

**OSSERVATORIO COSTITUZIONALE**

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 2/2023

Data: 4 aprile 2023

### ***Dal metus all'ethos e ritorno: quali destini per la diffamazione a mezzo stampa?\****

*di Alessandro Lauro – Borsista di ricerca in Diritto pubblico presso l'Università Ca' Foscari di Venezia*

TITLE: From metus to ethos and back: what fates for press defamation?

ABSTRACT: Il saggio compie una ricognizione delle principali proposte legislative, a livello europeo e nazionale, concernenti la diffamazione a mezzo stampa e la tutela dell'attività giornalistica, nel tentativo di individuarne le linee di tendenza, anche alla luce del sempre più diffuso ricorso alla nozione di “vulnerabilità”.

The essay makes a survey of the main legislative proposals, at the European and national levels, concerning defamation in the press and the protection of journalistic activity. It tries to identify their trend lines, also in light of the increasingly widespread use of the notion of “vulnerability”.

KEYWORDS: diffamazione; giornalismo; vulnerabilità; defamation; journalism; vulnerability

SOMMARIO: 1. Sempreverdi problemi di bilanciamenti tra libertà di informare e diritti soggettivi, nella prospettiva della vulnerabilità. – 2. La proposta di direttiva europea contro le SLAPPs. – 3. La situazione italiana dopo la sent. n. 150 del 2021. – 4. Segue: le proposte legislative attuali (sulla scia di quelle mai giunte in porto). – 5. Tasselli mancanti di un quadro da ricomporre: chi è il debole?

---

\* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

## **1. Sempreverdi problemi di bilanciamenti tra libertà di informare e diritti soggettivi, nella prospettiva della vulnerabilità**

Da qualche tempo è sempre più diffusa nella dottrina costituzionalistica europea l'attenzione per le c.d. "vulnerabilità"<sup>1</sup>, cioè per tutte quelle situazioni personali di particolare fragilità che richiedono una speciale attenzione da parte degli ordinamenti costituzionali democratici, improntati alla tutela dei diritti fondamentali dei singoli<sup>2</sup>.

Vulnerabilità è un concetto relativo<sup>3</sup>: la condizione di fragilità è di volta in volta identificabile in relazione a diversi fattori (economici, sociali, biologici, culturali, puramente giuridici) ed ogni diritto fondamentale, di fatto, porta con sé degli spazi di vulnerabilità. Ciò si ricava in particolare dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, che ha sviluppato un'ampia e diversificata casistica in cui è stata data applicazione a questo concetto<sup>4</sup>, per giustificare obblighi accresciuti degli Stati nella protezione delle persone vulnerabili.

In un panorama estremamente variegato ha trovato posto anche la figura del giornalista: in alcuni casi – e partendo dal contesto nazionale di riferimento – i giudici di Strasburgo hanno riconosciuto

<sup>1</sup> Il tema della vulnerabilità pervade vari settori del diritto. Per una riflessione giusfilosofica si v. almeno G. ZANETTI, *Filosofia della vulnerabilità Percezione, discriminazione, diritto*, Roma, Carocci, 2019.

<sup>2</sup> Si v., senza alcuna presunzione di esaustività: J.Y. CARLIER, *Des droits de l'homme vulnérable à la vulnérabilité des droits de l'homme, la fragilité des équilibres*, in *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, n. 2/2017; A. CATHERINE, S. ETOA, *Vulnerabilité et droit public*, in *Cahier des recherches sur les droits fondamentaux*, n. 18, 2020; F. COHET CORDEY (a cura di), *Vulnérabilité et droit. Le développement de la vulnérabilité et ses enjeux en droit*, Grenoble, Presse universitaire de Grenoble, 2000; E. PAILLET, P. RICHARD (a cura di), *Effectivité des droits et vulnérabilité de la personne*, Bruxelles, Bruylant, 2014; D. ROMAN, *Vulnerabilité et droits fondamentaux*, in *Revue des droits et libertés fondamentaux*, n. 19, 2019; S. ROSSI, *Forme della vulnerabilità e attuazione del programma costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2017, p. 1 ss.; F.X. ROUX-DEMARE, *La notion de vulnérabilité, approche juridique d'un concept polymorphe*, in *Cahiers de la Justice*, n. 4/2019, p. 619 ss.; F. ROUVIERE, *Le droit à l'épreuve de la vulnérabilité. Études de droit français et de droit comparé*, Bruxelles, Bruylant, 2010; P. SCARLATTI, *I diritti delle persone vulnerabili*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022; A. TIMMER, *A Quiet Revolution: Vulnerability in the European Court of Human Rights*, in M.A. FINEMAN, A. GREAR (a cura di), *Vulnerability. Reflections on a New Ethical Foundation for Law and Politics*, Londra-New York, Routledge, 2013, p. 147. Si v. anche la ricerca comparatistica realizzata per il *Conseil constitutionnel* francese AA.VV., *La QPC, outil efficace de protection des personnes en situation de vulnérabilité ?*, in *Titre VII*, ottobre 2020.

