

Detenzione e libertà di espressione. Riflessioni sul trattamento sanzionatorio del reato di diffamazione a mezzo stampa in occasione della pronuncia della Corte Costituzionale.

di **Margherita Pisapia** e **Carlotta Cherchi**

Sommario. 1. Premessa - 2. Uno sguardo storico sul trattamento sanzionatorio della diffamazione a mezzo stampa - 3. Prospettive di riforma - 4. (*Segue*) Il disegno di legge Costa e l'influenza internazionale - 5. Le condanne all'Italia per violazione dell'art. 10 CEDU - 6. Le questioni di legittimità costituzionale - 7. Conclusioni

1. Premessa.

All'udienza pubblica del 9 giugno, la Corte Costituzionale ha rinviato la trattazione delle questioni di legittimità costituzionale della pena detentiva in caso di diffamazione a mezzo stampa al 22 giugno 2021 "per consentire alle Camere di intervenire con una nuova disciplina della materia".

La Corte ha rilevato che la soluzione delle questioni "richiede una complessa operazione di bilanciamento tra la libertà di manifestazione del pensiero e la tutela della reputazione della persona, diritti entrambi di importanza centrale nell'ordinamento costituzionale. Una rimodulazione di questo bilanciamento, ormai urgente alla luce delle indicazioni della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, spetta in primo luogo al legislatore".

L'esame della Corte ha riguardato due ordinanze, presentate a distanza di pochi giorni l'una dall'altra, con le quali il Tribunale di Salerno e il Tribunale di Bari hanno sollevato, seppur in termini parzialmente divergenti, la questione di legittimità costituzionale della pena detentiva per il reato di diffamazione a mezzo stampa.

Gli atti di promovimento, meglio analizzati nel prosieguo, rappresentano l'epilogo di un ampio dibattito politico e giurisprudenziale - nazionale e sovranazionale - sul tema della compatibilità della pena detentiva con la libertà di espressione, così come intesa alla luce della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e dell'interpretazione fornita dai Giudici di Strasburgo.

Con il presente contributo intendiamo pertanto ripercorrere i passaggi più rilevanti di tale dibattito al fine di delineare il substrato, normativo e giurisprudenziale, delle questioni sottoposte alla Corte. A partire da una prospettiva storica, tesa ad indagare le esigenze di politica criminale sottese

alla previsione di un trattamento sanzionatorio tanto severo, ci siamo soffermate sulle criticità emerse sin dall'entrata in vigore della disciplina sulla stampa, sui principali progetti di riforma e sulle spinte sovranazionali, sia di carattere politico che giurisprudenziale. Ciò con l'obiettivo di evidenziare, da una parte, il percorso che ha reso manifesta la necessità di un adeguamento del diritto interno sul tema e, dall'altra, le ragioni di una sostanziale stasi del legislatore, a cui è conseguito l'inevitabile intervento sollecitatorio del Giudice delle leggi.

2. Uno sguardo storico sul trattamento sanzionatorio della diffamazione a mezzo stampa.

Il trattamento sanzionatorio della diffamazione a mezzo stampa è disciplinato tanto dalla normativa codicistica, quanto dalla legislazione speciale sulla stampa. Più in particolare l'art. 595 c.p., comma 3, prevede che la diffamazione realizzata attraverso la stampa o qualsiasi altro mezzo di pubblicità, o in atto pubblico, sia punita con la pena alternativa della reclusione da sei mesi a tre anni ovvero della multa fino a 516 euro. Qualora l'offesa, oltre ad essere realizzata con il mezzo della stampa, consista nell'attribuzione di un fatto determinato si applica la circostanza aggravante ad effetto speciale di cui all'art. 13 della legge n. 47 del 1948 che dispone l'applicazione della pena della reclusione da uno a sei anni e quella della multa non inferiore a lire 500.000 (euro 256).

Le due disposizioni normative prevedono l'applicazione di trattamenti sanzionatori diversificati, l'uno caratterizzato dall'alternatività tra sanzione detentiva e pecuniaria, nonché da una cornice edittale più contenuta, l'altro da un innalzamento consistente della pena detentiva e dalla cumulatività di quest'ultima con la multa.

Nella prassi giudiziaria, nelle ipotesi di diffamazione a mezzo stampa, si assiste spesso alla contestazione della circostanza aggravante dell'attribuzione del fatto determinato, prevista dall'art. 13 della legge 47 del 1948. Più limitate sono invece le ipotesi in cui rileva esclusivamente la previsione di cui all'art. 595, comma 3, c.p.¹.

Proprio in considerazione di tale prevalenza, riteniamo che sia utile ripercorrere, sotto un profilo storico-politico, le ragioni che, nell'ambito dell'approvazione della legge sulla stampa, hanno condotto alla previsione di un trattamento sanzionatorio tanto severo. E ciò risulta ancor più utile se solo si considera che la disciplina in questione è stata approvata dall'Assemblea Costituente all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione.

¹ Si vedano sul punto le stesse ordinanze n. 140 e n. 149, emesse rispettivamente dal Tribunale di Salerno e dal Tribunale di Bari, con le quali è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale della pena detentiva nelle ipotesi di diffamazione a mezzo stampa.

La legge sulla stampa si iscrive in un contesto storico politico di profonda divisione e lacerazione, in cui il Paese, a seguito della caduta del regime dittatoriale e della fine del secondo conflitto mondiale, avvertiva forte la necessità di un'identità post bellica². Proprio tale lacerazione non poteva che riverberarsi sul piano normativo.

A ciò si aggiunga che, anche tralasciando il completo annientamento della libertà di stampa in epoca fascista, tutta la legislazione in materia sino al 1944 si caratterizzava per previsioni fortemente illiberali³. I primi segnali di un cambiamento in chiave garantista si avvertirono nell'emanazione del r.d.l. 561 del 1946⁴ e si consolidarono nell'approvazione dell'art. 21 della Costituzione che decretò definitivamente la libertà di manifestazione del pensiero. Si trattava di una previsione che, in quello specifico momento, segnò una profonda cesura, anche sul piano simbolico, rispetto al passato.

Come sopra detto, la stessa Assemblea Costituente, sulla base della XVII disposizione transitoria della Costituzione, venne convocata dal suo presidente per deliberare entro il 31 gennaio 1948 sulla legge per la stampa. Quel che emerse sin da subito fu la necessità di preservare la stampa da qualsiasi forma di ingerenza del potere esecutivo, in linea con i dettami costituzionali e con le rinnovate esigenze di un Paese democratico. Altrettanto forte fu tuttavia la volontà di tutelare il singolo cittadino dai possibili abusi della stampa stessa, la cui capacità diffusiva veniva considerata dai più fonte di pericolo.

