

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 4192

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori PERA, CENTARO e GRECO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 30 LUGLIO 1999

—————

Disciplina delle diffamazioni a mezzo stampa

—————

ONOREVOLI SENATORI. - Il sistema del controllo penale dei diritti della personalità dalle violazioni con i mezzi della comunicazione di massa ha ormai toccato punte di crisi che ne richiedono un radicale ripensamento e una drastica revisione. La questione è assai delicata, perchè si tratta di garantire e di armonizzare due diritti fondamentali, ugualmente protetti dalla Costituzione ed ugualmente avvertiti come essenziali nella civiltà moderna: la libertà di espressione del pensiero e dunque della critica di comportamenti e individui, da un lato, e la dignità delle persone e della loro reputazione, dall'altro. Ma l'attuale situazione è insoddisfacente su entrambi i versanti, ed è spesso schizofrenica, perchè oscilla da un estremo all'altro: dalle condanne «esemplari» alla tolleranza più ampia, dalla tutela scrupolosa della privacy, della riservatezza e della reputazione, alla totale libertà di invadenza nella sfera individuale.

La crisi del sistema penale ha in primo luogo ragioni di fatto che conviene ricordare singolarmente.

Un primo elemento riguarda la non tempestività dei giudizi. In materia, il fattore tempo è chiaramente più determinante che in altri casi. La lesione della reputazione di un cittadino, specialmente in un mondo in cui la vita di ciascuno è esposta alla sguardo di ciascun altro, può forse essere riparata da un giudizio rapido, ma mai lo sarà da una sentenza tardiva. L'accusa diffamatoria di oggi può essere risarcita solo se domani essa sarà riconosciuta falsa, perchè solo se il tempo intercorso fra il fatto e il giudizio è brevissimo si eviterà la crescita del sospetto infondato nei confronti dell'accusato

e quel sedimento di denigrazione che fatalmente rimane a suo danno. Non a caso, la legge 8 febbraio 1948, n. 47, disponeva (articolo 21) il rito direttissimo e faceva obbligo al giudice di «emettere in ogni caso la sentenza nel termine massimo di un mese dalla data di presentazione della querela o della denuncia». Questo termine è stato quasi sempre superato: tecnicamente, grazie ad una discutibile sentenza della Corte di cassazione (Sezione prima, 29 maggio 1958, De Palma, in *Giur. pen.*, 1959, II, 90), che lo ha inteso solo come ordinario; praticamente, a causa del malfunzionamento dell'amministrazione della giustizia. I tempi medi attuali sono incredibilmente alti ed oscillano fra i tre e cinque anni, il che stimola fortemente la remissione della querela e quindi la chiusura del procedimento.

Nè mancano casi in cui l'*iter* giudiziario si apre soltanto senza pervenire ad alcun esito. Tra questi, figurano quelli di autentico malcostume deontologico e professionale in cui, di fatto, esiste una connivenza fra magistrati e giornalisti, con gli uni a divulgare spesso materiale diffamatorio, e tale per il sol fatto di essere divulgato anche se autentico, e gli altri, in cambio dello *scoop* ricevuto, a trasformare i primi in figure pubbliche. Si tratta del pernicioso fenomeno del cosiddetto «circolo mediatico-giudiziario», che tanti guasti ha prodotto anche in Italia sul piano del costume giornalistico, dell'etica professionale dei magistrati, della diffusione di una concezione vendicativa e politica della giustizia in gran parte dell'opinione pubblica ma anche, per controeffetto *boomerang*, di una sfiducia crescente nella funzione giudiziaria.

Un secondo elemento della crisi riguarda l'indulgenza dei tribunali nell'applicazione della sanzione penale. A fronte di pene editali da sei mesi a tre anni per la diffamazione e da uno a sei anni per l'attribuzione di fatto specifico, in concreto le pene applicate sono mediamente da uno a quattro mesi, la qual cosa, con l'aggiunta dell'effetto combinato della sospensione condizionale della pena e delle ricorrenti amnistie, ha di fatto indebolito, se non annullato, ogni conseguenza pratica negativa.

