



## **Considerazioni di ARTICLE 19 Europe sul DDL 466 (disegno di legge Balboni) in materia di diffamazione**

ARTICLE 19 Europe accoglie con favore l'opportunità di commentare le proposte di modifica alla normativa italiana in materia di diffamazione, basata sul disegno di legge del senatore Balboni ([DDL 466](#)).

Tale riforma era attesa da tempo, e da tempo chiediamo al governo italiano di intraprendere una revisione complessiva dell'attuale legislazione sulla tutela della reputazione.

Tuttavia, in quanto organizzazione dedicata alla promozione di libertà di espressione, libertà dei media e protezione dei giornalisti, siamo profondamente preoccupati per la proposta attualmente discussa in Commissione Giustizia del Senato, che si basa sulla precedente proposta del senatore Balboni (disegno di legge Balboni). Gli emendamenti proposti sono problematici alla luce delle norme internazionali e regionali sul diritto alla libertà di espressione e sulla libertà dei media. Inoltre, la riforma non è sufficientemente completa per garantire adeguatamente la tutela dei giornalisti e la tutela del diritto alla libertà di espressione in Italia, poiché si concentra solo sulle modifiche alle disposizioni di diritto penale. Inoltre, non affronta le carenze del diritto civile sulla diffamazione e non offre un solido quadro normativo per la prevenzione delle cosiddette "querelle bavaglio", note come SLAPPs, *Strategic Litigations Against Public Participation* (azioni legali strategiche contro la partecipazione pubblica).

Esortiamo la Commissione Giustizia a non perdere l'opportunità di allineare il quadro normativo italiano sulla diffamazione agli standard internazionali sui diritti umani. Invitiamo i membri della Commissione ad avanzare emendamenti al disegno di legge Balboni che affrontino gli aspetti problematici e le lacune più importanti dell'attuale proposta. Tali emendamenti dovrebbero garantire la piena protezione dei giornalisti in Italia e proteggere il diritto alla libertà di espressione.

### **Contesto**

ARTICLE 19 Europe ha [espresso](#) seria preoccupazione riguardo al disegno di legge Balboni sin dalla sua introduzione nel settembre 2022. Più recentemente, nel maggio 2023, ARTICLE 19 Europe ha fornito un'[approfondita analisi giuridica](#), includendo raccomandazioni sulle proposte in discussione alla Commissione Giustizia. In quell'occasione abbiamo evidenziato come l'originale disegno di legge Balboni non rispettasse i principi internazionali sulla libertà di espressione. Di conseguenza, siamo delusi dal fatto che il disegno di legge Balboni sia ora l'unica proposta al vaglio per la riforma della legge sulla diffamazione.

Riteniamo che l'attuale proposta richiede un'estesa e sostanziale revisione per potersi allineare alle sentenze della Corte europea dei diritti umani (cfr. e.g. *Belpietro c. Italia*, 2013, *Ricci c. Italia*, 2013 o *Sallusti c. Italia*, 2019) e della [Corte costituzionale](#) (ordinanza n. 132/2020 del 9 giugno 2020 e sentenza n. 150/2021 del 22 giugno 2021). Queste sentenze raccomandano una riforma globale del quadro normativo in materia di diffamazione. Inoltre, la riforma dovrebbe riflettere gli ultimi sviluppi giuridici in Europa, in particolare in risposta al [crescente problema](#) delle liti temerarie (le SLAPP) ed alla necessità di approvare una legge per contrastare tale fenomeno.

### **La diffamazione deve essere decriminalizzata**

Anzitutto, teniamo a sottolineare che il disegno di legge Balboni non propone la decriminalizzazione della diffamazione. Si tratta di una grave omissione alla luce della crescente consapevolezza che le leggi penali sulla diffamazione sono incompatibili con gli standard internazionali sulla libertà di espressione. Vari organismi all'interno del sistema delle Nazioni Unite hanno condannato le leggi penali sulla diffamazione e hanno invitato gli Stati ad abolirle (ad esempio il Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite, nel suo Commento Generale n. 34, paragrafo 47). Il consenso internazionale sulla necessità di decriminalizzare la diffamazione si riscontra in numerose legislazioni e prassi nazionali che hanno decriminalizzato la diffamazione o ridotto significativamente le sue ripercussioni penali con un movimento verso la depenalizzazione – anche in stati come Argentina, Messico, Georgia, Ghana, Regno Unito, Irlanda, Maldive, Sri Lanka, Togo, Burkina Faso, Sudafrica o Zimbabwe.

Pertanto, l'attuale riforma deve incorporare la completa decriminalizzazione della diffamazione.

### **Le problematiche del ddl Balboni**

Oltre al nostro appello per la completa decriminalizzazione della diffamazione, desideriamo evidenziare le seguenti problematiche che devono essere prese in esame nelle prossime discussioni della Commissione Giustizia.