Come dettagliatamente descritto da Mortati, si trattava di dar voce a tante differenti esigenze e tra queste, prima tra tutte, di controllo sociale delle classi subalterne:

"la democrazia di massa esige che le informazioni sulle idee, sui fatti, sugli uomini si diffonda in ogni più remota località, penetri negli strati più umili, o lontani dai centri abitati, invada ogni cerchia della vita associata, dalla più vasta alle minori, alla fabbrica, alla famiglia. Ma questa estensione moltiplica i pericoli per l'infiltrazione dell'errore là dove meno penetrante è il senso critico, meno facile il controllo dell'esattezza dell'informazione e della bontà

² M. PIGNATA, *La libertà di stampa in un Paese in cerca di identità*, *Historia et Ius* – 12/2017.

³ Ci riferiamo, senza pretese di completezza, al R.D.L. 727/1943 che limitava i passaggi di proprietà di imprese editoriali beneficiarie di sovvenzioni statali, con il chiaro intento di scoraggiare l'ingresso in editoria di soggetti contrari al mutamento del regime; al R.D.L. 13/1944 che introduceva l'obbligo dell'autorizzazione prefettizia per la prosecuzione delle pubblicazioni di quotidiani e periodici, la cui violazione veniva sanzionata con il sequestro e con il divieto di proseguire la pubblicazione.

⁴ Più in particolare il R.D.L. 561/1946 prevedeva l'abolizione del sequestro preventivo ad opera dell'autorità di P.S.; rimaneva l'ipotesi del sequestro preventivo per violazione del buon costume e per la divulgazione di mezzi rivolti ad impedire la procreazione o a procurare l'aborto. Nelle altre ipotesi il sequestro (repressivo) poteva essere disposto dalla magistratura quale sanzione a seguito di condanna irrevocabile per reato a mezzo stampa.

*del giudizio, ed invece più agevole l'irrompere della passione, l'impulso alla reazione incontrollata"*⁵.

È in questo scenario politico culturale che il deputato Treves, in sede di discussione, propose l'articolo 13, che inizialmente doveva disciplinare la diffamazione a mezzo stampa, indipendentemente dall'attribuzione di un fatto determinato. L'intento dichiarato in tale sede era quello di tutelare nel modo migliore la libertà e la dignità del giornalismo colpendo duramente coloro che ne facevano cattivo uso⁶.

La norma che venne poi definitivamente approvata risultò diversa da quella inizialmente proposta. Si prevedeva infatti un aggravamento di pena nelle ipotesi, sì di diffamazione a mezzo stampa, ma solo qualora l'offesa consistesse nell'attribuzione di un fatto determinato.

Sotto un profilo sostanziale, la severità del trattamento sanzionatorio, così come emerge dai primi commenti dell'epoca, venne giustificata proprio per le ritenute caratteristiche del mezzo utilizzato. Come scritto da Nuvolone, *"la stampa è uno dei mezzi più efficaci per offendere la reputazione: e questo spiega l'inasprimento delle pene nel caso di diffamazione a mezzo stampa"*⁷. In questo scenario non mancarono comunque voci dissonanti.

Nel 1949 Olari evidenziò, peraltro facendo emergere dei limiti della legiferazione in materia penale di estrema attualità, che la disciplina sulla stampa *"dall'editto albertino del 26 marzo 1848 n. 695 e fino alle norme attualmente in vigore emanate esattamente cento anni dopo, si è andata evolvendo verso un criterio di sempre maggiore severità nei confronti dell'impresa giornalistica come tale, cercando di trovare una base di sempre maggiore serietà e fondatezza in ordine alle responsabilità ritenute di volta in volta necessarie per ragioni di politica criminale"*⁸.

Ad oggi, trascorsi ormai più di settant'anni, è possibile affermare che, il raffronto tra l'art. 21 Cost. e la legge sulla stampa, e in particolare le previsioni in materia di diffamazione, riveli una profonda spaccatura, traslata sul piano normativo, tra differenti approcci culturali e politici: da una parte la piena valorizzazione della libertà di manifestazione del pensiero; dall'altra l'esigenza di assoggettare la stampa a penetranti

⁵ C. MORTATI, *La libertà di stampa in regime democratico*, "Cronache sociali", dicembre 1947.

⁶ Bettiol si dichiarò concorde nel disporre un aggravamento delle pene pecuniarie e detentive nei confronti dei diffamatori a mezzo stampa, poiché riteneva che le pene previste dal codice fossero irrisorie. Cevelotto, relatore, rappresentava che la commissione aveva ritenuto di non modificare in questa sede le disposizioni codicistiche, nella imminenza di una riforma ad ampio spettro e che fosse dunque auspicabile demandare a questa sede la risoluzione del problema in punto pena. Ciò nonostante Treves poneva in risalto l'urgenza dell'aggravante. Per una ricostruzione dei lavori preparatori cfr. A. JANNITI PIROMALLO, *La legge sulla stampa. Spunti esegetici critici programmatici*, Jandi Sapi Editori, 1957.

⁷ P. NUVOLONE, *Il diritto penale della Stampa*, Padova-Cedam, 1971.

⁸ O. ILARI, *Diffamazione commessa col mezzo della stampa. Legge 8 febbraio 1948 n. 47 art. 3*, in *Archivio penale*, V, parte 1, 1949, p. 439.

controlli, ritenuti talvolta funzionali a difendere un determinato ordine precostituito.

È in ogni caso innegabile che le disposizioni in questione abbiano avuto il pregio di decretare il definitivo superamento di molte delle storture repressive che sino a quel momento avevano limitato la libertà di manifestazione del pensiero, anche attraverso il mezzo della stampa.

Al di là delle giustificazioni più o meno condivise sulle pene previste in materia di diffamazione, la complessiva legge sulla stampa fu ritenuta su più fronti del tutto parziale e priva del carattere di organicità che avrebbe al contrario dovuto impernare la disciplina in questione. Ad un anno dall'entrata in vigore della legge n. 47 del 1948, Jannitti Piromallo, a margine del suo saggio *"La libertà di stampa"*, esponeva le linee programmatiche per un completo ripensamento della materia. All'interno di queste, merita di essere segnalata l'esclusione dalla legge speciale dei delitti commessi con il mezzo della stampa⁹.

Solo nel 1952 venne proposto un primo progetto di riforma della disciplina che, in tema di diffamazione a mezzo stampa, prevedeva un inasprimento delle pene pecuniarie e l'abrogazione della riparazione pecuniaria prevista dalla legge del '48. Nessuna previsione riguardava invece le pene detentive di cui all'art. 13 della Legge n. 47 del 1948. Tale disegno di legge non ebbe alcun seguito.