Uguale effetto negativo deriva dalla circostanza pressochè sistematica che la pubblicazione delle sentenze di condanna è disposta per estratto, il che trasforma questo atto, che dovrebbe essere eminentemente pubblico e ben motivato a che abbia effetto riparatorio della reputazione lesa, in un atto invece sconosciuto se non clandestino. Sempre in materia di comportamenti dei tribunali, si deve poi aggiungere la forte sperequazione che la giurisdizione ordinaria ha realizzato con lo strumento del risarcimento del danno a seconda dell'attore o del querelante. Da un'analisi recente, emerge che i magistrati godono del privilegio, concesso dai loro stessi colleghi, di ottenere somme medie che superano del 70 per cento quelle riconosciute al comune cittadino (v. Scarselli, *Zeno-Zencovich*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1998, pp. 823 ss.). L'entrata in vigore del giudice unico, con l'attribuzione al tribunale in composizione monocratica della competenza a decidere delle lesioni dei diritti della personalità, rischia di rendere ancora più imprevedibile e oscillante la tutela della personalità.

C'è poi un terzo elemento che mette in evidenza la crisi di fatto del sistema e riguarda il sistema sanzionatorio. In particolare, l'istituto della rettifica, che nella maggior parte dei casi, ove ben adoperato, servirebbe allo scopo della riparazione, è andato vertiginosamente perdendo di efficacia nella prassi giurisdizionale e nel costume giornalistico. Di fatto, il direttore di un giornale è di-

venuto il giudice della rettifica che può tranquillamente non essere pubblicata o pubblicata in luogo scarsamente visibile o, se pubblicata con sufficiente evidenza (ma spesso non oltre la rubrica delle lettere, magari a fronte di una notizia originariamente a caratteri di scatola), facilmente aggirata con l'aggiunta di commenti che finiscono spesso per confermare o rafforzare l'iniziale notizia diffamatoria.

Ma, oltre alle ragioni di fatto, la crisi della tutela penale della personalità ne ha una di carattere teorico. Il diritto penale si mostra sempre più uno strumento inadatto, una sorta di potente cannone che però non colpisce il bersaglio o addirittura spara a salve, destinato nei fatti a svolgere una mera funzione simbolica di rassicurazione sociale non più efficace delle celebri grida di manzoniana memoria. Questo diritto attraversa oggi una crisi di principio, fattuale e di deterrenza.

La crisi di principio è generale e nasce da una circolarità: più si espandono i bisogni più questi bisogni fanno espandere la sfera dei diritti, ma più si espandono i diritti più aumenta la tutela penale, a che essi siano effettivi, con il risultato che più si espandono la tutela e l'apparato penale più si espandono i bisogni di difesa e conseguentemente i diritti, allo scopo di evitare che questa tutela e l'apparato diventino uno strumento di vessazione proprio di uno stato autoritario.

Questa circolarità, più precisamente una spirale che si allarga ad ogni giro, oltre a rendere lo strumento penale fattualmente inadatto perchè troppo pervasivo ed invadente, lo rende anche di fatto inefficace, perchè la rincorsa difficilmente completabile alla sanzione fa sì che la tutela sia priva di concreti effetti di deterrenza. Pochi dati sono sufficienti ad illustrare questo fallimento in materia di tutela penale della personalità.

