

**LA LEGISLAZIONE SULLA
DIFFAMAZIONE IN ITALIA
Il parere OSCE del 2013**

2020-3.6

Fogli di lavoro
per il Diritto Internazionale



La Redazione di FLADI-FOGLI DI LAVORO *per il Diritto Internazionale*

Direzione scientifica: *Rosario Sapienza*

Coordinamento redazionale: *Elisabetta Mottese*

Comitato di Redazione: *Valentina Bonanno, Nancy Cannizzo, Federica Antonietta Gentile, Gemma Halliday, Salvo Emanuele Leotta, Giuseppe Matarazzo, Salvatore Andrea Viscuso*

Comitato dei Revisori: *Adriana Di Stefano, Elisabetta Mottese, Maria Manuela Pappalardo, Giuliana Quattrocchi, Grazia Vitale*

Testo chiuso nel mese di settembre 2020

FOGLI DI LAVORO *per il Diritto Internazionale* è on line

<http://www.lex.unict.it/it/crio/fogli-di-lavoro>

ISSN 1973-3585

Cattedra di Diritto Internazionale

Via Crociferi, 81 - 95124 Catania

E-mail: risorseinternazionali@lex.unict.it

Redazione: foglidilavoro@lex.unict.it



**Organization for Security and Co-operation in Europe
The Representative on Freedom of the Media
Dunja Mijatović**

**ANALISI GIURIDICA DELLA LEGGE N. 925 DEL 17 OTTOBRE 2013
RIGUARDANTE LA LEGISLAZIONE SULLA DIFFAMAZIONE IN ITALIA**

Commissionato dall'Ufficio del Rappresentate Osce per la Libertà dei mezzi di comunicazione a Boyko Boev, giurista esperto di "ARTICLE 19", Campagna Globale per la Libertà di Espressione

Novembre 2013

Sommario Esecutivo

Questo commento analizza la Legge n° 925 (Legge sulla Diffamazione) attualmente in attesa dell'esame del Senato, sul piano della sua conformità alle norme internazionali sulla libertà di espressione. La Legge adottata dalla Camera dei Deputati il 17 ottobre 2013 introduce modifiche al Codice Penale e alla Legge n° 47 dell'8 febbraio 1948 (Legge sulla Stampa), nonché al codice di procedura civile. I cambiamenti riguardano le testate online, le trasmissioni radiotelevisive e i programmi di attualità, affrontando la responsabilità penale per diffamazione, la responsabilità dei media per diffamazione e il diritto alla protezione delle fonti giornalistiche.

Le modifiche alla Legge sulla Diffamazione sono apprezzabili per una serie di cambiamenti che avranno un impatto positivo sulla libertà di espressione e sulla libertà dei media in Italia.

Che includono:

- l'abolizione delle sanzioni detentive per insulto e diffamazione;
- l'abolizione del più elevato livello di responsabilità per diffamazione di cariche pubbliche; e

allo stesso tempo, alcuni aspetti della Legge sulla Diffamazione non favoriscono la libertà di espressione. Tra questi:

- il mantenimento della responsabilità penale per ingiuria e diffamazione;
- le ammende eccessive, il divieto di esercitare la professione di giornalista; • il termine lungo per la presentazione di una causa civile di risarcimento danni; e
- i criteri di determinazione dell'ammontare del risarcimento per diffamazione.

La riforma della Legge sulla Diffamazione non affronta le altre disposizioni problematiche del Codice Penale quali la responsabilità penale per ingiuria del Presidente, diffamazione della Repubblica, delle Istituzioni costituzionali, delle Forze armate e della nazione italiana.

Sommario delle raccomandazioni

1. Il Senato dovrebbe considerare attentamente i richiami e le argomentazioni degli organismi internazionali sulla depenalizzazione della diffamazione e abolire il reato di diffamazione. Se il reato di diffamazione viene mantenuto le multe per la diffamazione dovrebbero essere ridotte e andrebbe rimosso il limite minimo.
2. Il divieto per i giornalisti all'esercizio della professione dovrebbe essere abolito.
3. Il termine per la presentazione di una causa per diffamazione dovrebbe essere non maggiore di un anno dalla data di pubblicazione.