Qualche anno dopo, con la sentenza n. 3/1956, la Corte Costituzionale, pur dichiarando infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 57 c.p.¹⁰, in adesione alla giurisprudenza della Cassazione secondo cui la responsabilità del direttore di un periodico era comunque fondata sulla colpa, sottolineò le difficoltà interpretative che il testo allora vigente poneva. Su queste basi, intervenne la legge 4 marzo 1958, n. 127 (*"Modificazioni alle disposizioni del codice penale relative ai reati commessi*

⁹ Scriveva a tal proposito *"L'abuso del diritto di stampa come di qualsiasi altro diritto riconosciuto e garantito, se offende un diritto altrui nei modi o termini stabiliti dalla legge civile o penale costituisce un comune illecito civilmente e penalmente sanzionato; e così ogni delitto commesso col mezzo della stampa, costituendo questa nient'altro che una nota di maggiore gravità. Le più deplorabili incrostazioni della legge sulla stampa sono dovute proprio al concetto errato di voler sottrarre al diritto comune alcuni reati in considerazione del mezzo. D'onde la statura di reati, come la diffamazione, che assolutamente si vogliono far rientrare, solamente perché commessi a mezzo della stampa, nella legge speciale, mentre restano nel diritto comune se perpetrati all'infuori di quel mezzo"* A. JANNITI PIROMALLO, cit., p. 170.

¹⁰ Il testo originario dell'art. 57 c.p. recitava: "Per i reati commessi col mezzo della stampa si osservano le disposizioni seguenti: 1) qualora si tratti di stampa periodica, chi riveste la qualità di direttore o redattore responsabile risponde, per ciò solo, del reato commesso, salva la responsabilità dell'autore della pubblicazione; 2) qualora si tratti di stampa non periodica, del reato commesso risponde l'autore della pubblicazione, ovvero, se questi è ignoto o non è imputabile, l'editore, ovvero, se anche questi è ignoto o non è imputabile, lo stampatore".

col mezzo della stampa”) che ha condotto all’attuale formulazione dell’articolo 57 c.p.. Si trattò di uno dei pochi progetti giunti a definitiva approvazione.

3. Prospettive di riforma.

L’esigenza di una riforma organica della disciplina normativa della diffamazione a mezzo stampa, a partire dalla risposta sanzionatoria, è stata al centro di un acceso dibattito giuridico e politico anche in tempi più recenti, ed in particolare sin dalla fine degli anni ‘80.

Numerosi sono stati i tentativi di riforma, poi falliti, che si sono succeduti nel corso degli ultimi 40 anni, con il dichiarato scopo di superare una normativa che appariva già a cavallo del nuovo millennio “rigida”, “anacronistica” e inadeguata¹¹. Senza poter qui ripercorrere tutti le iniziative legislative presentate fino ad oggi, basti pensare che già nel 1982 venne proposta la “Revisione della normativa del reato di diffamazione col mezzo della stampa”, avente ad oggetto l’iter dei procedimenti e il trattamento sanzionatorio¹². Successivamente, nel 1999 venne presentato in Senato il disegno di legge 4192 avente ad oggetto “Disciplina delle diffamazioni a mezzo stampa”, con l’ambizioso progetto di depenalizzare tutte le fattispecie penali in tema di tutela dell’onore: progetto tuttavia che non raccolse consensi e si fermò all’esame in 2° Commissione Giustizia.

Meritano poi menzione i due progetti di legge che, più di altri, si avvicinarono all’approvazione, e in particolare il d.d.l. 3176 del 2004 e il d.d.l. 925 (c.d. Costa) del 2013. Il primo venne approvato dalla Camera nell’ottobre del 2004, in un testo risultante dall’unificazione di diverse proposte di legge presentate tra il 2000 e il 2002¹³ e, dopo un approfondito

¹¹ Già nel 2006 l’On. Pecorella evidenziava che *“sono anni che si chiede al Parlamento di superare la rigida disciplina attuale che espone il giornalista, spesso in buona fede, ad elevati rischi che possono interferire con la libertà di espressione, di critica e con il diritto di cronaca”* (G. PECORELLA, Relazione alla proposta di legge presentata il 26 maggio 2006 Atto Camera N. 918 XV Legislatura). Altrettanto critica la relazione alla proposta di legge n. 1243/2001 secondo cui *“la vigente normativa, infatti, da un lato non riesce a tutelare in modo adeguato la libertà di stampa e il diritto-dovere di informare e di essere informati – fondamentali in uno Stato democratico – e gli stessi operatori dell’informazione, talvolta esposti ad azione giudiziarie che sembrano solo rispondere a scopi propagandistici, se non addirittura intimidatori; dall’altro, non offre neppure efficaci strumenti di tutela per i cittadini”* (G. PISAPIA, 6 luglio 2001 - Atto Camera n. 1243 XIV Legislatura).

¹² Atti Camera d.d.l. n. 3735/1982, VIII Legislatura.

¹³ Atti Senato XIV Legislatura. n. 3176/2004: d.d.l. “Modifiche alla legge 8 febbraio 1948, n. 47, al codice penale e al codice di procedura penale in materia di diffamazione, di diffamazione con il mezzo della stampa o con altro mezzo di diffusione, di ingiuria e di condanna del querelante” approvato il 26 ottobre 2004 nel testo unificato dei disegni di legge d’iniziativa dei deputati STEFANI (26); VOLONTE(385); SINISCALCHI, BONITO e FINOCCHIARO (539); COLA (588); ANEDDA, SELVA, COLA, STERPA e LISI(1177); PISAPIA (1243); PECORELLA (2084); PISAPIA (2764); GIULIETTI e SINISCALCHI (3021); PISAPIA (4355).

esame durato oltre due anni, naufragò con la fine della legislatura. Il disegno di legge venne poi ripresentato nel 2006 e nel 2008 dall'allora deputato Gaetano Pecorella¹⁴, senza mai arrivare all'esame della Commissione. Sorte analoga subì il disegno di legge Costa, presentato il 13 maggio 2013, all'indomani della nota vicenda Sallusti¹⁵. Il progetto di legge, che riproduceva il testo del d.d.l. 3176, venne approvato dalla Camera dei Deputati, modificato dal Senato e nuovamente dalla Camera. Arrivato alla quarta lettura, si arenò all'esame della Commissione Giustizia del Senato nel 2017¹⁶.

I punti qualificanti del progetto di legge del 2004, poi ripresi dai disegni di legge successivi, possono in sintesi riassumersi in: a) abolizione della pena detentiva e previsione in caso di recidiva della pena accessoria dell'interdizione dalla professione di giornalista; b) estensione della legge sulla stampa anche alle testate giornalistiche *online* e radiotelevisive; c) modifica sostanziale dello strumento della rettifica e previsione di una causa di non punibilità in caso di pubblicazione; d) modifica dell'art. 57 c.p. in tema di responsabilità del direttore del giornale; e) limite massimo dell'entità del risarcimento del danno non patrimoniale e riduzione del termine della prescrizione dell'azione civile; f) sanzione pecuniaria in caso di querela temeraria.