Da una ricerca risalente nel tempo (anni 1970-1983, coordinata dal professor Enzo Musco) risulta che il rapporto fra querele presentate per diffamazione e condanne comminate è assai basso: soltanto il 2,5 per cento

delle querele ha determinato una condanna. Dai dati Istat relativi agli ultimi anni, emerge la seguente situazione:

Reati	1995	1996	1997
Diffamazione			
a) Denunce	4226	4688	4565
b) Condanne	1238	1795	1544
Legge sulla stampa			
a) Denunce	154	200	286
b) Condanne	32	42	38

Se a questi dati di per sè eloquenti si aggiunge che la recente riflessione sul diritto penale ha preso coscienza che nei processi di criminalizzazione dei comportamenti la scelta della sanzione non può dipendere dal solo rango del bene che si intende tutelare e che la tutela più efficace e più effettiva deve rispondere ai principi di proporzione, di sussidiarietà, di valutazione costi-benefici, si ricava che occorre trovare una strada diversa da quella oggi battuta più a parole che, come i dati stessi indicano, nei fatti. Tenendo fermo il diritto penale come *extrema ratio* e modificando la disciplina civilistica, anch'essa oggi poco efficace, è possibile costruire un sistema alternativo di tutela dei diritti della personalità. È ciò che si intende fare con il presente disegno di legge. Esso depenalizza il reato, perseguendo con ciò uno scopo deflattivo, ma, creando una forma di giudizio più laica, persegue l'obiettivo di assicurare una tutela del diritto certa, rapida, effettiva.

Il disegno di legge agisce parallelamente su due binari. Sul binario penalistico abroga

tutte le fattispecie penali in tema di tutela dell'onore (tanto quelle del codice quanto quelle delle leggi speciali). Sul binario civilistico, stante l'impossibilità di ricorrere a forme di arbitrato obbligatorio, crea una sezione specializzata del tribunale a consistente maggioranza laica (in sintonia con la legge sul giudice unico che prevede la composizione collegiale delle sezioni specializzate del tribunale) cui affidare in via esclusiva la competenza a giudicare in materia di lesioni dei diritti della personalità.

Un tribunale a maggioranza laica, con un solo magistrato togato in funzione di presidente, appare più idoneo a farsi interprete della dimensione lesiva di un'informazione distorta data la stretta vicinanza al tessuto sociale e la marcata sensibilità al fenomeno che tale maggioranza assicura. Peraltro l'istituzione di una sezione specializzata non comporta problemi di carattere burocratico, o comunque non comporta problemi superiori a quelli per le altre sezioni (agraria, dei minori).

L'articolo 1 abroga le norme penali e ne prevede la trasformazione in illeciti amministrativi.

L'articolo 2 prevede le sezioni specializzate per la tutela della personalità, la loro composizione, nomina e durata.

L'articolo 3 indica il procedimento e il termine della decisione, l'articolo 4 le sanzioni, l'articolo 5 l'impugnazione, l'articolo 6 i compensi per i giudici laici, l'articolo 7 la sanzione per l'inadempienza all'ordine del giudice, mentre l'articolo 8 prevede la responsabilità disciplinare per violazione dei termini.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Abrogazione di norme)

1. Sono abrogati gli articoli 57, 57-bis, 58 e 58-bis del codice penale.

2. È abrogato il capo II del titolo XII del codice penale.

3. Sono abrogati gli articoli 11, 12 e 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47.

4. È abrogato l'articolo 30, comma 4, della legge 6 agosto 1990, n. 223.

5. Il comma 5 dell'articolo 30, della legge 6 agosto 1990, n. 223, è sostituito dal seguente:

«5. Per i reati di cui ai commi 1 e 2 del presente articolo si applicano le disposizioni di cui all'articolo 21 della legge 8 febbraio 1948, n. 47».

Art. 2.

(Sezione specializzata del Tribunale)

1. È istituita presso ogni Tribunale una sezione specializzata in materia di tutela dei diritti al decoro, all'onore e alla reputazione della persona.

2. La sezione specializzata è composta di quattro membri, di cui uno togato con funzioni di presidente.

3. Due componenti laici sono scelti mediante sorteggio tra i cittadini in possesso dei requisiti per svolgere la funzione di giudice popolare presso la Corte d'assise di appello. Il terzo componente laico è scelto fra gli esperti nel settore della comunicazione, in possesso di specifico titolo professionale. I componenti laici sono nominati dal Consiglio superiore della magistratura o, su delega di quest'ultimo, dal Presidente della Corte di appello.

