

CAMERA DEI DEPUTATI N. 143

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**ANDÒ, LABRIOLA, FELISETTI, SEPPIA, RAFFAELLI,
SACCONI, SUSI**

Presentata il 14 luglio 1983

Revisione della normativa del reato di diffamazione col mezzo della stampa

ONOREVOLI COLLEGHI! — Recenti episodi di giornalismo scandalistico, che hanno suscitato enorme clamore nell'opinione pubblica, hanno riproposto all'attenzione delle forze politiche l'esigenza di una revisione della normativa sulla diffamazione a mezzo stampa.

La questione è molto delicata in quanto investe la garanzia di diritti che appaiono tra loro contrastanti e che sono parimenti meritevoli di tutela:

a) il diritto di cronaca che si esercita a mezzo stampa e che trova fondamento nell'articolo 21 della Costituzione;

b) il diritto della persona a vedere tutelata la propria reputazione.

Indubbiamente in questi ultimi tempi si è registrato, nel nostro paese, un affievolimento nella tutela di alcuni diritti in-

dividuali a tutto vantaggio di una accresciuta considerazione dei diritti della società (anche quando ciò non appare giustificato dal tipo di contrapposizione esistente tra gli interessi tutelabili). Ciò si è verificato sia a livello giuridico sia a livello di costume. La svalutazione di tali situazioni individuali si è avuta anche in presenza di norme che pure formalmente una qualche tutela danno ad esse. Una svalutazione quindi che si coglie nell'evoluzione intervenuta nel sistema delle relazioni sociali e quindi nella stessa pratica giudiziaria. Ci riferiamo insomma ad interessi e valori formalmente tutelati dall'ordinamento ma per i quali gli stessi giudici ritengono opportuno non intervenire, o se chiamati in causa dalla parte lesa intervengono di malavoglia quasi si tratti di fare trascorrere del tempo perché le parti si mettano d'accordo tra di loro.

Ora da più parti si avverte l'esigenza di ristabilire un giusto equilibrio tra i diversi diritti e le diverse garanzie, quando trattasi di interessi che non travalicano la sfera dell'individuo e che quindi non possono invadere forme di tutela basate sulla forza contrattuale, sulla capacità di premere, di gruppi o associazioni. La tutela che si invade in questi casi può infatti venire solo dalla legge o dal giudice.

Nel conflitto quindi tra interessi caratterizzati in via presuntiva da un alto grado di socialità e interessi che si riferiscono alla sfera privata dell'individuo un primo criterio di massima per orientarsi al fine di stabilire dei principi di compatibilità, è quello tradizionale proprio dello Stato liberale secondo cui ogni diritto nasce limitato. È una considerazione ovvia che però in più occasioni la stessa Corte costituzionale ha sentito il bisogno di ribadire.

Nel caso specifico (del contrasto tra diritto di cronaca e diritto alla tutela della propria onorabilità) bisogna tener presente che la Costituzione, con l'enunciazione del diritto di libera manifestazione del pensiero ha certamente inteso assicurare, tra le altre, la libertà di stampa, ma non ha sicuramente inteso consentire la violazione di altri diritti o valori meritevoli di tutela giuridica.

Tale asserzione è suffragata dall'esistenza di un'ampia normativa a tutela di diritti che sono spesso tra loro contrastanti.

Per quanto concerne il diritto delle persone alla tutela della propria reputazione è utile ricordare che esso è oggetto di una duplice disciplina in sede penale: la prima è prevista nelle norme del codice penale; la seconda è contemplata nelle norme di cui alla legge 8 febbraio 1948, n. 47. Secondo le norme del codice penale la diffamazione, anche se consistente nell'attribuzione di un fatto determinato, commessa con qualsiasi mezzo di pubblicità, è punita con la pena della reclusione da 6 mesi a tre anni o della multa non inferiore a lire 200.000.

In base alle norme della legge 8 febbraio 1948, applicabili esclusivamente alle riproduzioni di scritti o disegni, la diffamazione, consistente nell'attribuzione di un

fatto determinato, è punita con la pena della reclusione da uno a sei anni e con la multa non inferiore a lire 100.000.

Per i reati commessi a mezzo stampa è previsto il giudizio con rito direttissimo. Inoltre il sistema sanzionatorio prevede l'istituto della rettifica, la pubblicazione obbligatoria della sentenza di condanna e il risarcimento danni.

Purtroppo la lunga esperienza, che intercorre dall'entrata in vigore della legge sulla stampa ad oggi, ha dimostrato che i processi si trascinano per anni, nonostante il rito direttissimo e l'imposizione della pena si rivela, nei fatti, ipotetica e quasi mai applicata. Ciò avviene — come si rilevava — anche a causa di una diffusa tendenza dei magistrati a non seguire con particolare impegno i processi per diffamazione, con grave nocumento per alcuni diritti individuali dei cittadini.