4. La Legge sulla Diffamazione dovrebbe stabilire che l'obiettivo primario di fornire un rimedio per le dichiarazioni diffamatorie è di rimediare il danno arrecato alla reputazione del querelante, non di punire i responsabili per la diffusione della dichiarazione.
5. Dovrebbe essere fissato un tetto ai risarcimenti.
6. La responsabilità penale per ingiuria del Presidente, per diffamazione della Repubblica, dell'Istituto costituzionale e delle Forze armate, la diffamazione della nazione italiana dovrebbe essere abrogata.
7. La difesa della verità, dell'espressione di opinioni, della pubblicazione ragionevole nel pubblico interesse e della citazione di fonti ufficiali dovrebbero essere esplicitamente protette dalla legge.
8. Dev'essere indicato un termine temporale al procedimento per diffamazione.
9. Dovrebbe essere impostato un meccanismo procedurale per colpire le azioni legali per diffamazione nella fase iniziale, sia nel procedimento penale che in quello civile, a meno che il ricorrente possa mostrare qualche probabilità di successo.

Indice dei contenuti

Sommario delle raccomandazioni	4
Introduzione	7
Le norme internazionali in materia di libertà di espressione e diffamazione	10
A. Il diritto alla libertà di espressione	10
B. Restrizioni al diritto alla libertà di espressione	10
C. La libertà di espressione, i media e il dibattito nel pubblico interesse.....	11
D. La diffamazione penale nel diritto internazionale.....	12
E. L’approccio della Corte Europea ai casi di diffamazione	14
Analisi della Legge sulla Diffamazione	16
A. Aspetti positivi	12
.....	16
B. Aspetti negativi.....	17

Introduzione

Il presente commento è stato preparato da Boyko Boev, giurista esperto presso l'associazione "ARTICLE 19",¹ su richiesta dell'Ufficio del Rappresentante OSCE per la libertà dei mezzi di informazione.

Il commento analizza la legge n° 925 (Legge sulla Diffamazione), attualmente in attesa dell'esame del Senato, per la sua conformità con gli standard internazionali sulla libertà di espressione. La legge è stata adottata dalla Camera dei Deputati il 17 ottobre 2013 e introduce modifiche al codice penale e alla legge dell'8 febbraio 1948, n° 47 (di seguito Legge sulla Stampa) e al Codice di procedura civile. I cambiamenti riguardano le testate online e i notiziari radiofonici e televisivi e i programmi di attualità, la responsabilità penale per diffamazione, la responsabilità dei media per diffamazione e il diritto alla protezione delle fonti giornalistiche. In conformità con il processo legislativo italiano, la Legge sulla Diffamazione attende una lettura finale e la votazione da parte del Senato.

La riforma della legislazione sulla diffamazione in Italia è stata sollecitata dalle raccomandazioni degli organismi internazionali. La Raccomandazione 1814 (2007) dell'Assemblea parlamentare ha chiesto al Consiglio dei ministri di "sollecitare tutti gli Stati membri a rivedere le proprie leggi sulla diffamazione e, se necessario, apportare modifiche al fine di renderle conformi alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, al fine di eliminare qualsiasi rischio di abuso o di azioni penali ingiustificate".²³

Inoltre diversi organismi internazionali hanno richiamato specificamente il governo italiano invitandolo ad adeguare la sua legislazione sulla diffamazione in conformità con gli standard internazionali. Nel 2006, il Comitato delle Nazioni Unite sui diritti umani aveva

³ raccomandato

al governo di abolire la reclusione per diffamazione. Nel 2013 il Rappresentante OSCE per la libertà dei mezzi d'informazione ha chiesto la depenalizzazione della diffamazione in Italia.⁴ Richiami simili sono stati fatti da ARTICLE 19⁵ e dall'International Press Institute.⁶

¹ Fondata nel 1988, ARTICLE 19 promuove lo sviluppo di standard che rafforzano la libertà di espressione e l'accesso all'informazione a livello internazionale, e la loro applicazione nei sistemi giuridici nazionali. Ha prodotto una serie di pubblicazioni che hanno delineato nuovi standard nel diritto internazionale e comparato e buone pratiche in settori come il diritto in tema di diffamazione, l'accesso all'informazione e la regolamentazione dell'emittenza radiotelevisiva. Il "Law Programme" di ARTICLE 19 pubblica ogni anno una serie di analisi giuridiche: analisi di proposte legislative, nonché delle leggi esistenti che riguardano il diritto alla libertà di espressione. Tutte le analisi sono disponibili online all'indirizzo:

<http://www.article19.org/publications/law/legal-analyses.html>.