<sup>3</sup> M. LUCIANI, *Le persone vulnerabili e la Costituzione* (Intervento di discussione della *Lectio magistralis* del Presidente della Corte europea dei diritti dell'uomo, Prof. Robert Spano, *Diritti umani e persone vulnerabili*, Roma, 22 aprile 2022) in *cortecostituzionale.it*, p. 2 : «tutti noi siamo considerati (e ci consideriamo) forti o deboli (e dunque protetti o vulnerabili) a seconda degli altri esseri umani coi quali siamo posti a raffronto, perché "forza" e "debolezza" non sono grandezze assolute, ma relative»

<sup>4</sup> Per una sintesi di questa giurisprudenza v. F.X. ROUX-DEMARE, *La notion de vulnérabilité de la personne au regard de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, in *Journal du droit des jeunes*, n. 5-6/2015, p. 35 ss.; P. SCARLATTI, *I diritti delle persone vulnerabili*, cit., p. 51 ss., che sottolinea la valenza di «nozione aperta».

l'obbligo degli Stati di tutelare i cronisti, considerati soggetti "vulnerabili"<sup>5</sup> e lo stesso Consiglio d'Europa ha sottolineato questa situazione nei suoi atti di *soft law* diretti agli Stati parti della CEDU<sup>6</sup>.

Sempre nell'ottica della vulnerabilità e ancora a partire dall'ordinamento CEDU, anche ai professionisti dell'informazione è stato variamente ricordato di trattare con particolare delicatezza la situazione di altri soggetti, anch'essi vulnerabili sebbene per ragioni diverse<sup>7</sup>.

Così, se ogni diritto ha le sue vulnerabilità, anche la libertà di informazione (che pare corretto separare dalla pur contigua libertà di espressione)<sup>8</sup> ha le sue: un giornalista che subisce intimidazioni da parte di potentati economici (leciti, oppure malavitosi) o politici può a giusto titolo considerarsi un soggetto vulnerabile. Ma un privato cittadino, sprovvisto di particolari mezzi di pressione o di difesa, non è certo meno vulnerabile di fronte al potere della stampa e in generale dell'informazione, oggi enormemente amplificato dalla dimensione *social* delle comunicazioni digitali.

Di fronte al conflitto fra diritti antagonisti – e dunque all'opposizione fra diverse forme di vulnerabilità meritevoli di attenzione – l'intervento dello Stato attraverso la leva legislativa si trova di fronte al rischio di un *gioco a somma zero*: dilatare la tutela del giornalismo significa affievolire la protezione dei diritti soggettivi di coloro che possono diventare oggetto dell'informazione, i quali vedono la propria sfera privata più facilmente aggredibile in nome dell'interesse pubblico alla notizia. E si badi: non sempre si tratta di soggetti "potenti", meritevoli di una particolare attenzione da parte del pubblico, ma anche di persone comuni che si ritrovano date in pasto ai media. Viceversa, rinforzare i diritti soggettivi – in particolare quello alla riservatezza – anche da tentativi

---

<sup>5</sup> Corte Edu, *Gongadze c. Ucraina*, 8 novembre 2005, par. 168; *Gazeta Ukraina-Tsentr c. Ucraina*, 15 luglio 2010, par. 51.

<sup>6</sup> Cfr. la *Recommendation CM/Rec(2016)4 of the Committee of Ministers to member States on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors*, adottata il 13 aprile 2016, che dedica i suoi paragrafi 20 e ss. alla «*safety, security and protection*» dei giornalisti, con la sottolineatura che le autorità pubbliche devono considerare la «*vulnerable position in which journalists who cover politically sensitive topics place themselves vis-à-vis those in power*» (par. 21). Si enfatizza l'aggettivo *vulnerable*, che non pare affatto casuale, dato il contesto sopra tracciato.

<sup>7</sup> Si v. le *Lignes directrices sur la protection de la vie privée dans les médias*, approvate in seno al Consiglio d'Europa nel giugno 2018 adottate congiuntamente dai Comitato sui media e la società dell'informazione e dal Comitato sulla Convenzione n. 108 sulla protezione dei dati.

<sup>8</sup> Cfr. P. CARETTI, *Comunicazione e informazione*, in *Enciclopedia del diritto - Annali*, I, Milano, 2007. Con particolare riguardo alle dinamiche digitali v. M. BETZU, *Regolare internet. Le libertà di informazione e comunicazione nell'era digitale*, Torino, Giappichelli, 2012, in particolare p. 133 ss. anche con riguardo a possibili ipotesi di regolazione. Sul tema sia consentito rinviare alle considerazioni svolte in A. LAURO, *Siamo tutti giornalisti? Appunti sulla libertà di informazione nell'era social*, in *Media Laws. Rivista di diritto dei media*, n. 2/2021, p. 2 ss.

di ricerca dell'informazione significa rendere più complesso l'esercizio del diritto di cronaca, ma anche più significativo il rischio di esporre il professionista ad azioni giurisdizionali di tipo risarcitorio, se non addirittura a procedimenti penali<sup>9</sup>.