Soffermandoci sugli aspetti sanzionatori, nucleo centrale delle riforme, come già anticipato, era l'abolizione della pena detentiva per i reati di diffamazione a mezzo stampa¹⁷, sostituita con la sola pena della multa e con la pena accessoria dell'interdizione dalla professione per i giornalisti già condannati.

La necessità di attenuare il rigore sanzionatorio nei confronti della categoria professionale dei giornalisti, avvertita sin da subito e mai messa in discussione nei diversi disegni di legge, si scontrava tuttavia con le difficoltà di bilanciare l'eliminazione della pena detentiva con l'individuazione di sanzioni adeguate a tutelare il diritto dei singoli. Ne sono prova i continui

¹⁴ Atti Camera XV Legislatura n. 918 presentato il 26 maggio 2006; Atti camera XVI Legislatura n. 881 presentato l'8 maggio 2008.

¹⁵ Due giorni dopo la sentenza della Cassazione sul caso Sallusti, venne presentato un disegno di legge, primi firmatari gli On. Chiti e Gasparri, che eliminava le sanzioni detentive in materia di diffamazione, con l'obiettivo di *"intervenire con urgenza sulla disciplina della responsabilità per diffamazione, uniformandola agli standard europei che prevedono sanzioni pecuniarie e non detentive"* (Relazione alla proposta di legge, Atto Senato n. 3491 XVI legislatura: "Modifiche alla legge 8 febbraio 1948 n. 7 e al codice penale in materia di diffamazione", presentato il 28 settembre 2012).

¹⁶ Atto Camera dei Deputati XVII legislatura, n. 925 presentato il 13 maggio 2013 d'iniziativa del deputato Costa; Atti Senato n. 1119-B trasmesso alla Camera il 25 giugno 2015.

¹⁷ Come sottolineato negli atti preparatori, l'attribuzione di competenze penali al Giudice di Pace aveva già di fatto escluso la pena detentiva per i delitti di ingiuria e di diffamazione semplice, che veniva comunque formalmente eliminata per uniformare la disciplina.

passaggi parlamentari, concentratisi sulla quantificazione della multa e sugli aspetti *lato sensu* sanzionatori.

Nel progetto di legge del 2004, nella versione approvata al Senato¹⁸, la pena della reclusione per la diffamazione a mezzo stampa venne sostituita con la multa da euro 3.000 a euro 8.000 e, in caso di attribuzione di un fatto determinato, da euro 5.000 a euro 10.000, raddoppiando l'entità della sanzione rispetto alla versione approvata alla Camera¹⁹. L'eliminazione della pena detentiva venne poi bilanciata con la previsione in caso di recidiva della pena accessoria dell'interdizione dalla professione di giornalista per un periodo da un mese a sei mesi.

4. (Segue) Il disegno di legge Costa e l'influenza internazionale.

Ancora più travagliato, in punto pena, l'iter parlamentare del disegno di legge Costa. Un iter che è stato profondamente influenzato dal contesto in cui si inscriveva, ed in particolare dal grande risalto mediatico nazionale e internazionale riscosso dal caso Sallusti e dalla condanna da parte della Corte Edu dell'Italia per il caso Belpietro, di cui si parlerà più avanti.

A differenza del progetto del 2004, il disegno di legge Costa, nella sua ultima versione, prevedeva la completa riformulazione dell'art. 13 della legge sulla stampa, rubricato "Pene per la diffamazione". In particolare, la norma riuniva le diverse fattispecie di diffamazione con il mezzo della stampa o attraverso testate giornalistiche *online* e radiotelevisive, per le quali eliminava la pena detentiva. Al primo comma, l'ipotesi base di diffamazione a mezzo stampa era punita con la pena della multa da euro 5.000 a 10.000, aggravata, ai sensi del secondo comma, in caso di offesa consistente "nell'attribuzione di un fatto falso, la cui diffusione sia avvenuta con la consapevolezza della sua falsità". Le stesse pene erano previste per il direttore delle testate giornalistiche in caso di omessa rettifica. La condanna comportava l'applicazione della pena accessoria della pubblicazione della sentenza e, in caso di recidiva aggravata specifica, dell'interdizione dalla professione per un periodo da un mese a sei mesi. La punibilità era tuttavia esclusa in caso di pubblicazione delle dichiarazioni o della rettifica.

Durante la discussione parlamentare, se da una parte si salutò con favore "*l'eliminazione del carcere per i giornalisti, segno di civiltà in una società democratica*", dall'altra vennero sollevate perplessità sulle pene pecuniarie previste: "*eccessivamente contenute*" per alcuni e troppo gravose, soprattutto per le piccole testate indipendenti, per altri²⁰.

¹⁸ Atto S. 3176/2004 cit.

¹⁹ Per la diffamazione semplice di cui al primo comma dell'art. 595 c.p. veniva prevista la pena della multa da euro 1.500 a euro 6.000, aumentata rispetto alla versione licenziata alla Camera, che prevedeva la multa fino a euro 3.000.

²⁰ 2^a Commissione permanente - Resoconto sommario, consultabile al sito [www. Senato.it](http://www.Senato.it)

Le pene, originariamente uguali a quelle previste nel 2004, vennero dapprima sensibilmente aumentate nel testo licenziato in prima seduta dalla Camera (da 5.000 a 10.000 euro per la diffamazione a mezzo stampa e da 20.000 a 60.000 euro in caso di attribuzione di un fatto determinato), furono successivamente attenuate in Senato (eliminando il minimo per l'ipotesi base e riducendo l'aggravamento per l'attribuzione del fatto determinato falso da 10.000 a 50.000 euro) e di nuovo aumentate nel testo approvato in seconda seduta dalla Camera. Anche la sanzione accessoria dell'interdizione dalla professione di giornalista per un periodo da un mese a sei mesi - norma fortemente osteggiata dalla categoria - fu oggetto di continue modifiche, prevedendo dapprima la sua applicazione nelle ipotesi di recidiva aggravata, poi reiterata, poi di nuovo aggravata e specifica.

Come sopra anticipato, nel dibattito politico che accompagnò il d.d.l. Costa sul trattamento sanzionatorio, un ruolo propulsivo fondamentale fu giocato dalle istituzioni europee e internazionali.

A livello europeo, invero, già da anni si sollecitava una riforma della materia da parte del Legislatore Italiano. Sul tema era intervenuto in più occasioni il Consiglio di Europa, esprimendo la posizione politica dell'Unione Europea in materia di libertà di stampa. In particolare, con la raccomandazione n. 1589 del 2003, e poi con la risoluzione n. 1577 del 2007 (intitolata "Verso una depenalizzazione della diffamazione"), muovendo dal riconoscimento della legittimità di un'ingerenza da parte dello Stato finalizzata a tutelare la reputazione e i diritti degli altri ("*la libertà di espressione non è illimitata*"), il Consiglio aveva esortato gli stati europei ad applicare le leggi sulla diffamazione "*con la massima moderazione*" e ad abolire "*senza indugio*" le pene detentive, anche se in concreto non irrogate²¹. Invero "*ogni caso di detenzione di un professionista dei media è un ostacolo inaccettabile alla libertà di espressione*" e una "*spada di Damocle sospesa sui giornalisti*", di cui tutta la società subisce le conseguenze.