#### **1. Aumento sproporzionato delle sanzioni**

Il disegno di legge Balboni, all'articolo 1, lettera e, propone una modifica all'articolo 13 della legge sulla stampa (legge 8 febbraio 1948, n. 47). Apprezziamo che proponga di eliminare la pena della reclusione per la diffamazione, in linea con le decisioni della Corte europea e della Corte costituzionale. Al contempo, però, propone di sostituire la reclusione con multe ancora più elevate:

- da 5.000 a 10.000 euro per diffamazione a mezzo stampa;
- da 10.000 a 50.000 euro “Se l'offesa consiste nell'attribuzione di un fatto determinato falso, la cui divulgazione sia avvenuta con la consapevolezza della sua falsità”.

Ciò non solo non elimina del tutto il reato di diffamazione, ma mantiene un *chilling effect* sulla libertà di espressione. Gli individui – soprattutto i giornalisti – possono ancora essere perseguiti penalmente e sottoposti ad un processo penale. Corrono il rischio di esser gravati da precedenti penali e multe elevate, e devono affrontare la stigmatizzazione sociale che ne deriva.

Sottolineiamo anche che l'obiettivo di tutelare la reputazione delle persone può essere efficacemente raggiunto attraverso il diritto civile. Alla luce di ciò, solleva pertanto seri dubbi la giustificabilità di leggi penali sulla diffamazione: un approccio intrinsecamente molto più duro, dal momento che, secondo le norme internazionali sulla libertà di espressione, deve sempre essere preferita la restrizione efficace meno invasiva. La diffamazione è probabilmente una questione privata tra due individui, della quale lo Stato non dovrebbe occuparsi. Inoltre, una condanna penale di solito non garantisce alcun risarcimento alla persona diffamata, poiché nella maggior parte dei sistemi giuridici le sanzioni pecuniarie vanno direttamente allo Stato e non alla vittima della diffamazione come nei casi di diritto civile.

Pertanto, ARTICLE 19 Europe raccomanda che l'articolo 1 si astenga dall'aumentare le multe per diffamazione a mezzo stampa e decriminalizzi invece il reato di diffamazione.

## **2. Introduzione di sanzioni penali accessorie**

L'articolo 1, lettera e, del ddl Balboni amplia inoltre l'ambito delle sanzioni previste dall'articolo 13 della legge sulla stampa, prevedendo inoltre:

- l'interdizione per il giornalista dall'esercizio della professione per un periodo da uno a sei mesi; e
- l'attuazione di misure disciplinari, stabilite dall'Ordine dei giornalisti.

Notiamo che la possibilità di interdire “dalla professione di giornalista” è estremamente problematica in quanto equivale in effetti a un “regime di licenze”. Coloro che desiderano lavorare nei canali di informazione, in particolare i giornalisti, non dovrebbero necessitare di un permesso ufficiale prima di iniziare la loro attività giornalistica (e quindi essere soggetti a “regimi di licenza”). Ci riferiamo, ad esempio, al parere reso nel 1985 dalla Corte interamericana dei diritti dell'uomo, che nel caso in esame riconobbe che la concessione di licenze costituiva una restrizione alla libertà di espressione.

I tribunali internazionali hanno raramente accettato che un'interdizione nei confronti di un giornalista, imposta come sanzione penale, possa considerarsi una restrizione giustificabile del diritto alla libertà di espressione. È altamente improbabile che un tribunale internazionale possa confermare il divieto di esercitare la professione di giornalista, soprattutto per diffamazione. Si deve pertanto presumere che vietare ai giornalisti di pubblicare violi il diritto internazionale.

Alla luce di ciò, l'introduzione di misure disciplinari imposte dall'Ordine dei giornalisti secondo norme dell'ordine professionale nel presente disegno di legge Balboni non trovano posto nel diritto penale. Le misure disciplinari dovrebbero limitarsi esclusivamente all'autoregolamentazione e non essere oggetto di norme legislative.

Pertanto, questo tipo di sanzioni dovrebbe essere eliminate dal presente testo.

## **3. Il diritto alla rettifica nel diritto penale**

L'articolo 1, lettera e, del disegno di legge Balboni introduce un nuovo comma all'articolo 13 della legge sulla stampa, prevedendo che i giornalisti, i direttori e/o i caporedattori non siano puniti per diffamazione se, volontariamente o su richiesta, pubblicano una rettifica volta a riparare qualsiasi danno causato all'onore o alla reputazione della persona.