L'elemento che rende la posizione del giornalista vulnerabile è insomma il *metus*, il timore che nell'esercitare la sua libertà venga esposto a ritorsioni, anche legittime. L'incombenza di questi pericoli sospinge oggi varie tendenze e convergenze nel diritto costituzionale "multilivello", nel tentativo di riparare i giornalisti: il Parlamento europeo sta discutendo di un possibile intervento normativo volto a dirimere questi rischi (ancorché sul profilo della responsabilità civile). Per parte sua, la Corte costituzionale italiana – sulla scia della giurisprudenza di Strasburgo – è intervenuta sul reato di diffamazione a mezzo stampa per alleggerire la minaccia penale a carico dei cronisti.

Se a prima vista può sembrare che questi indirizzi siano ontologicamente condivisibili, nondimeno occorre approfondirne alcuni aspetti che rendono assai delicato il bilanciamento fra la tutela dei giornalisti (e quindi dell'informazione) e le altre posizioni giuridiche in gioco. Non sembra infatti accettabile un'idea preconcepita che individui nel giornalista un soggetto vulnerabile bisognoso di tutela sempre e comunque.

## 2. La proposta di direttiva europea contro le *SLAPPs*

SLAPP è una sigla di conio americano che significa *Strategic litigation against public participation*<sup>10</sup>. Si tratta della nemesi della *strategic litigation* normalmente nota, cioè dell'uso veicolato del processo allo scopo di modificare l'ordinamento nel senso auspicato dagli attori, generalmente seguendo sensibilità diffuse nel pubblico. Al contrario, con le SLAPP chi agisce tenta di intimidire soggetti attivi nella promozione di un determinato cambiamento o nella denuncia di particolari fenomeni: con l'azione giudiziaria – normalmente risarcitoria – gli attivisti dovrebbero essere distolti dal perseverare nei loro scopi a fronte degli esborsi che si profilano per loro

---

<sup>9</sup> M. MANETTI, *La tutela contro gli abusi della libertà di manifestazione del pensiero*, in A. PACE, M. MANETTI, *Art. 21*, in *Commentario alla Costituzione* a cura di G. Branca, Zanichelli, Bologna, 2006, p. 769: «l'ampliamento delle forme di tutela può condurre a penalizzare eccessivamente l'esercizio della libertà, ove non sia ancorato a criteri rigorosi».

<sup>10</sup> G.W. PRING, P. CANAN, *Studying Strategic Lawsuits Against Public Participation: Mixing Quantitative and Qualitative Approaches*, in *Law and Society Review*, n. 22, 1988. V., degli stessi Autori, anche ID., *SLAPPs: Getting Sued for Speaking Out*, Filadelfia, Temple University Press, 1996.

all'orizzonte, sia per la difesa che per l'eventuale riparazione dei danni. Come la sua versione "buona", una SLAPP non ha nulla di illecito in sé: si tratta dell'esperimento di azioni previste nei singoli ordinamenti, fatti salvi gli eventuali divieti di lite temeraria. È invece il suo scopo meta-processuale che la rende sospetta, poiché il *metus litis* dovrebbe ammansire gli animi di coloro contro i quali l'azione è diretta.

Nel caso dei giornalisti, è evidente la pericolosità di siffatte operazioni, che potrebbero essere esperite anche a livello preventivo: la minaccia del processo, delle spese legali e degli eventuali danni dovrebbe rendere i cronisti più circospetti nell'indirizzare le loro attenzioni verso chi ha i mezzi per instaurare contro di loro, individualmente, una causa lunga e costosa.

Per arginare questi fenomeni, la Commissione europea ha adottato, anche su forte sollecitazione del Parlamento<sup>11</sup>, una proposta di direttiva contro le SLAPP<sup>12</sup>, che fa peraltro seguito ad una raccomandazione più generalmente volta a richiamare l'attenzione sulla sicurezza della professione giornalistica<sup>13</sup>.

Lo schema contempla vari strumenti per scoraggiare il ricorso ad azioni intimidatorie<sup>14</sup>, tutti però limitati all'ambito del processo civile poiché è sulla base della cooperazione giudiziaria transfrontaliera – invero con motivazioni non del tutto convincenti sull'effettiva consistenza di questa base legale – che viene proposta la direttiva<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> Risoluzione del Parlamento europeo dell'11 novembre 2021 sul tema "*Rafforzare la democrazia e la libertà e il pluralismo dei media nell'UE: il ricorso indebito ad azioni nel quadro del diritto civile e penale per mettere a tacere i giornalisti, le ONG e la società civile*". È da sottolineare la circostanza che anche in questa risoluzione si faccia riferimento, in più d'una occasione, alla vulnerabilità dei giornalisti di fronte alle SLAPP (paragrafi n. 5 e 20).

<sup>12</sup> Proposta di direttiva COM(2022) 177 del 27 aprile 2022, «sulla protezione delle persone attive nella partecipazione pubblica da procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi».

<sup>13</sup> Si v. la *Raccomandazione della Commissione relativa alla garanzia della protezione, della sicurezza e dell'empowerment dei giornalisti e degli altri professionisti dei media nell'Unione europea* del 19 settembre 2021. Il documento cita anche gli atti del Consiglio d'Europa citati sopra, alle note 6 e 7.