Con specifico riferimento all'ordinamento interno, in occasione della risoluzione n. 1920 del 2013, adottata all'indomani della sentenza della Corte di Cassazione sul noto caso Sallusti²², l'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa incaricò la Commissione Venezia di redigere un parere sulla conformità della legge italiana sulla diffamazione agli standard europei e, in particolare, all'art. 10 della CEDU²³. Il Consiglio chiese alla

²¹ Resolution 1577/2007 "*Towards decriminalisation of defamation*"; Recommendation 1589/2003 "*On freedom of expression in the media in Europe*"; Resolution 1920/2013 "*The state of freedom in Europe*" <http://assembly.coe.int>.

²² Cass. Pen, Sez. V, 23 ottobre 2012 (ud. 26 settembre 2012), n. 41249.

²³ La Commissione Europea per la Democrazia attraverso il Diritto, nota come Commissione Venezia, è un organo consultivo del Consiglio d'Europa sulle questioni costituzionali. Opinion n. 715/2013 "*Opinion on the legislation on defamation of Italy*", 9 dicembre 2013. Per una lettura integrale: www.venice.coe.int.

Commissione di esprimere un giudizio anche sulla proposta di legge dell'on. Costa, approvata in prima lettura dalla Camera dei Deputati proprio in concomitanza con l'istruttoria svolta dai Commissari europei.

La Commissione, dopo avere ripercorso l'orientamento della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo sulla libertà di espressione e sull'art. 10 CEDU, ricordando il ruolo, essenziale in una società democratica, di "public watchdog" svolto dalla stampa e i doveri e le responsabilità in capo ad essa, passò ad analizzare il quadro giuridico italiano esistente (Legge sulla stampa e codice penale), concludendo con argomentazioni che non lasciano spazio a interpretazioni: *"le disposizioni penali sulla diffamazione attualmente in vigore nella legislazione italiana non soddisfano pienamente le norme europee sulla libertà di espressione"*²⁴.

In particolare, la Commissione criticò aspramente la gravità delle sanzioni previste in materia di diffamazione, ritenute non in linea con l'art. 10 della Convenzione, per il loro effetto dissuasivo all'esercizio del diritto di libertà di espressione, accolse con favore l'impegno delle autorità italiane ad abolire la reclusione per i delitti contro l'onore e la reputazione e auspicò la definitiva approvazione del disegno di legge Costa.

La Commissione colse inoltre l'occasione per fornire alcune indicazioni al Legislatore italiano per una disciplina conforme all'art. 10 CEDU, così come interpretato dalla Corte Edu. In particolare, per quel che qui interessa, si soffermò sul principio di proporzionalità della risposta sanzionatoria, considerato un requisito fondamentale da applicare anche alle sanzioni pecuniarie e agli indennizzi. Per essere conforme agli standard europei, la sanzione - anche quella di natura pecuniaria - deve essere proporzionata al caso concreto e all'offesa arrecata²⁵. Come affermato dalla Corte di Strasburgo, anche multe eccessivamente elevate possono avere lo stesso effetto paralizzante ("*chilling effect*") della detenzione²⁶. Criticò inoltre, per gli stessi motivi, la previsione della pena accessoria del divieto di esercitare la professione di giornalista per uno o sei mesi (prevista nella prima

²⁴ "*Criminal defamation provisions currently in force in the Italian legislation do not fully meet the European standards on freedom of expression*", par. 82, pag.17, Opinion cit.

²⁵ "*Ensuring proportionality between the defamatory act and the relevant pecuniary sanctions is therefore of crucial importance*", par. 62, pag. 14 cit.

²⁶ Del resto, già con la sentenza CEDU *Rioli c. Italia*, 17 luglio 2008, (Ric. 42211/07), la Corte stabilì il principio secondo cui anche una condanna di un giornalista (in questo caso civile) a versare una somma eccessiva, era contraria all'art. 10 della Convenzione, in quanto "*era suscettibile di dissuaderlo dal continuare ad informare il pubblico su temi di interesse generale*", alterando il raggiungimento del giusto equilibrio tra i diversi interessi in gioco, richiesto dalla Convenzione. Il principio stabilito dalla Corte nella citata pronuncia era che nel prevedere sanzioni pecuniarie o indennizzi, i giudici nazionali dovessero considerare come parametro ineludibile "le tasche" del giornalista, ossia la sua situazione economica. In tema di violazione dell'articolo 10 della Convenzione in caso di sanzione economica, si veda anche CEDU, *Ghiulfer Predescu c. Romania*, 27 giugno 2017 (Ric. 29751/09).

versione dell'art. 13 in caso di recidiva aggravata), di cui chiese un riesame da parte del Parlamento, suggerendo in alternativa la trasmissione degli atti ai competenti organi disciplinari²⁷.

Come sopra visto, il Senato, accogliendo le indicazioni della Commissione Venezia, modificò profondamente il testo approvato dalla Camera, riducendo le pene pecuniarie, rimodulando la proporzionalità del risarcimento del danno e prevedendo la sanzione accessoria solo in caso di recidiva reiterata.

Un anno dopo intervenne nel dibattito parlamentare anche il Relatore speciale dell'ONU sulla promozione e la protezione del diritto alla libertà di opinione e di espressione, Frank La Rue²⁸. Nel Rapporto sull'Italia del 29 aprile 2014, presentato il 10 giugno dello stesso anno al Consiglio per i Diritti Umani dell'ONU, anche il Relatore prese posizione sul progetto di legge all'epoca in discussione, apprezzando l'eliminazione della pena detentiva, ma sollecitando contemporaneamente un'ulteriore riflessione da parte del Legislatore. In particolare, il Relatore Onu fu ancora più netto nell'esortare il Parlamento a superare definitivamente l'opzione penalistica, considerata di per sé, anche in caso di sanzioni solo pecuniarie, pericolosa per i suoi effetti intimidatori sui giornalisti²⁹.

Come sopra detto, nonostante le raccomandazioni a livello europeo e internazionale, il disegno di legge Costa si arenò all'esame della Commissione Giustizia del Senato nel 2017.