² Raccomandazione 1814 (2007) "Towards decriminalisation of defamation", Adottata il 4 ottobre 2007 (34esima Seduta).

³ Osservazioni conclusive del Comitato per i Diritti Umani: Italia, adottato dal Comitato delle Nazioni Unite per Diritti Umani il 24 aprile 2006 nella ottantacinquesima sessione, CCPR/C/ITA/CO/5, par. 19

⁴ "OSCE media freedom representative deplors Italian criminal defamation ruling, urges law reform", 27 settembre 2012, disponibile su <http://www.osce.org/fom/94351>.

⁵ ARTICLE 19, "Italy: Criminal defamation legislation must be repealed", 7 Settembre 2011; disponibile su <http://www.article19.org/resources.php/resource/2721/en/italy:-criminal-defamation-legislation-must-be-repealed>.

⁶ Steve Ellis, "Italian journalist imprisoned for libel, IPI condemns detention, urges lawmakers to decriminalise defamation", ottobre 2013. Steve Ellis, "Freedom in Italy: The Criminal Defamation Case", 1 maggio 2013 <http://www.faiobserver.com/article/media-freedom-italy-criminal-defamation-case>

La revisione della legislazione sulla diffamazione è stata indotta da diversi casi di diffamazione recenti in cui giornalisti e direttori hanno ricevuto pene detentive:

- Nel 2010, il giornalista Gianluigi Guarino ha scontato 43 giorni di carcere per il reato di diffamazione prima di essere scarcerato per effetto dell'indulto.⁷
- Nel maggio 2011, il Tribunale di Chieti ha condannato i giornalisti Walter Nerone e Claudio Lattanzio a un anno di reclusione per diffamazione. Nello stesso processo Luigi Vicinanza, ex direttore del quotidiano *Il Centro di Pescara*, è stato condannato a 8 mesi di reclusione.⁷
- Nel settembre 2012, la Corte di Cassazione ha confermato la condanna a 14 mesi per diffamazione contro Alessandro Sallusti, direttore del quotidiano *Il Giornale*.⁸
- Nel maggio 2013 pene detentive per diffamazione sono state comminate ai giornalisti Giorgio Mulé, Andrea Marcenaro e Riccardo Arena.⁹
- Nell'ottobre 2013 è stato emesso un ordine per l'esecuzione della pena detentiva di due anni nei confronti di Francesco Gangemi, 79enne direttore della rivista mensile *Il Dibattito*.¹⁰

In diversi recenti casi di diffamazione la Corte europea dei diritti dell'uomo ("La Corte europea") ha riconosciuto all'Italia la violazione dell'articolo 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo ("la CEDU"). Nello specifico:

- Nel caso di Ormani contro Italia, la Corte europea ha constatato che l'ammenda penale di 1.032 Euro e il risarcimento di 12.911 Euro, che il ricorrente, giornalista e direttore del settimanale *Oggi* è stato condannato a pagare, erano sproporzionate e violavano l'articolo 10.¹¹
- Nel caso di Belpietro contro Italia¹² relativo alla denuncia di un direttore del quotidiano a tiratura nazionale *Il Giornale* contro la sua condanna a quattro mesi di reclusione per diffamazione con pena sospesa, la Corte europea ha dichiarato che la sanzione della reclusione e l'alto risarcimento dei danni (in totale 110.000 Euro) erano sproporzionati.
- Nel caso di Riolo contro Italia¹⁴, la Corte europea ha concluso che il risarcimento dei danni (circa 36.151 euro a titolo di danno non patrimoniale, più le spese legali), che l'autore di un articolo di giornale è stato condannato a pagare, costituisce un'interferenza sproporzionata con il suo diritto alla libertà di espressione e non era necessaria in una società democratica.

⁷ ARTICLE 19 Italy: "Criminal defamation legislation must be repealed", 7 settembre 2011 <http://www.article19.org/resources.php/resource/2721/en/italy:-criminal-defamation-legislation-must-be-repealed>

⁸ "OSCE media freedom representative deplors Italian criminal defamation ruling, urges law reform", 27 settembre 2012, <http://www.osce.org/fom/94351>

⁹ "ARTICLE 19, Italy: Urgent need to reform defamation laws", 25 giugno 2013 <http://www.article19.org/resources.php/resource/37122/en/italy:-urgent-need-to-reform-defamation-laws>

¹⁰ La sentenza deriva da una serie di otto condanne per diffamazione che Gangemi, giornalista dal 1938, ha accumulato in Calabria e in Sicilia negli ultimi sette anni. Vedi Steve Ellis, "Italian journalist imprisoned for libel, IPI condemns detention, urges lawmakers to decriminalise defamation" October 2013 <http://www.freemedia.at/home/singleview/article/italianjournalist-imprisoned-for-libel.html>

¹¹ *Ormani contro Italia*, n. 30278/04, sentenza del 17 giugno 2007.