<sup>14</sup> Ad esempio: la costituzione di una cauzione per intentare un'azione processuale contro un giornalista o attivista; l'introduzione di procedure di rigetto accelerate per procedimenti giudiziari manifestamente infondati; la previsione di spese processuali punitive nei confronti di chi propone una SLAPP e il diritto al risarcimento dei danni per abuso del processo.

<sup>15</sup> Lo studio commissionato dal Parlamento (J. BORG-BARTHET, B. LOBINA, M. ZABROCKA, *The Use of SLAPPs to Silence Journalists, NGOs and Civil Society*, giugno 2021, disponibile all'indirizzo [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694782/IPOL\\_STU\(2021\)694782\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694782/IPOL_STU(2021)694782_EN.pdf) ) sembra avallare l'identificazione della base legale sia nell'art. 114 TFUE sul mercato interno e l'art. 81, comma 2, TFUE in materia di cooperazione giudiziaria civile. A questo scopo viene molto valorizzata come *tertium comparationis* la c.d. *direttiva sui whistleblower* (direttiva UE 2019/1937 del 23 ottobre 2019), senza però ricordare che tale direttiva si applicava a chi segnalasse violazioni del diritto dell'Unione. Il medesimo studio sottolinea che l'intervento non può però prescindere da un'interferenza con la disciplina penale, che spetta in linea di principio agli Stati membri.

Se la nobiltà dello scopo prefisso non è in discussione, i problemi che solleva l’iniziativa sono molteplici a partire dal fatto che la SLAPP è identificata secondo requisiti *oggettivi*, ma non si fissano invece *condizioni soggettive* sul lato degli attori. Per un verso, la definizione ampia del pubblico consente di ritenere “vittime” di queste azioni non solo i giornalisti professionisti, ma chiunque si faccia carico attivamente di questioni di interesse pubblico (dunque vi è una platea ampia e indefinita dei possibili convenuti vulnerabili da proteggere). Per altro verso, però, non si individuano categorie di attori “sospetti” di intentare SLAPP: se ciò è in parte comprensibile – poiché è difficile identificare chi sia il minaccioso “potente” – d’altro canto fa potenzialmente ricadere qualunque attore nell’ambito di applicazione della direttiva, anche un comune cittadino che si veda tormentato dall’attenzione spasmodica di un giornale.

È pur vero che il pensiero corre immediatamente a condotte eroiche contro organizzazioni malavitose, fenomeni corruttivi di ampia portata ecc., ma non si può dimenticare che tutta questa disciplina può applicarsi, tale e quale, a situazioni locali o, più in generale, a battaglie che ben si prestano a distorsioni. Un giornalista che accusi un magistrato di parzialità, connivenze politiche o altro, non è forse un “debole” di fronte ad un “potente”<sup>16</sup>? Ma se queste accuse facessero parte di una strategia giornalistica altrettanto politicizzata?

In ordinamenti democratici, dove le tutele – malgrado tutto – esistono e funzionano per i giornalisti come per tutti gli altri soggetti, non sembra realmente indispensabile creare istituti *ad hoc*, ferme ovviamente restando le garanzie che già circondano i professionisti dell’informazione e le loro attività. Anche perché concentrarsi solo sulla vulnerabilità dei giornalisti, senza al contempo creare forme di responsabilizzazione giuridica nei loro confronti, significa rinviare la disciplina all’etica professionale degli stessi: *in bonam partem, ius; in malam partem, ethos*.

Questa tendenza – avente il suo epicentro nella giurisprudenza di Strasburgo<sup>17</sup> – si è posta (ma forse non del tutto imposta) anche in Italia, con riguardo alla più delicata materia della responsabilità *penale* dei giornalisti, affrontata dalla sent. n. 150 del 2021 della Corte, su cui subito si ritornerà. Il problema che bisogna immediatamente evidenziare, però, è che se la tutela dei diritti più facilmente aggredibili ad opera della stampa viene indebolita sia sul piano civile (con la

---

<sup>16</sup> Si pensa qui ai casi *Belpietro c. Italia* del 2013 e *Sallusti c. Italia* del 2019 decisi dalla Corte EDU.

<sup>17</sup> I casi che hanno interessato il nostro Paese sono: *Ricci c. Italia* (2013), *Belpietro c. Italia* (2013), *Sallusti c. Italia* (2019), su cui v. la ricostruzione di M. CUNIBERTI, *La pena detentiva per la diffamazione tra Corte costituzionale e Corte europea dei diritti dell’uomo: l’ordinanza della Corte costituzionale n.132 del 2020*, in *Osservatorio AIC*, 2, 2020, 121 ss.



direttiva SLAPP) che sul piano penale (in conformità alla giurisprudenza EDU) si avanza verso forme di quasi-irresponsabilità del giornalista che sembrano sproporzionate anche rispetto ai pur apprezzabili intenti di partenza.