Attualmente risultano all'esame della Commissione Giustizia, rispettivamente del Senato e della Camera, due diversi disegni di legge: il d.d.l. Caliendo (presentato al Senato il 20 settembre 2018) e il d.d.l. Verini (presentato alla Camera il 27 marzo 2019). Nessuno di essi è tuttavia giunto a compimento. Le ragioni di tale fallimento possono essere individuate in parte nella fine anticipata delle Legislature, e in parte nella difficoltà di trovare un compromesso condiviso tra le contrapposte esigenze in gioco. Ciò comunque non toglie la gravità di una tale stasi, considerata l'insistenza degli organismi sovranazionali tesa a una riforma organica della disciplina della stampa e in particolare all'eliminazione della pena detentiva.

Come efficacemente descritto in dottrina da Gullo, l'attività del Legislatore in materia sembra evocare *"le note vicende della tela di Penelope"*, che più volte è stata sul punto di essere completata, *"ma, immancabilmente, nei diversi passaggi parlamentari si sono aggiunti nuovi fili o si è rimesso in discussione il disegno originario, con il risultato che la fine della legislatura*

²⁷ Cfr. par. 69, pag. 16 cit.

²⁸ Consulente indipendente del Consiglio dei Diritti Umani e dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite.

²⁹ Relazione finale del Rapporto sull'Italia del 29 aprile 2014; vedi anche Osservazioni e raccomandazioni preliminari, Roma 18 novembre 2013.

*ha posto nel nulla il lavoro svolto e ha ridato a tutti gli attori appuntamento alla volta successiva*³⁰. Sia consentita un'appendice: Penelope riuscì a rimandare la decisione per tre anni, venendo scoperta al quarto, mentre il Legislatore italiano, anche volendo considerare solo gli ultimi quarant'anni, è ancora fermo al medesimo punto di partenza.

5. Le condanne all'Italia per violazione dell'art. 10 CEDU.

Nella stasi del Legislatore, non tardava ad arrivare la risposta della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, che condannando in tre diverse occasioni l'Italia, interveniva indirettamente nel dibattito politico.

Nonostante in altre precedenti pronunce, la Corte avesse già avuto modo di pronunciarsi sui confini del diritto di cui all'art 10 della Convenzione, sul piano interno un primo monito arrivava con la sentenza *Belpietro contro Italia* del 24 settembre 2013³¹. Il caso riguardava, come noto, la condanna³² a quattro mesi di reclusione, pena sospesa, oltre al pagamento a titolo di risarcimento danni della somma di 110.000 euro, dell'allora direttore del quotidiano *Il Giornale*, per avere omesso il controllo, ai sensi dell'art. 57 c.p., sul contenuto di un articolo, firmato Raffaele Iannuzzi, ritenuto diffamatorio nei confronti dei magistrati Giancarlo Caselli e Guido Lo Forte³³. Maurizio Belpietro presentava ricorso alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, che riscontrava una violazione dell'art. 10 della Convenzione EDU e condannava l'Italia a versare al giornalista la somma di 10.000 euro per danni morali. Secondo i giudici di Strasburgo, la condanna del ricorrente non era di per sé contraria ai dettami della Convenzione in tema di libertà di espressione, trattandosi di *"accuse gravi nei confronti di funzionari dello Stato, non suffragate da elementi oggettivi"*. Tuttavia il *quantum* e la natura della sanzione imposta al giornalista non erano proporzionati al fine legittimo perseguito.

La Corte ricordava che, come già statuito in precedenti decisioni, anche la natura e la severità delle pene inflitte sono elementi di cui tenere conto nel

³⁰ A. GULLO, *La tela di Penelope. La riforma della diffamazione nel Testo unificato approvato dalla Camera il 24 giugno 2015*, Diritto Penale Contemporaneo 1/2016.

³¹ CEDU, *Belpietro c. Italia*, 24 Settembre 2013 (Ric. 43612/10), pubblicata in questa rivista *"Corte EDU: no al carcere per i giornalisti salvo casi eccezionali (caso Belpietro)"*. Sull'argomento cfr. C. MELZI D'ERIL, *La Corte Europea condanna l'Italia per sanzione e risarcimento eccessivi in un caso di diffamazione. Dalla sentenza qualche indicazione per la magistratura, il legislatore e le parti*, Diritto Penale Contemporaneo, 12 novembre 2012.

³² Il Tribunale di Milano, in data 26 novembre 2007 aveva assolto l'imputato ritenendo sussistente la scriminante del diritto di critica. La Corte d'Appello di Milano, in data 16 gennaio 2009, a seguito del ricorso della Procura, riformava la sentenza condannando il direttore del giornale a quattro mesi di reclusione, pena sospesa. Con sentenza del 5 marzo 2010, la Corte di Cassazione confermava la sentenza.

³³ Articolo dal titolo *"Mafia, 13 anni di scontri tra pm e carabinieri"*, *Il Giornale*, 7 novembre 2004.

giudizio di compatibilità e proporzionalità dell'ingerenza nella libertà di espressione³⁴. Quanto alla pena detentiva, evidenziava che è la stessa previsione della reclusione, ancor prima della sua applicazione, ad essere incompatibile con l'art. 10 della Convenzione. Tale pena ha, invero, per sua stessa natura, inevitabilmente un effetto dissuasivo nei confronti dei giornalisti, che potrebbero essere disincentivati a svolgere con serenità il loro compito informativo per il timore di incorrere in sanzioni di questa gravità.

Potendo dissuadere i media dalla loro funzione di "cane da guardia" della democrazia, continuava la Corte, il ricorso a pene detentive o non proporzionate, è "*nocivo per la società nel suo complesso*". Ne consegue che l'applicazione di una pena detentiva, ancorché sospesa, per un reato connesso ai mezzi di comunicazione, può essere compatibile con la libertà di espressione dei giornalisti garantita dall'art. 10 della Convenzione soltanto "*in casi eccezionali*", segnatamente quando siano stati lesi gravemente altri diritti fondamentali, come, per esempio, in caso di discorsi di odio o di istigazione alla violenza³⁵. Al di fuori di questi casi, la pena detentiva è di per sé eccessiva e sproporzionata.

Pochi giorni dopo la sentenza Belpietro, la Corte Europa dei Diritti dell'Uomo tornava ad occuparsi dell'argomento con la sentenza *Ricci c. Italia*. Nel caso di specie il produttore televisivo, autore della trasmissione *Striscia la notizia*, era stato condannato alla pena di quattro mesi e cinque giorni di reclusione per il reato di illecita divulgazione di comunicazioni riservate (art. 617 quater, comma 2, c.p.) per avere diffuso un video tratto da un fuori onda³⁶.

Pur non trattando nello specifico la diffamazione, la pronuncia in esame merita interesse perché la Corte, anche in questa occasione, riscontrava nella condanna emessa dal Giudice italiano a pena detentiva "*un'illegittima ingerenza nella libertà di manifestazione del pensiero del ricorrente, non proporzionata e, quindi, incompatibile con l'art. 10 della Convenzione*".