Da qui l'esigenza, avvertita dal gruppo socialista, di una iniziativa riformatrice mirante a rendere seria, rapida ed efficace la tutela giudiziaria della reputazione offesa. Tale esigenza, di una revisione normativa della legge sulla stampa, si impone anche per l'esistenza di una serie di incidenti di legittimità costituzionale, sollevati da numerosi tribunali — con l'effetto di paralizzare diversi giudizi — sulla base del rilievo secondo cui nella legge sulla stampa non è menzionata la diffamazione col mezzo radio-televisivo. Ovviamente le considerazioni sin qui fatte con riferimento alla diffamazione a mezzo stampa trovano una conferma con riferimento alla diffamazione attuale utilizzando il canale radiotelevisivo. Anzi quegli effetti in termini di danno immediato e non facilmente arginabili propri della diffamazione a mezzo stampa — che appunto richiedono una tutela giudiziaria ed un risarcimento sollecito — sono approvati se collegati a un mezzo di comunicazione ben più « veloce » della carta stampata sul piano della diffusione delle notizie.

La revisione normativa deve riguardare sia l'iter dei procedimenti, sia il sistema sanzionatorio. L'obiettivo da perseguire è

quello di pervenire, in tempi stretti, all'acertamento della verità, garantendo l'onorabilità del diffamato e non intaccando il diritto di cronaca, che rappresenta un elemento qualificante della libertà di stampa.

In ordine al sistema sanzionatorio non si ritiene utile un inasprimento delle pene in quanto per l'articolo 13 della legge sulla stampa i minimi ed i massimi di pena sono già alti. Anzi si ritiene più utile abbassare i massimi al fine di renderli però più applicabili.

In concreto si propone l'abrogazione dell'articolo 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47, e la modifica dell'articolo 595 del codice penale al terzo comma nei termini seguenti:

« Se l'offesa è recata con mezzo della stampa o con qualsiasi mezzo di pubblicità, ovvero in atto pubblico, la pena è della reclusione da sei mesi a tre anni e della multa non inferiore a lire cinque milioni ».

L'abrogazione dell'articolo 13 della legge sulla stampa e la riformulazione nei termini suddetti dell'articolo 595 terzo comma del codice penale, avrà come effetti:

1) l'eliminazione della disparità di trattamento punitivo tra l'autore della diffamazione commessa con mezzo della stampa e l'autore della diffamazione commessa in altri modi;

2) a fronte di un abbassamento dei limiti edittali di pena, si rende concreta la comminatoria di pene detentive, non prevedendosi più l'alternativa con la pena pecuniaria di cui al testo vigente del terzo comma dell'articolo 595 del codice penale.

Sempre nel settore delle sanzioni il gruppo socialista ritiene opportuno proporre alcune modifiche relative agli articoli 8, 9 e 12 della legge sulla stampa che riguardano gli istituti della rettifica, della pubblicazione obbligatoria della sentenza di condanna e della riparazione pecuniaria.

In particolare: articolo 8 (rettifica): nell'attuale formulazione tale norma disci-

plina l'istituto della rettifica, prevedendo nel caso di inottemperanza all'obbligo di pubblicazione, una precisa sanzione penale.

C'è da osservare che, nel suo aspetto applicativo, tale disposizione resta sostanzialmente svuotata di significato, data la mancanza di ogni riferimento a quelle forme di processo previste nell'articolo 21; in buona sostanza, il processo a carico del direttore, per omessa pubblicazione della rettifica, viene celebrato nelle forme ordinarie, con tempi lunghi.

In generale poi c'è da rilevare che la rettifica non sempre — per lo spazio ad essa riservato — rappresenta una forma di riparazione adeguata del danno subito dal diffamato attraverso la pubblicità data alla diffamazione. Appare quindi necessario favorire in ogni forma momenti di pubblicità capaci di raggiungere il lettore con la stessa intensità data alla notizia diffamante. A tal fine bisogna gravare tali forme in relazione all'urgenza di pubblicità necessarie alla rettifica pervenendo nei casi di diffamazione più gravi, quando sono in gioco rilevanti interessi nazionali o l'immagine stessa delle istituzioni, a sospendere la stessa pubblicazione — per un numero — del giornale. Si tratterebbe di una forma di pubblicità della condanna subita dal diffamante certamente adeguata a raggiungere tutti i lettori.