### 3. La situazione italiana dopo la sent. n. 150 del 2021

La sentenza n. 150 del 2021<sup>18</sup> chiude il modulo decisionale aperto dall'ordinanza n. 132 del 2020<sup>19</sup>, che, rinviando di un anno la pronuncia, aveva segnalato al legislatore la necessità di ripensare la disciplina penale della diffamazione a mezzo stampa, al fine di salvaguardare maggiormente la libertà del giornalista e distoglierlo così dall'applicazione fissa della pena detentiva. Questa era stata infatti ritenuta dalla Corte di Strasburgo non in linea con la CEDU e la sua interpretazione, poiché comminare ai giornalisti la detenzione significa, salvo quando sia prevista per casi gravi ed eccezionali, sottoporli ad una minaccia eccessiva, ingenerando così il "metus" che impedisce loro di svolgere serenamente e compiutamente la loro attività<sup>20</sup>.

In maniera non sorprendente – ma forse molto meno netta rispetto a quanto non sembrasse emergere dall'ordinanza di rinvio – la Corte costituzionale scompone l'oggetto della decisione: dichiara fondata una questione di legittimità, adotta due formule "interpretative di rigetto", definisce manifestamente infondata un'ulteriore questione.

In sintesi, la disposizione colpita da incostituzionalità è l'art. 13 della legge n. 47 del 1948 (c.d. "legge sulla stampa"), poiché commina in maniera cumulativa la pena detentiva e quella pecuniaria.

---

<sup>18</sup> A commento della sentenza si v. A. CARDONE, *Pena detentiva per la diffamazione e funzione democratica della libertà di espressione: "quid iuris" oltre il caso della professione giornalistica?*, in *Diritto penale e processo*, n. 2/2022, p. 192 ss.; A. TESAURO, *"E' la stampa, bellezza!": la Corte costituzionale alle prese con la risposta carceraria alle lesioni mediatiche della reputazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/2021, p. 1835

<sup>19</sup> Su questa ordinanza v. M. BETZU, A. DEFFENU, *Pena detentiva e diffamazione a mezzo stampa in un'ordinanza di incostituzionalità accertata ma rinviata*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2020, p. 1471 ss.; D. CASANOVA, *L'ordinanza n. 132 del 2020 sulla pena detentiva per il reato di diffamazione mezzo stampa: un altro (peoccupante) rinvio della decisione da parte del Giudice costituzionale*, in *ConsultaOnline*, n. 2/2020, p. 622 ss.; A. MAZZOLA, *Decide chi deciderà! La Corte costituzionale torna a adoperare la tecnica inaugurata con il "caso Cappato"*, in *ConsultaOnline*, n. 2/2020, p. 545 ss.; P. VERONESI, *Un'altra incostituzionalità "prospettata" ma non (ancora) dichiarata: la diffamazione a mezzo stampa nell'ord. n. 132 del 2020*, in *Studium iuris*, n. 11/2020, p. 1355 ss. Volendo, si v. sui profili di merito anche A. LAURO, *Siamo tutti giornalisti?*, cit., p. 15 ss.

<sup>20</sup> Critico su questi indirizzi cfr. V. PACILEO, *Contro la decriminalizzazione della diffamazione a mezzo stampa. Note a margine del "caso Sallusti"*, in *Diritto penale contemporaneo*, 16 maggio 2013. In senso adesivo all'orientamento della Corte EDU invece A. GULLO, *Diffamazione e pena detentiva*, in *Diritto penale contemporaneo*, 13 marzo 2016.

Viceversa, la norma generale dell'art. 595, terzo comma, c.p. viene fatta salva rispetto ai vari parametri evocati (gli artt. 3, 21, 117 – in combinato disposto con l'art. 10 CEDU – nonché gli artt. 25 e 27 più propriamente attinenti alla potestà punitiva dello Stato). In effetti, la possibilità per il giudice di commisurare la pena alla gravità dei fatti, mutandone la specie da detentiva a pecuniaria, è ritenuta sufficiente a garantire la compatibilità convenzionale. Dunque «il giudice penale dovrà optare per l'ipotesi della reclusione soltanto nei casi di eccezionale gravità del fatto, dal punto di vista oggettivo e soggettivo, rispetto ai quali la pena detentiva risulti proporzionata [...] ; mentre dovrà limitarsi all'applicazione della multa, opportunamente graduata secondo la concreta gravità del fatto, in tutte le altre ipotesi» (punto 6.3 del *Considerato in diritto*). Al punto precedente, la Corte – partendo dalla giurisprudenza di Strasburgo, ma ampliandone gli orizzonti – aveva appena indicato quali criteri dovevano orientare la decisione giudiziaria, menzionando tanto i discorsi d'odio e l'incitazione alla violenza, quanto «le campagne di disinformazione condotte attraverso la stampa, internet o i *social media*, caratterizzate dalla diffusione di addebiti gravemente lesivi della reputazione della vittima». Con saggezza, il giudice costituzionale riconosce che «[chi pone] in essere simili condotte – eserciti o meno la professione giornalistica – certo non svolge la funzione di “cane da guardia” della democrazia, che si attua paradigmaticamente tramite la ricerca e la pubblicazione di verità “scomode”; ma, all'opposto, crea un pericolo per la democrazia, combattendo l'avversario mediante la menzogna, utilizzata come strumento per screditare la sua persona agli occhi della pubblica opinione. Con prevedibili conseguenze distorsive anche rispetto agli esiti delle stesse libere competizioni elettorali».

