giornalistiche *online* e radiotelevisive» (*Camera dei Deputati, Il Commissione Permanente Giustizia*, seduta del 18 novembre 2015, *Disposizioni in materia di diffamazione, di diffamazione con il mezzo della stampa o con altro mezzo di diffusione, di ingiuria e di condanna del querelante*, C. 925-B, approvata dalla Camera e modificata dal Senato, Relatore On. Walter Verini). La riforma della diffamazione va certamente verso la direzione di una maggiore libertà del giornalista, ma si accompagna anche alla riscrittura dell'art. 8 della legge sulla stampa che definisce il diritto di rettifica. Questo duplice intervento pone in capo alle testate giornalistiche, editoriali, o radiotelevisive nuovi obblighi più stringenti a tutela della persona che chiede la rettifica o la precisazione della notizia: anche i giornali *online* sono menzionati, così come gli stampati non soggetti a obbligo di registrazione perché non legati ad uscita periodica (restano fuori, come si vede, le pubblicazioni *online* non registrate). Come si vede c'è un tentativo di bilanciare i due interessi in campo, quello dell'operatore dell'informazione e quello dell'individuo oggetto della notizia.

Per quanto riguarda il diritto di rettifica si prevede una sostanziale riformulazione dell'art. 8 della legge 47 del 1948.

Il direttore o, comunque, il responsabile è tenuto a pubblicare gratuitamente la rettifica senza alcun commento, senza risposta e senza titolo: dovrà comparire la indicazione: "Rettifica dell'articolo (TITOLO) del (DATA) a firma (AUTORE)". Questo obbligo riguarda i quotidiani, i periodici, le agenzie di stampa, le testate giornalistiche *online* registrate ai sensi dell'articolo 5, limitatamente ai contenuti prodotti, per i contenuti pubblicati, trasmessi o messi in rete dalle redazioni. Per le trasmissioni radiofoniche o televisive, le dichiarazioni o le rettifiche sono effettuate ai sensi dell'articolo 32-*quinquies* del testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici (TUSMAR). Le rettifiche le dichiarazioni sono sempre pubblicabili a meno che non siano documentalmente false (novità questa, oltre il divieto già previsto di pubblicare contenuti suscettibili di incriminazione penale); altra novità è il dovere del direttore o, comunque, del responsabile di informare l'autore dell'articolo o del servizio, ove sia firmato, della richiesta di rettifica. Si prevede il ricorso al giudice in caso di inottemperanza nei termini previsti (due giorni dalla richiesta, o due pubblicazioni successive) da parte dei responsabili della redazione; si stabiliscono altresì sanzioni amministrative per il mancato seguito alla richiesta di rettifica (da 8.000 sino a 16.000 euro).

La riscrittura dell'art. 13 della legge 47 del 1948 è senza dubbio il dato portante, che potrebbe fare scalare qualche posizione al nostro paese nelle classifiche internazionali. Il nuovo comma 1 dell'articolo 13, prevede che la diffamazione a mezzo stampa o a mezzo radiotelevisione, o tramite testate *online* registrate presso i tribunali (ex articolo 5 della legge sulla stampa) venga sanzionata con la sola multa fino ad un massimo di 10.000 euro. Il Senato ha soppresso il limite minimo della sanzione, che la Camera – fermo restando l'identico limite massimo – aveva indicato in 5.000 euro. In base al secondo periodo del comma 1 del medesimo articolo 13, se l'offesa consiste nell'attribuzione di un fatto determinato diffuso con la consapevolezza della sua falsità, la pena è della multa da 10.000 a 50.000 euro. Il Senato, per tale ipotesi, ha ridotto di 10.000 euro i limiti edittali della multa, previsti nel testo della Camera tra i 20.000 e i 60.000 euro. Vengono stabilite anche due ipotesi di non punibilità: quando, da parte dell'autore dell'articolo e del direttore della testata (o dell'editore, nel caso di stampa non periodica) anche spontaneamente, si sia provveduto alla pubblicazione o alla diffusione delle dichiarazioni o delle rettifiche secondo quanto previsto dall'articolo 8; e quando l'autore della diffamazione abbia chiesto al responsabile la pubblicazione della smentita o della rettifica richiesta dalla parte offesa (anche se il responsabile non ha provveduto). Di pari passo è stato anche rivisto l'art. 595 del codice penale, relativo appunto alla diffamazione, per la quale si è ugualmente provveduto ad eliminare il carcere; ma soprattutto, tornando allo spirito liberale dell'*Editto sulla Stampa* di Carlo Alberto del 1848 'tradito' dal codice penale del 1930, è stata eliminata da questo l'ipotesi della diffamazione con il mezzo della stampa, ricondotta completamente entro l'alveo dell'art. 13 della legge 47 del 1948.

Un ulteriore intervento sul codice penale riguarda l'annosa questione della responsabilità penale del direttore responsabile o del vicedirettore. Il superamento della responsabilità oggettiva configurata nel 1930 era avvenuto su una linea, quella dell'omissione del controllo volto a impedire a pubblicazione dello stampato (legge n. 127

del 1958), a volte poco chiara. Ora si stabilisce che il direttore risponde a titolo di colpa in «violazione dei doveri di vigilanza sul contenuto della pubblicazione», rimandando ad un ambito più circoscritto come quello costituito dalle regole deontologiche che fissano i doveri del professionista.

A questi elementi di sicura razionalizzazione del sistema sanzionatorio degli illeciti con il mezzo della stampa, si aggiungono però, come segnala lo stesso Relatore nella presentazione, dei dubbi sulla opportunità di intervenire ulteriormente. Oggetto di dibattito è, infatti, la disciplina della cosiddetta "lite temeraria", cioè l'introduzione di norme di carattere processuale che possano evitare che il giornalista incorra in procedimenti penali o civili costruiti più con fine intimidatorio che su una solida pretesa giuridica da parte del querelante. Si segnalano a proposito opinioni favorevoli (C. MALAVENDA, *I piccoli interventi che possono migliorare la libertà di stampa*, cit.) ad interventi che prevedano alcuni effetti su chi muove causa senza fondato motivo. Ad esempio, si potrebbe obbligare il querelante perdente di pagare le spese processuali sostenute dall'imputato assolto con qualsiasi formula e di risarcire il danno per averlo fatto processare ingiustamente; oppure rendere obbligatoria la condanna al risarcimento, in sede civile, verso chi ha agito in giudizio con colpa grave o addirittura con dolo; o, infine, stabilire per chi intenta una causa civile un deposito cauzionario, magari rapportato a quanto richiesto, che garantisca il pagamento delle spese all'avversario se vince. Spetta però al legislatore decidere se percorrere anche questa strada sulla lite temeraria oppure se considerare l'equilibrio raggiunto nella riforma già soddisfacente.

** Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico, Università Carlo Bo di Urbino, Dipartimento Scienze della comunicazione.