Art. 3.

(Procedimento)

1. L'azione per le controversie di cui all'articolo 2, comma 1, deve essere proposta mediante ricorso depositato nella cancelleria del tribunale competente, a pena di decadenza, entro trenta giorni dalla conoscenza del fatto. Il ricorso deve contenere, a pena di nullità, gli elementi indicati dall'articolo 163 del codice di procedura civile.

2. Il giudice, entro cinque giorni dal deposito del ricorso, deve fissare l'udienza di comparizione delle parti.

3. Il ricorso deve essere notificato al convenuto, a cura del ricorrente, unitamente al decreto di fissazione dell'udienza entro quindici giorni dalla data di pronuncia del decreto. L'udienza di discussione deve essere fissata entro un periodo non inferiore a trenta giorni e non superiore a quaranta giorni dalla data del decreto di fissazione.

4. Il convenuto deve costituirsi almeno cinque giorni prima dell'udienza, mediante deposito in cancelleria di una memoria che deve contenere, a pena di decadenza, le eccezioni non rilevabili d'ufficio nonchè i mezzi di prova e i documenti di cui egli si intende avvalere.

5. All'udienza di trattazione il giudice interroga le parti ed esperisce un tentativo di conciliazione. La mancata presentazione delle parti costituisce elemento valutabile ai fini della decisione.

6. Se il tentativo di conciliazione non sortisce alcun risultato e non è necessario l'esplicitamento di mezzi istruttori, il giudice invita le parti alla discussione nella medesima udienza e pronuncia sentenza con cui definisce il giudizio dando lettura del dispositivo.

7. Se è necessario ammettere mezzi di prova, il giudice ne dispone l'immediata assunzione, fissando, in caso di impossibilità, altra udienza non oltre dieci giorni dalla prima. L'assunzione delle prove deve essere

esaurita nella stessa udienza o, in caso di assoluta impossibilità, in udienza da tenersi entro i sette giorni successivi.

8. Sono vietate le udienze di mero rinvio.

9. La sentenza deve essere depositata entro quindici giorni dalla pronuncia. Il cancelliere ne dà immediata comunicazione alle parti nonchè al competente ordine professionale.

10. Per quanto non espressamente previsto, si applicano le norme del Titolo IV del Libro II del codice di procedura civile, se compatibili.

11. La sezione specializzata di cui all'articolo 2 deve pronunciarsi entro il termine di quattro mesi dalla presentazione del ricorso.

Art. 4.

(Sanzioni)

1. La sentenza di condanna per la lesione dei diritti di cui all'articolo 2, comma 1, commessa attraverso mezzo di comunicazione, deve ordinare sempre la rettifica con le stesse forme e le stesse modalità dell'informazione lesiva.

2. La sentenza, tenuto conto della gravità del fatto, può disporre:

a) la pubblicazione per esteso della sentenza o la sua lettura nello stesso mezzo di comunicazione;

b) l'interdizione temporanea dall'esercizio della professione da uno a sei mesi;

c) il risarcimento del danno.

Art. 5.

(Impugnazioni)

1. La decisione emessa dalla sezione specializzata di cui all'articolo 2 è ricorribile soltanto per Cassazione.

Art. 6.

(Compensi)

1. I compensi per i componenti laici della sezione specializzata di cui all'articolo 2 sono determinati nella stessa misura di quelli previsti dalla normativa vigente per i giudici popolari presso la Corte d'assise.

Art. 7.

(Inadempienza all'ordine del giudice)

1. L'omessa rettifica, pubblicazione o lettura della decisione è comunque punita con una sanzione amministrativa di lire 50 milioni a carico del direttore responsabile del mezzo di comunicazione.

Art. 8.

(Responsabilità disciplinare)

1. La mancata osservanza dei termini procedurali previsti dalla presente legge costituisce violazione punita disciplinarmente.