È interessante poi notare che la Corte richiama due sentenze della Cassazione che, prima ancora della pubblicazione della pronuncia definitiva di Palazzo della Consulta, già avevano integrato i parametri di Strasburgo e dell'ord. n. 132 del 2020 nella giurisprudenza, tanto per il caso dei giornalisti professionisti, quanto per il giornalismo “amatoriale”. Rispetto a quest'ultimo, la Corte di Cassazione<sup>21</sup> ha interpretato l'ordinanza n. 132 nel senso che questa «non sembra[va] circoscrivere l'opportunità di una rimediazione della necessità della pena detentiva ai soli casi di esercizio dell'attività giornalistica, estendendo la valutazione anche ai casi di rapida e duratura amplificazione degli addebiti diffamatori determinata dai *social networks*». Ha così ritenuto che l'irrogazione della pena detentiva per i reati diffamatori commessi da non giornalisti dovrebbe

---

<sup>21</sup> Cass., sez. V penale, sentenza 14 aprile 2021 (ud.17 febbraio 2021), n. 13993/2021.



seguire gli stessi criteri “di eccezionalità” previsti per i professionisti dell’informazione, anche in ossequio al principio di eguaglianza e di ragionevolezza.

La parabola giurisprudenziale è dunque arrivata ad una sostanziale equiparazione – almeno sul piano della sanzione penale – della libertà di informazione *cum o sine titulo*, in una traiettoria che di fatto pare coincidere con quella abbracciata dalla direttiva SLAPP, non limitata sul piano soggettivo ai giornalisti professionisti.

Anche per quanto si è sostenuto in precedenza non si può però negare che questa equivalenza presenti una problematicità, sintetizzabile nell’espressione usata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 150 del 2021: l’*ethos* della professione giornalistica che, declinato secondo una funzione democratica della stampa, «si attua paradigmaticamente tramite la ricerca e la pubblicazione di verità “scomode”». Il nodo problematico consiste nel fatto che un utente di internet o un attivista non è affatto legato da questo *ethos*, non è tenuto a cercare fonti affidabili e a verificarle. Non è da escludere, allora, che nell’applicazione giurisdizionale la diversità uscita dalla porta rientri dalla finestra. E ciò sarebbe difficilmente deprecabile in senso assoluto: la stessa “gravità” dei fatti nella commisurazione della pena non sembra, in realtà, suscettibile di un’applicazione “cieca” di fronte alla professione dei colpevoli o alla loro appartenenza ad un organo di informazione orientato in un senso politico piuttosto che in un altro.

#### **4. Segue: le proposte legislative attuali (sulla scia di quelle mai giunte in porto)**

Malgrado gli accorati richiami effettuati dall’ord. n. 132 del 2020 e dalla sent. n. 150 del 2021<sup>22</sup>, il legislatore non è parso molto interessato a porre mano alla disciplina, sebbene non mancassero alcune proposte legislative di provenienza parlamentare nella XVIII legislatura<sup>23</sup>, dopo il fallimento di un tentativo fatto nella XVII<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Corte cost., sent. n. 150 del 2021, punto 10 *Cons. Dir.*: «Resta però attuale la necessità, già sottolineata da questa Corte con l’ordinanza n. 132 del 2020, di una complessiva riforma della disciplina vigente, allo scopo di “individuare complessive strategie sanzionatorie in grado, da un lato, di evitare ogni indebita intimidazione dell’attività giornalistica; e, dall’altro, di assicurare un’adeguata tutela della reputazione individuale contro illegittime – e talvolta maliziose – aggressioni poste in essere nell’esercizio di tale attività”».

<sup>23</sup> Nella XVIII legislatura, vi erano state sei proposte di legge (quattro alla Camera e due al Senato) per riformare la disciplina della diffamazione a mezzo stampa, ma solo due di queste (A.C. XVIII n. 3090 e n. 3180) arrivarono dopo le pronunce della Corte costituzionale sopra richiamate. Delle sei, solo una venne discussa in Commissione (A.S. XVIII n.

Con l'apertura della XIX legislatura ad ottobre 2022, nuove iniziative sono state avanzate: si tratta, in particolare, delle proposte di legge A.S. XIX n. 81 (Verini), A.S. XIX n. 466 (Balboni), A.C. XIX n. 230 (Pittalis). Di queste, solo il testo della proposta Balboni è attualmente disponibile sul sito del Senato<sup>25</sup>: da essa è possibile trarre alcune linee di tendenza, che si inseriscono nel solco della sentenza n. 150 del 2021.

La prima è l'estensione della normativa sulla stampa a forme diverse dalle pubblicazioni meramente cartacee, in particolare i quotidiani *on-line* e i giornali radiotelevisivi<sup>26</sup>. La seconda è la quantificazione del danno da risarcire al soggetto diffamato: il giudice sarebbe tenuto a vagliare la *diffusione quantitativa* della notizia, così come la *rilevanza del mezzo di comunicazione utilizzato* e l'effetto riparatorio della smentita. Si tratta di due elementi assai significativi nel contesto delle comunicazioni *social*, cui accedono massicciamente gli stessi organi di stampa per promuovere o diffondere le loro pubblicazioni<sup>27</sup>.