La Corte coglieva l'occasione per ribadire il suo orientamento circa l'incompatibilità delle sanzioni detentive per la punizione di condotte illecite del giornalista che ha divulgato informazioni: "*se la fissazione delle pene è per principio appannaggio dei giudici nazionali, la Corte ritiene che una pena detentiva inflitta per un reato commesso nel campo della stampa sia compatibile con la libertà di espressione giornalistica, garantita dall'articolo 10 della Convenzione, soltanto in circostanze eccezionali, segnatamente*

³⁴ Il *leading case* in materia è CEDU *Cumpănă e Mazăre c. Romania*, 17 dicembre 2004 (Ric. 33348/96).

³⁵ CEDU *Kydonis c. Grecia*, 2 aprile 2009 (Ric. 24447/07).

³⁶ CEDU, *Ricci c. Italia*, 8 ottobre 2013 (Ric. 30210/06). In questa rivista, *Corte EDU tra libertà di espressione e ricorso alla pena detentiva (Causa Ricci c. Italia)*, 14 novembre 2013.

quando siano stati gravemente lesi altri diritti fondamentali, come nell'ipotesi, ad esempio, della diffusione di un discorso di odio o di istigazione alla violenza (...)"³⁷.

Se la vicinanza temporale delle due pronunce e la provenienza dalla medesima sezione potevano indurre a ritenere che si trattasse di decisioni isolate, è con la sentenza *Sallusti c. Italia* del 7 marzo 2019 che è possibile affermare il definitivo consolidamento dell'orientamento dei Giudici di Strasburgo.

I fatti sono noti: l'allora direttore del quotidiano *Libero* era stato condannato dalla Corte di Appello di Milano alla pena della reclusione di un anno e due mesi, senza sospensione condizionale, per omesso controllo, ai sensi dell'art. 57, 13 L. 47/48, di un editoriale apparso nel febbraio 2007, firmato con lo pseudonimo Dreyfus. La condanna veniva confermata dalla V Sezione della Corte di Cassazione il 26 settembre 2012³⁸. In particolare la Cassazione, nel rigettare il ricorso del giornalista, si confrontava con i precedenti della Corte EDU, pervenendo tuttavia ad una conclusione contraria rispetto a quella dei Giudici di Strasburgo. Ad avviso della Corte di Cassazione, il ricorso alla pena detentiva, nel caso di specie, era da ritenersi legittimo in quanto giustificato da quei casi di eccezionale gravità indicati dalla Corte europea.

Sallusti non presentava richieste di misure alternative, scontando 21 giorni di arresti domiciliari, dal 30 novembre 2012 al 21 dicembre 2012, quando veniva rilasciato con provvedimento di grazia concessa dall'allora Presidente della Repubblica Napolitano³⁹. A seguito del ricorso del giornalista, la Corte condannava ancora una volta lo Stato italiano.

Dopo aver richiamato le sue precedenti decisioni contro l'Italia, riteneva che anche nel caso di specie, la condanna a una pena detentiva, ancorché commutata in pena pecuniaria, fosse sproporzionata rispetto allo scopo perseguito e comportasse una manifesta violazione della libertà di

³⁷ Par. 115, CEDU *Ricci c. Italia* cit.

³⁸ Cass. Pen., Sez. V, 23 ottobre (ud. 26 settembre 2012), n. 41249. Per un approfondimento sul tema cfr. S. TURCHETTI, *Diffamazione, pena detentiva, caso Sallusti: ancora una condanna*, Diritto penale contemporaneo, 18 marzo 2019; S.LONATI, *Diffamazione a mezzo stampa e applicazione della pena detentiva: ancora qualche riflessione a margine del cd. caso Sallusti in (perenne) attesa di un intervento del legislatore*, Medialaws - Rivista di diritto dei media, 1/2020.

³⁹ Con il provvedimento in questione il Presidente della Repubblica accoglieva la domanda e commutava la pena detentiva ancora da espiare in una corrispondente pena pecuniaria, pari a circa 250 euro al giorno per un totale di 15.532 euro. Nel comunicato che accompagnava il decreto, il Presidente evidenziava come *"la decisione di commutare la pena raccoglie altresì gli orientamenti critici avanzati in sede europea, in particolare dal Consiglio d'Europa, rispetto al ricorso a pene detentive nei confronti di giornalisti"*, Presidenza della Repubblica, Comunicato del 21 dicembre 2012, *A proposito della commutazione della pena ad Alessandro Sallusti*.

espressione garantita dall'art. 10 CEDU. Ribadiva invero il carattere del tutto eccezionale del ricorso alla pena detentiva, escludendo espressamente che nel caso in esame fosse ravvisabile alcuna delle "circostanze" sopra indicate, così sconfessando l'interpretazione fornita dalla Corte di Cassazione.

La breve analisi delle tre sentenze contro l'Italia, che si inseriscono nell'indirizzo costante della Corte Europea, consente di fissare alcune direttive ermeneutiche fornite al Legislatore italiano. Anzitutto, diversamente dal più radicale giudizio espresso dal Relatore speciale delle Nazioni Unite, a livello europeo non viene espressa una contrarietà assoluta all'opzione di una risposta penale in materia di diffamazione a mezzo stampa in generale⁴⁰. Le sanzioni penali non sono in sé considerate illegittime, anzi i casi di eccezionale gravità necessitano di una risposta sanzionatoria adeguata. E ciò anche in considerazione del fatto che nella sfera giornalistica i diritti alla reputazione e alla riservatezza, tutelati dall'art. 8 CEDU, sono maggiormente esposti, visto il potenziale di diffusione e lo scopo che investe la stampa. Tuttavia, considerato l'effetto che la semplice minaccia della sanzione penale può avere sull'esercizio della libertà di espressione da parte dei giornalisti, le scelte incriminatrici di diritto interno per essere conformi agli standard europei devono essere ispirate ai principi dell'assoluta necessità e della proporzionalità rispetto al fine legittimo perseguito. In questo senso – è questo il principio di diritto sancito dalla Corte - tranne le ipotesi eccezionali sopra menzionate, le pene detentive sono certamente incompatibili con il diritto alla libertà di espressione dei giornalisti.

6. Le questioni di legittimità costituzionale.

Il mancato adeguamento del diritto interno ai principi ermeneutici sopra richiamati in materia di libertà di espressione e le reiterate condanne all'Italia per violazione dell'art. 10 della Convenzione, hanno condotto i giudici di merito a richiedere un intervento della Corte Costituzionale.