Per ovviare a tali inconvenienti si propone una opportuna modifica dei commi quarto e quinto dell'articolo 8 citato, anche alla luce di quanto previsto dall'articolo 7 della legge 14 aprile 1975, n. 103, che disciplina l'istituto della rettifica nell'ambito del settore radio-televisivo e l'aggiunta di un nuovo comma che prevede una particolare sanzione in caso di diffamazione di eccezionale gravità.

La nuova formulazione del quarto comma è la seguente: « Il rifiuto di ottemperare all'obbligo anzidetto è punito con la reclusione fino a sei mesi e la multa da 30.000 a 50.000 lire. Si osservano, in tale ipotesi, le norme di cui all'articolo 21 ». Mentre il quinto comma può essere modificato nei seguenti termini: « la sentenza di condanna deve essere pubblicata per estratto nel periodico stesso e deve altresì

ordinare che la pubblicazione omessa sia effettuata. Su istanza dell'interessato, il giudice ordina che la pubblicazione omessa sia immediatamente eseguita, nonostante l'impugnazione ».

Nel caso di diffamazione particolarmente grave, che coinvolga rilevanti interessi nazionali o l'immagine stessa delle istituzioni, si applica la sanzione accessoria della sospensione per un numero della pubblicazione dell'organo di stampa, attraverso cui il reato è stato commesso.

In ordine alla pubblicazione obbligatoria della sentenza di condanna (articolo 9 legge sulla stampa) si può prevedere la provvisoria esecuzione del capo della sentenza relativa alla pubblicazione. Il testo dell'articolo 9 quindi va modificato con l'aggiunta all'ultimo comma: « su istanza dell'interessato il giudice ordina che la pubblicazione sia immediatamente eseguita, nonostante l'impugnazione ».

Per quanto riguarda la riparazione pecuniaria prevista dall'articolo 12 la somma dovrebbe essere determinata in relazione della gravità dell'offesa e alla diffusione dello stampato, tenendo conto anche delle condizioni economiche dei responsabili (proprietario della pubblicazione, editore, ecc.), fin dal primo atto del giudizio direttissimo. La considerazione delle condizioni economiche dei responsabili mira ad evitare il carattere vessatorio della misura. Inoltre, il pubblico ministero ad istanza del querelante, nel disporre la citazione per il giudizio direttissimo dovrebbe fissare nello stesso atto la somma da depositare ai fini dell'articolo 12 a titolo di cauzione. In difetto, viene prevista la sanzione della decadenza dalla facoltà di prova.

Sul piano processuale la tutela giudiziaria può essere apprestata, contenendo, in brevissimo termine, i tempi del processo e collegando all'articolo 21 della legge sulla stampa una idonea sanzione. Il termine di un mese dalla proposizione della querela per la pronuncia della sentenza, previsto dall'attuale normativa, è meramente ordinatorio e quindi sprovvisto di sanzione. Poiché non è ipotizzabile una responsabilità disciplinare per il magistrato, è possibile prevedere una sanzione da collegare al termine suddetto, che commini la decadenza dalla prova della verità dal fatto ove la prova stessa non venga esaurientemente indicata e raccolta in un termine breve. In conformità di tali osservazioni si propone di modificare l'articolo 21 dal terzo comma in poi nei seguenti termini:

« Al giudizio si procede al rito direttissimo e nel termine massimo di giorni 20 dalla data di presentazione della querela o della denuncia.

Nei procedimenti di diffamazione a mezzo stampa, alla prima udienza e subito dopo compiute, per la prima volta, le formalità di apertura del dibattimento, le parti devono, a pena di decadenza, indicare specificatamente le fonti ed i mezzi di prova dei quali intendono avvalersi agli effetti dell'articolo 595 del codice penale.

Il giudice decide immediatamente circa l'ammissibilità e rilevanza dei mezzi di prova, ovvero dichiara le decadenze verificatesi.

È fatto obbligo al giudice di emettere, in ogni caso, la sentenza nel termine massimo di tre mesi dalla data di presentazione della querela o denuncia ».

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

L'articolo 8 della legge 8 febbraio 1948, n. 47, nel testo modificato dall'articolo 42 della legge 5 agosto 1981, n. 416, è sostituito dal seguente:

« *Risposte e rettifiche.* — Il direttore o, comunque, il responsabile è tenuto a fare inserire gratuitamente nel quotidiano o nel periodico o nell'agenzia di stampa le dichiarazioni o le rettifiche dei soggetti di cui siano state pubblicate immagini od ai quali siano stati attribuiti atti o pensieri o affermazioni da essi ritenuti lesivi della loro dignità o contrari a verità, purché le dichiarazioni o le rettifiche non abbiano contenuto suscettibile di incriminazione penale.