La dimensione digitale è ulteriormente considerata tramite il riconoscimento, al soggetto diffamato, di un generale diritto alla cancellazione dai siti internet e dai motori di ricerca dei contenuti diffamatori, rinforzando quanto già prevede la normativa sui dati personali<sup>28</sup>.

Ancora, viene creata un'apposita figura – individuata fra i giornalisti pubblicisti – che ogni prestatore di servizi internet deve nominare al fine di ricevere i reclami di coloro che si ritengono offesi da contenuti trasmessi dal *provider*. La proposta prevede inoltre la creazione di una sorta di *giurì*, presso l'AGCOM, presso il quale attivare procedure di conciliazione in caso di divergenze fra il responsabile dei reclami ed il reclamante<sup>29</sup>. Infine, viene esteso il potere del giudice di ordinare ai

---

812), con il conferimento del mandato al relatore, senza però mai venire discussa in Aula, dove fu fissato solo il termine per presentare emendamenti nella seduta del 15 ottobre 2020.

<sup>24</sup> Un disegno di legge era stato approvato in prima lettura dalla Camera (17 ottobre 2013), poi modificato dal Senato (29 ottobre 2014) e nuovamente ritoccato dalla Camera (24 giugno 2015), si è definitivamente arenato al Senato (A.S. XVII n. 1119-B). Nella XVIII legislatura, tale testo è stato trasfuso, con alcune modificazioni, nella proposta A.C. XVIII n. 416 (Verini).

<sup>25</sup> Consultato, da ultimo, in data 10 febbraio 2023.

<sup>26</sup> L'art. 1 del d.d.l. interverrebbe sull'art. 1 della legge sulla stampa per estenderne la portata e sull'art. 8 della stessa per prevedere forme di rettifica anche nel caso di quotidiani online.

<sup>27</sup> Il testo in questione prevede l'introduzione di un nuovo art. 11 *bis* dedicato al risarcimento del danno e alla quantificazione.

<sup>28</sup> Art. 3 d.d.l. (norma che peraltro non modifica testi preesistenti ma sussisterebbe in autonomia). La differenza con la normativa europea sui dati personali (secondo anche l'interpretazione della Corte di giustizia nel caso *Google Spain*) è che qui è d'obbligo la cancellazione del dato, a prescindere dalla sussistenza di un perdurante interesse pubblico alla notizia.

<sup>29</sup> L'art. 4 prevede l'introduzione di un apposito art. 17 *bis* nel Codice sulla tutela dei dati personali.

*provider* l'oscuramento di dati informatici «la cui libera circolazione possa aggravare o protrarre le conseguenze del reato o agevolare la commissione di altri reati»<sup>30</sup>.

Per altro verso, si interviene sul trattamento penale della diffamazione a mezzo stampa, con l'eliminazione della pena detentiva e la previsione della sola pena pecuniaria, con cornici edittali differenziate in base all'attribuzione o meno di un fatto determinato<sup>31</sup>. Seguendo questa china, la proposta di legge interviene anche sulla fattispecie di diffamazione comune, prevedendo la sola pena pecuniaria.

Una disposizione che sembra invece parzialmente anticipare alcuni contenuti della direttiva SLAPP è l'art. 6, che prevede una modifica all'art. 427 c.p.p. volto a disincentivare querele "temerarie", non solo con il risarcimento dei danni, ma anche con la previsione di una multa.

Rispetto agli indirizzi sovranazionali, la proposta sopra descritta – pur non essendovi contraria – pare più equilibrata e meno prona all'idea del "giornalista perseguitato", che di fatto guida lo sviluppo delle tendenze eurounitarie e convenzionali. Pur mitigando le pene a carico del giornalista, così temperando il *metus* professionale, il d.d.l. è attento ad offrire sistemi di riparazione effettiva alle parti lese, in maniera tale da compensare l'affievolimento che la tutela del diritto alla reputazione innegabilmente subisce con la "dequotazione" della pena da detentiva a pecuniaria.

## **5. Tasselli mancanti di un quadro da ricomporre: chi è il debole?**

L'attenzione riservata dalle pronunce della Corte costituzionale alla diffusione digitale delle informazioni – fatta propria anche dalla proposta prima descritta – rende più chiaro che l'identificazione della "parte debole" oggi non è così scontata, ammesso che mai lo sia davvero stata.

In fondo, il testo costituzionale italiano – pur nel suo apparente anacronismo rispetto ai mezzi di diffusione del pensiero e delle notizie – segna già una direzione non del tutto coincidente con quella

---

<sup>30</sup> Ciò avverrebbe tramite l'inserimento di un comma 1 *bis* all'art. 321 c.p.p.

<sup>31</sup> Si prevede, nel novellato art. 13, comma 4, della legge sulla stampa, una causa di non punibilità in caso di rettifica.

sovranazionale: il fatto che l'art. 21, comma terzo, parli di *delitti* (e si noti, non *reati*<sup>32</sup>) commessi a mezzo stampa e che, ferme ovviamente le fondamentali riserve di legge e giurisdizione, autorizzi il sequestro degli stampati, dimostra che il Costituente era ben conscio anche della potenzialità lesiva dell'attività giornalistica, malgrado la sua essenzialità in un ordinamento democratico.