Il Tribunale di Salerno, con l'ordinanza n. 140 del 9 aprile 2019, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (Disposizioni sulla stampa) e dell'articolo 595, terzo comma, del codice penale. Più in particolare il Tribunale, chiamato a pronunciarsi sulla responsabilità di un giornalista e del direttore responsabile della testata (il primo per la condotta di diffamazione a mezzo stampa, ai sensi delle disposizioni in questione, e l'altro per quella di omesso controllo sul contenuto del quotidiano, ai sensi dell'articolo 57 del codice penale), ha ritenuto di accogliere le richieste difensive secondo cui l'art. 13, l. n. 47 del

⁴⁰ Così C. MELZI D'ERIL, cit.; vedi anche A. GULLO cit., che sottolinea come "è proprio lo strumento penale a rivelarsi quello in condizione di assicurare il più elevato standard di garanzie per lo stesso autore del fatto".

1948, in relazione alla pena detentiva stabilita, risulta in contrasto con l'art. 10 della Convenzione Edu, per come interpretato dai Giudici di Strasburgo, e dunque rilevante ai sensi dell'art. 117, comma 1, Cost..

Secondo il giudice rimettente, oltre al paramento costituzionale interposto dell'art. 10 della Convenzione, le disposizioni censurate violano anche agli articoli 3 e 21 Cost.. In particolare, la previsione di una pena detentiva risulta sproporzionata rispetto al diritto di manifestazione del pensiero di cui all'art. 21 Cost., anche nella forma del diritto di cronaca giornalistica, la cui tutela, in assenza di contrari interessi giuridici prevalenti, deve essere estesa secondo gli orientamenti della Corte Edu. Proprio a seguito del bilanciamento tra la libertà di manifestazione del pensiero e la libertà personale dell'individuo, le norme censurate violano altresì il principio di necessaria offensività di cui all'art. 25 Cost., in quanto prevedono un trattamento sanzionatorio irragionevole e sproporzionato, nonché la funzione rieducativa della pena di cui all'art. 27 Cost..

Il Tribunale ha inoltre esteso d'ufficio la questione di legittimità costituzionale anche all'art. 595, terzo comma, c.p., ritenendo che gli aspetti problematici fossero sostanzialmente analoghi, nonostante la fattispecie *de qua* preveda l'alternatività tra pena pecuniaria e detentiva. Ha in particolare evidenziato che *"a prescindere dalla scelta di voler irrogare concretamente la sanzione pecuniaria piuttosto che la pena detentiva, rimessa alla discrezionalità del singolo giudice, tenuto conto di tutte le contingenze del caso di specie e bilanciate tutte le circostanze (aggravanti ed attenuanti) eventualmente ritenute sussistenti, è già la stessa previsione astratta di una pena detentiva - quindi la comminazione legislativa della stessa - ad essere eccessivamente limitativa del fondamentale diritto di manifestazione del pensiero, come tale in evidente violazione degli articoli 10 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e 21 della Costituzione"*.

Di diverso avviso il Tribunale di Bari che, con l'ordinanza n. 149 del 16 aprile 2019, ha sollevato d'ufficio questione di legittimità costituzionale esclusivamente dell'art. 13, legge 8 febbraio n. 47 del 1948, nella parte in cui prevede la pena detentiva congiunta - e non alternativa - a quella pecuniaria. La norma non riconosce infatti al giudice alcuna discrezionalità nel differenziare, coerentemente con la giurisprudenza della Corte Edu, i casi eccezionali di grave violazione dei diritti fondamentali, di esternazioni di odio, discriminazione, anche sessuale o razziale, o istigazione alla violenza, dalle differenti ipotesi in cui la sola previsione di una pena detentiva è ritenuta sproporzionata e pertanto incompatibile con l'art. 10 CEDU.

Il Giudice rimettente evidenzia che un'interpretazione convenzionalmente o costituzionalmente orientata, tale per cui l'aggravante in questione sarebbe applicabile alle sole ipotesi eccezionali di diffamazione a mezzo stampa,

costituirebbe una forzatura del sistema, violativa del principio di legalità, tanto in relazione all'art. 25, secondo comma, Cost., quanto con riferimento all'art. 101 Cost. Né tantomeno sarebbe possibile scongiurare l'applicazione dell'aggravante mediante l'espedito del concorso apparente di norme, di cui all'art. 15 c.p.. La disposizione di cui all'art. 13, l. n. 47/1948, si pone in rapporto di specialità rispetto alla disciplina dell'art. 595 c.p. ed è pertanto destinata a trovare applicazione.

A margine dell'atto di promovimento, il giudice rimettente domanda dunque una pronuncia manipolativa del testo dell'aggravante idonea a rendere alternative le pene in questione. Soluzione che, ad avviso del giudice, scongiurerebbe il rischio di un'indebita intromissione nelle scelte politiche del legislatore e che consentirebbe, in attesa di un intervento legislativo, di evitare nuove violazioni dell'art. 10 della Convenzione.

7. Conclusioni.

Come anticipato in premessa, la Corte, con una tecnica decisoria inaugurata nel caso Cappato⁴¹, ha assegnato al legislatore un anno per intervenire con una riforma della disciplina della diffamazione a mezzo stampa.

I Giudici delle Leggi, preso atto che sono attualmente pendenti in Parlamento vari progetti di legge in materia⁴², si sono appellati al principio di leale collaborazione istituzionale e hanno disposto la sospensione dei procedimenti penali nell'ambito dei quali sono state sollevate le questioni di legittimità discusse.

In attesa delle motivazioni dell'ordinanza, quel che emerge sin da ora è un chiaro monito della Corte al legislatore, il quale è stato correttamente ritenuto l'organo a cui spetta la rimodulazione del bilanciamento tra la libertà di manifestazione del pensiero e la reputazione della persona, alla luce delle indicazioni della giurisprudenza della Corte europea.

In tal senso l'ordinanza ha sicuramente un forte effetto propulsivo, non solo perché impone al legislatore un termine, ma anche perché di fatto crea una paralisi dei processi per diffamazione a mezzo stampa. Circostanza quest'ultima che potrebbe acuire le pressioni del potere giudiziario per una riforma della disciplina.

D'altro canto, non possiamo ignorare l'esistenza di alcuni fattori poco rassicuranti. Come evidenziato nei precedenti paragrafi, il travagliato iter legislativo che ha accompagnato il tentativo di riforma della diffamazione a mezzo stampa ha rivelato una sostanziale incapacità degli organi deputati a trovare un giusto equilibrio tra le contrapposte esigenze in gioco.

Ma anche in una prospettiva più ampia, già in altre occasioni, in particolare nel noto caso Cappato, il legislatore non ha saputo cogliere l'invito della

⁴¹ Ordinanza cosiddetta di incostituzionalità accertata, ma non dichiarata.

⁴² Il riferimento è al d.d.l. Verini e al d.d.l. Caliendo; cfr. paragrafo 4.



Corte ad attuare interventi legislativi che fossero non solo coerenti con gli insegnamenti sovranazionali, ma anche rappresentativi dei mutamenti della società civile.

Al Parlamento il compito e il coraggio di far sì che questi precedenti non si reiterino.