¹² *Belpietro contro Italia*, n. 43612/10, sentenza del 24 settembre 2013. ¹⁴ *Riolo contro Italia*, n. 42211/07, sentenza del 17 giugno 2008

La struttura del commento è organizzata in base ai punti formulati dall'Ufficio del Rappresentante dell'OSCE per la libertà dei mezzi di informazione. I quali prevedono di commentare l'attuale versione della Legge sulla Diffamazione mediante comparazione tra le disposizioni contrarie agli standard internazionali sui media e gli impegni dell'OSCE; di indicare delle disposizioni incompatibili con i principi di libertà di espressione e dei media; di esprimere raccomandazioni su come condurre la legislazione in linea con il suddetto standard.

Il presente Commento in primo luogo delinea gli standard internazionali per quanto riguarda il diritto alla libertà di espressione e la diffamazione. Questi standard sono definiti dai trattati internazionali dei diritti umani e in altri strumenti internazionali creati dalle Nazioni Unite, l'OSCE e il Consiglio d'Europa. La parte III contiene un'analisi della conformità della Legge sulla Diffamazione a queste norme, in particolare il diritto di replica e di rettifica, le modifiche al reato di diffamazione e la responsabilità dei media per la diffamazione e la protezione delle fonti giornalistiche. Il Commento elenca gli aspetti positivi della Legge sulla Diffamazione e approfondisce quelli negativi, con la prospettiva di formulare delle raccomandazioni per la revisione.

Le norme internazionali in materia di libertà di espressione e diffamazione

A. Il diritto alla libertà di espressione

L'articolo 10 della CEDU prevede che: 1. Ogni persona ha diritto alla libertà d'espressione. Tale diritto include la libertà d'opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera. Il presente articolo non impedisce agli Stati di sottoporre a un regime di autorizzazione le imprese di radiodiffusione, cinematografiche o televisive.

La garanzia della libertà di espressione si applica a tutte le forme di espressione, non solo quelle che combaciano con i punti di vista e le prospettive della maggioranza. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha più volte dichiarato: “La libertà di espressione [...] è applicabile non solo alle ‘informazioni’ o ‘idee’ accolte con favore o considerate inoffensive o indifferenti, ma anche a quelle che offendono, sconvolgono o inquietano lo Stato o una parte della popolazione. Tali sono le esigenze di pluralismo, tolleranza e apertura mentale, senza le quali non esiste ‘società democratica’”.¹³

Nel Documento prodotto dalla Riunione di Copenhagen della Conferenza sulla dimensione umana della CSCE¹⁴, gli Stati membri dell'OSCE partecipanti all'incontro, hanno riaffermato che: “[...] ogni persona avrà diritto alla libertà di espressione [...]. Tale diritto include la libertà di opinione e la libertà di ricevere e di comunicare informazioni e idee senza interferenza dall'autorità pubblica e indipendentemente dalle frontiere. L'esercizio di tale diritto può essere soggetto alle sole limitazioni previste dalla legge e conforme agli standard internazionali.”¹⁵

B. Restrizioni al diritto alla libertà di espressione

Il diritto alla libertà di espressione non è assoluto. Sia il diritto internazionale che la maggior parte delle costituzioni nazionali riconoscono che la libertà di espressione può essere limitata. Tuttavia, le eventuali limitazioni devono rimanere entro parametri rigorosamente definiti. L'articolo 10(2) della CEDU sancisce il punto di riferimento, affermando: “L'esercizio di queste libertà, poiché comporta doveri e responsabilità, può essere sottoposto alle formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni che sono previste dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, all'integrità territoriale o alla pubblica sicurezza, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, alla protezione della reputazione o dei diritti altrui, per impedire la divulgazione di informazioni riservate o per garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario”.

¹³ *Handyside contro Regno Unito*, n. 5493/72, sentenza del 7 dicembre 1976, par. 49.