Messa al riparo la libertà della stampa, non soggetta ad autorizzazioni o censure da parte del pubblico potere (eliminato dunque il *metus publicae potestatis*), il bilanciamento compiuto nell'art. 21 non sembra deporre nel senso di riconoscere ai professionisti dell'informazione il ruolo di *soggetti deboli*, come confermano sue varie previsioni. *In primis*, il sequestro per la mancata indicazione dei responsabili dimostra che la stampa clandestina resta illecita nel nostro sistema costituzionale<sup>33</sup> e, quindi, che nemmeno chi veicola l'informazione può sottrarsi alle ordinarie forme di responsabilità a vantaggio di forme attenuate: deve sempre essere riconoscibile un soggetto a cui imputare la lesione di diritti avvenuta tramite l'informazione. Nel momento in cui si scende dal rapporto fra autorità e libertà della stampa (risolto a favore della seconda) alla relazione fra mezzi di comunicazione e privati cittadini oggetto delle informazioni, la norma costituzionale è assai attenta a non ricreare uno sbilanciamento a favore dei primi. E la clausola di chiusura relativa alle manifestazioni contrarie al buon costume conferma che nel rapporto "orizzontale" la Costituzione non ha affermato la prevalenza dell'interesse pubblico (mobilitato dall'informazione) su quello privato. Seguendo questa interpretazione, occorre altresì ribadire come il Testo del 1948, con lungimiranza, riconosceva anche l'interferenza di interessi privati nell'attività di informazione<sup>34</sup>: il comma quinto dell'art. 21, relativo alla pubblicazione dei mezzi di finanziamento, è lì a dimostrarlo.

Il punto di caduta di tutto il ragionamento sta qui: ben farebbe il legislatore italiano ad intervenire seguendo *in primis* le indicazioni costituzionali, che sembrano meno afflitte da certi

<sup>32</sup> L'uso del termine "delitto" rimanda, sì, alla scelta sincronicamente compiuta dall'Assemblea costituente che aveva approvato anche la legge sulla stampa (legge 8 febbraio 1948 n. 47, ma si è ritenuto applicabile anche il sequestro previsto dal r.d.l. 31 maggio 1946 n. 561: cfr. P. BARILE, *Libertà di manifestazione del pensiero*, in *Enciclopedia del diritto*, XXIV, Milano, Giuffrè, 1974, p. 446), ma altresì sottolinea l'idea della gravità della violazione penale. Ciò, da un lato, costituisce un elemento garantistico a favore della stampa (una "semplice" contravvenzione non potrebbe comportare il sequestro), ma dall'altro identifica nella legge penale anche il presidio di beni giuridici che la stampa può aggredire.

<sup>33</sup> P. BARILE, *Libertà di manifestazione del pensiero*, cit., p. 447: «l'introduzione di una garanzia costituzionale della libertà di stampa non consente poi la liceità alcuna alla stampa clandestina».

<sup>34</sup> A. PACE, *Il diritto di cronaca giornalistica*, in A. PACE, M. MANETTI, *Art. 21*, cit., p. 320 ricorda che il singolo giornalista partecipa alla «creazione di un'opera collettiva avente un indirizzo politico-editoriale, che il direttore della testata [...] è tenuto a far rispettare».

*topoi* ricorrenti nel livello sovranazionale. Qui le tendenze normative (siano esse giurisprudenziali o legislative) si formano a fronte di panorami ordinamentali frammentati e disomogenei e, talvolta, sono anche lontane da una coscienza sociale che il legislatore nazionale rappresentativo è chiamato ad interpretare. E, si badi, nel tema in questione, non è affatto irrilevante la storia o, meglio, *le storie* di un Paese: nella memoria collettiva potrebbe essere forte il ricordo di episodi o avvenimenti che hanno segnato determinati indirizzi, il cui mutamento non è un bisogno avvertito. Si pensi a vicende giudiziarie complesse, terminate in assoluzioni, o ad errori giudiziari infamanti, alimentati anche dai mezzi di comunicazione e ammessi a distanza di anni (per l'Italia, vale l'esempio del caso Tortora negli anni '80, ma volendo risalire nel tempo già si potrebbe citare l'*affaire Dreyfus* nella Francia della Terza Repubblica). Lo stesso può dirsi per situazioni di estrema politicizzazione della stampa e di conseguente "incorporazione organica" di questa negli apparati del potere: chi è il debole in questi casi<sup>35</sup>?

Occorre dunque usare prudenza nel mobilizzare concetti, già connotati da un certo grado di vaghezza e relatività, per promuovere indirizzi, di per sé legittimi, ma che non hanno nulla di costituzionalmente assoluto.

---

<sup>35</sup> M. AINIS, *I soggetti deboli nella giurisprudenza costituzionale*, in *Politica del diritto*, n. 1/1999, p. 26 sollevava l'interrogativo su chi fosse il "forte".