In linea di principio, rimedi meno invasivi nei casi di diffamazione, comprese le rettifiche e le smentite, sono strumenti che dovrebbero essere privilegiati in quanto offrono un rimedio alla parte lesa senza bisogno di procedere a contenzioso. Nel caso del presente disegno di legge, pur comprendendo l'intenzione di introdurre un'attenuante alla responsabilità penale, ribadiamo che ciò non cambia assolutamente il fatto che la diffamazione resta un reato penale. Reiteriamo che il reato di diffamazione dovrebbe essere completamente abolito in partenza. Il diritto alla rettifica può quindi essere integrato nel contesto più ampio di una riforma della normativa civile in materia di diffamazione.

### **Concentrarsi sulle SLAPP è fondamentale per la riforma sulla diffamazione**

ARTICLE 19 Europe sottolinea che la depenalizzazione della diffamazione (vedi sopra) non dovrebbe avvenire in modo isolato. Il reato di diffamazione deve essere sostituito da un'adeguata legislazione civile sulla diffamazione che sia pienamente in linea con gli standard internazionali sulla libertà di espressione e sulla tutela della reputazione.

Siamo delusi dal fatto che la Commissione si concentri solo sulle questioni proposte nel disegno di legge Balboni e non consideri riforme omnicomprensive sulla diffamazione nel Codice civile. Inoltre, date le precedenti [preoccupazioni poste dalle liti temerarie in Italia](#), invitiamo la Commissione Giustizia e i suoi membri a vagliare la possibilità di proporre le seguenti misure, in conformità con la [Direttiva anti-SLAPP dell'UE](#) e le [raccomandazioni](#) del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa:

- **Introdurre la possibilità di chiedere una rapida definizione delle cause civili:** la Commissione Giustizia dovrebbe modificare il codice di procedura civile per consentire ai convenuti in casi di SLAPP di richiedere la celere decisione del caso, insieme alla decisione sulla domanda riconvenzionale di risarcimento danni, nel caso in cui ritengano che l'azione civile configuri una lite temeraria. La domanda dovrebbe essere respinta se il convenuto dimostra che la dichiarazione in questione è stata resa nell'ambito di un procedimento ufficiale o è un fatto di interesse pubblico, a meno che parte attrice non dimostri la fondatezza giuridica della domanda, l'assenza di manifesta infondatezza e l'assenza di elementi indicanti un abuso di diritto o di norme di procedura; in tal caso la domanda riconvenzionale sarà respinta. Il codice di procedura civile dovrebbe garantire che i giudici valutino sollecitamente una richiesta di definizione anticipata (ad esempio, fissando una scadenza precisa) e che il convenuto abbia la possibilità di ottenere un risarcimento dei danni a seguito di tale dichiarazione di rigetto.
- **Invertire l'onere della prova:** il codice di procedura civile dovrebbe introdurre disposizioni che impongano che, nei casi di liti temerarie, l'onere della prova ricada sul ricorrente una volta accertato che il contenuto sia stato pubblicato o la condotta oggetto del caso sia avvenuta nell'interesse pubblico.

- **Adottare un esauriente sistema di sostegno finanziario e legale per gli imputati nei casi SLAPP:** la legislazione dovrebbe ampliare l'ammissibilità al gratuito patrocinio per gli imputati che agiscono nell'interesse pubblico, estendendo le disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 (D.P.R. 30.05.2002 n.115). L'estensione del diritto di accesso all'assistenza legale gratuita aiuterebbe i media e giornalisti a difendersi dalle liti temerarie, che altrimenti rischiano notevoli difficoltà economiche o addirittura la chiusura per ostacoli finanziari. Tale sostegno è fondamentale poiché i costi finanziari spesso determinano l'esito delle liti temerarie, in cui i ricorrenti sono generalmente individui affluenti, mentre gli imputati spesso sostengono spese considerevoli per ottenere una rappresentanza legale.
- **Introdurre un limite al risarcimento danni:** nell'ambito della riforma, il codice di procedura civile dovrebbe fissare un importo massimo ragionevole e proporzionato per i risarcimenti per danni che possono essere richiesti nei casi di diffamazione derivanti dall'esercizio del diritto alla libertà di espressione e alle relative attività di partecipazione pubblica. Il risarcimento dei danni non dovrebbe superare il reddito netto mediano equivalente in Italia e dovrebbe considerare le circostanze individuali dell'imputato nonché l'effetto dissuasivo più ampio che il lodo potrebbe avere sull'esercizio del diritto alla libertà di espressione.

## Conclusioni

ARTICLE 19 Europe esorta i membri della Commissione Giustizia del Senato ad esaminare queste raccomandazioni e ad integrarle nel disegno di legge. Restiamo pronti a fornire qualsiasi ulteriore assistenza e competenza che possa aiutare la Commissione Giustizia ed il Parlamento nelle loro deliberazioni su questo disegno di legge e nelle discussioni in corso sulla riforma della legislazione in materia di diffamazione.



part of the