¹⁴ Riunione di Copenhagen della Conferenza sulla dimensione umana della CSCE, giugno 1990.

¹⁵ *Ibidem*, par. 9.1

L'articolo prevede restrizioni alla libertà di espressione, ma solo dopo aver rigorosamente soddisfatto tre requisiti fondamentali.¹⁶ La giurisprudenza della Corte europea chiarisce che questo test presenta un elevato standard che qualsiasi interferenza deve superare, per l'importanza fondamentale della libertà di espressione in una società democratica. La Corte europea ha ripetutamente affermato: "la libertà di espressione, sancita dall'articolo 10, è soggetta a una serie di eccezioni che, tuttavia, devono essere strettamente interpretate e la necessità di eventuali restrizioni deve essere stabilita in maniera convincente".¹⁷

Di conseguenza, ogni restrizione alla libertà di espressione deve soddisfare tre requisiti fondamentali;

- In primo luogo, l'ingerenza deve essere prevista dalla legge. La Corte europea ha dichiarato che tale requisito sarà soddisfatto solo quando la legge è accessibile e "formulata in modo sufficientemente preciso per consentire al cittadino di regolare la sua condotta".
- In secondo luogo, l'ingerenza deve perseguire uno scopo legittimo. L'elenco dei requisiti indicati nell'articolo 10(2) della CEDU e nell'articolo 19(3) del ICCPR sono esclusivi nel senso che nessun altro scopo è considerato motivo legittimo per limitare la libertà di espressione. Gli obiettivi elencati comprendono la tutela della sicurezza nazionale, la prevenzione dei disordini e la salvaguardia dei diritti degli altri.
- Terzo, la restrizione deve essere necessaria a garantire uno di questi scopi. Il termine "necessario" significa che ci deve essere un "bisogno sociale stringente" per la restrizione. I motivi addotti dallo Stato per giustificare la restrizione devono essere "pertinenti e sufficienti" e la restrizione deve essere proporzionata allo scopo perseguito.²⁰

C. La libertà di espressione, i media e il dibattito nel pubblico interesse

Le garanzie della libertà di espressione valgono in particolare per i media. La Corte europea ha costantemente sottolineato "il ruolo preminente della stampa in uno Stato governato dal principio di legalità".²¹ Perciò essi ricevono una protezione particolarmente forte ai sensi dell'articolo 10 della CEDU. La Corte ha inoltre dichiarato: "La libertà di stampa costituisce per la pubblica opinione uno dei mezzi più formidabili per scoprire e formare un parere sulle idee e gli atteggiamenti dei loro leader politici. In particolare, dà ai politici l'opportunità di riflettere e commentare le preoccupazioni dell'opinione pubblica; permette così a tutti di partecipare al dibattito politico libero, che è il cuore del concetto di società democratica".¹⁸

¹⁶ *The Sunday Times contro Regno Unito*, n. 6538/7426 Sentenza dell'aprile 1979, par. 49.

¹⁷ Vedi, per esempio, *Thorgeirson contro Islanda*, n. 13778/88, sentenza del 25 giugno 1992, par. 63.²⁰ *Lingens contro Austria*, n. 9815/82, sentenza dell'8 luglio 1986, par. 39-40.²¹ *Thorgeirson contro Islanda*, ibidem 18, par. 63.

¹⁸ *Castells contro Spagna*, n. 11798/85, sentenza del 23 aprile 1992, par. 43.

Insieme al diritto dei mezzi di comunicazione di diffondere informazioni, l'articolo 10 della CEDU tutela il diritto di opinione e di ricevere informazioni.¹⁹ Quindi se si considerano le restrizioni alla libertà di espressione i legislatori e i tribunali devono tenere conto del diritto di entrambi, relatori e pubblico.

Nella Carta per la Sicurezza Europea (1999),²⁴ gli stati dell'OSCE partecipanti hanno dichiarato: "Riaffermiamo l'importanza dell'indipendenza dei media e della libera circolazione delle informazioni nonché dell'accesso del pubblico alle informazioni. Ci impegniamo ad adottare tutte le misure necessarie per garantire le condizioni fondamentali per la libertà e l'indipendenza dei mezzi di informazione e il libero flusso di informazioni attraverso le frontiere e all'interno degli Stati, che noi consideriamo essere componenti essenziali di ogni società democratica, libera e aperta".²⁰