Per i quotidiani, le dichiarazioni o le rettifiche di cui al comma precedente sono pubblicate, non oltre due giorni da quello in cui è avvenuta la richiesta, in testa di pagina e collocate nella stessa pagina del giornale che ha riportato la notizia cui si riferiscono.

Per i periodici, le dichiarazioni o le rettifiche sono pubblicate, non oltre il secondo numero successivo alla settimana in cui è pervenuta la richiesta, nella stessa pagina che ha riportato la notizia cui si riferisce.

Le rettifiche o dichiarazioni devono fare riferimento allo scritto che le ha determinate e devono essere pubblicate nella loro interezza, purché contenute entro il limite di trenta righe, con le medesime caratteristiche tipografiche, per la parte che si riferisce direttamente alle affermazioni contestate.

Qualora, trascorso il termine di cui al secondo e terzo comma, la rettifica o dichiarazione non sia stata pubblicata o lo sia stata in violazione di quanto disposto dal secondo, terzo e quarto comma, l'autore della richiesta di rettifica, se non intende procedere a norma del decimo

comma dell'articolo 21, può chiedere al pretore, ai sensi dell'articolo 700 del codice di procedura civile, che sia ordinata la pubblicazione.

Il rifiuto di ottemperare all'obbligo anzidetto è punito con reclusione fino a 6 mesi e la multa da lire trentamila a cinquantamila. Si osservano, in tale ipotesi, le norme di cui all'articolo 21.

La sentenza di condanna deve essere pubblicata, per estratto, nel periodico stesso e deve altresì ordinare che la pubblicazione omessa sia immediatamente eseguita nonostante la impugnazione.

Nel caso di diffamazione particolarmente grave, che coinvolga rilevanti interessi nazionali o l'immagine stessa delle istituzioni, si applica la sanzione accessoria della sospensione, per un numero, della pubblicazione dell'organo di stampa attraverso cui il reato è stato commesso ».

ART. 2.

L'articolo 9 della legge 8 febbraio 1948, n. 47, è sostituito dal seguente:

« *Pubblicazione obbligatoria di sentenze.* — Nel pronunciare condanne per reato commesso mediante pubblicazione in un periodico, il giudice ordina in ogni caso la pubblicazione della sentenza, integralmente o per estratto, nel periodico stesso. Il direttore responsabile è tenuto a eseguire gratuitamente la pubblicazione a norma dell'articolo 615, primo comma, del codice di procedura penale, su istanza dell'interessato il giudice ordina che la pubblicazione sia immediatamente eseguita nonostante l'impugnazione ».

ART. 3.

L'articolo 12 della legge 8 febbraio 1948, n. 47, è sostituito dal seguente:

« ART. 12. — *Riparazione pecuniaria.* — Nel caso di diffamazione commessa col mezzo della stampa, la persona offesa può

chiedere, oltre il risarcimento dei danni ai sensi dell'articolo 185 del codice penale, una somma a titolo di riparazione. La somma è determinata in relazione alla gravità dell'offesa ed alla diffusione dello stampato, tenendo conto anche delle condizioni economiche dei responsabili, fin dal primo atto del giudizio direttissimo.

Ad istanza del querelante il pubblico ministero, nel disporre la citazione per il giudizio direttissimo, fissa la somma da depositare a titolo di cauzione.

In caso di mancato deposito della cauzione nel termine fissato, è prevista la sanzione della decadenza dalla facoltà di prova ».

ART. 4.

L'articolo 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47, è abrogato.

ART. 5.

I commi dal terzo al decimo dell'articolo 21 della legge 8 febbraio 1948, n. 47, sono sostituiti dai seguenti:

« Al giudizio si procede col rito direttissimo e nel termine massimo di giorni 20 dalla data di presentazione della querela o della denuncia.

Nei procedimenti di diffamazione a mezzo stampa, alla prima udienza e subito dopo compiute, per la prima volta, le formalità di apertura del dibattimento, le parti devono, a pena di decadenza, indicare specificatamente le fonti e i mezzi di prova dei quali intendono avvalersi agli effetti dell'articolo 595 del codice penale.

Il giudice decide immediatamente circa l'ammissibilità e rilevanza dei mezzi di prova, ovvero dichiara le decadenze verificatesi.

È fatto obbligo al giudice di emettere, in ogni caso, la sentenza nel termine massimo di 3 mesi dalla data di presentazione della querela o denuncia ».

ART. 6.

Il terzo comma dell'articolo 595 del codice penale è sostituito dal seguente:

« Se l'offesa è recata col mezzo della stampa o con qualsiasi mezzo di pubblicità ovvero in atto pubblico la pena è della reclusione da 6 mesi a 3 anni e della multa non inferiore a lire cinque milioni ».