La Corte europea garantisce una protezione ancora maggiore ai dibattiti politici su tutte le questioni di interesse pubblico generale. Gli Stati membri dispongono di un margine di discrezionalità limitato in questo contesto e tutte le eccezioni alla libertà di espressione devono essere interpretate restrittivamente.²¹

D. La diffamazione penale nel diritto internazionale

È internazionalmente condiviso che il reato di diffamazione non sia necessario per la tutela della reputazione e che debba essere abolito in ragione del suo effetto deterrente sulla libera espressione. Nel Commento Generale n° 34 relativo all'articolo 19 del Patto internazionale sui diritti civili e politici (di seguito I "CCPR") il Comitato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani ha dichiarato: "Gli Stati membri dovrebbero prendere in considerazione la depenalizzazione della diffamazione e, comunque, l'applicazione della legge penale può essere accettabile solo nei casi più gravi e la detenzione non è mai una sanzione appropriata".²⁷

I tre incaricati internazionali speciali per la promozione della libertà di espressione - il relatore speciale delle Nazioni Unite, il Rappresentante OSCE per la libertà dei media e il relatore speciale dell'OAS sulla libertà di espressione - si incontrano ogni anno dal 1999 e ogni anno rilasciano una dichiarazione congiunta che affronta i vari problemi relativi alla libertà di espressione. Nelle loro dichiarazioni congiunte del novembre 1999, e di nuovo nel dicembre 2002, hanno invitato gli Stati ad abrogare le leggi penali sulla diffamazione. Nella dichiarazione del 2002 si legge: "Il reato di diffamazione non è una restrizione giustificabile della libertà di espressione; tutte le leggi penali sulla diffamazione dovrebbero essere abolite e sostituite, ove necessario, con opportune leggi per perseguire la diffamazione in sede civile".²⁸

¹⁹ *Sunday Times contro Regno Unito*, n. 6538/74, sentenza del 26 aprile 1979, par. 65 ²⁴ Carta per la sicurezza europea, adottata alla riunione dell'OSCE a Istanbul, novembre 1999.

²⁰ *Ibidem*, par. 26.

²¹ *Lopes Gomes da Silva contro Portugal*, n. 37698/97, sentenza del 28 settembre 2000, par. 30 ²⁷ Commento generale N. 34, adottato il 29 giugno 2011, CCPR/C/GC/34 ²⁸ Dichiarazione congiunta del 10 dicembre 2002.

L'Assemblea parlamentare dell'OSCE ha ripetutamente invitato gli Stati membri ad "abrogare le leggi che prevedono sanzioni penali per la diffamazione di cariche pubbliche, o che penalizzano la diffamazione dello Stato, degli organi statali o dei pubblici funzionari in quanto tali".²²

Nel 2007 l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha invitato gli Stati ad abrogare o modificare le disposizioni penali sulla diffamazione.²³ Il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa ha anche dichiarato che la diffamazione dovrebbe essere depenalizzata e che i risarcimenti irragionevolmente alti dovrebbero essere evitati nelle cause civili riguardanti i media.³¹

In uno studio del 2012 in merito alla legislazione sulla diffamazione gli Stati membri del Consiglio d'Europa hanno stabilito che, mentre ci sono ancora paesi in cui la diffamazione continua a essere un reato penale, vi è "una chiara tendenza verso l'abolizione delle pene restrittive della libertà di espressione e di un alleggerimento delle pene in generale".²⁴ 14 Stati membri dell'OSCE hanno parzialmente o completamente depenalizzato la diffamazione: Armenia, Bosnia Erzegovina, Cipro, Estonia, Georgia, Irlanda, Kirghizistan, Moldavia, Montenegro, Romania, Tagikistan, Ucraina, Regno Unito e Stati Uniti.

La Corte europea non ha mai escluso il reato di diffamazione e c'è un piccolo numero di casi in cui ha acconsentito a condanne penali sulla diffamazione, ma si riconosce chiaramente che ci sono gravi problemi con il reato di diffamazione. La Corte ha spesso ribadito la seguente dichiarazione, anche in casi di diffamazione: "La posizione dominante che occupa il governo rende necessario che questi si mostri cauto nel ricorrere al procedimento penale, in particolare qualora siano disponibili altri mezzi per rispondere agli attacchi ingiustificati e alle critiche provenienti dai suoi avversari o dai media".²⁵

Vi è un consenso univoco sul fatto che la detenzione sia una sanzione sproporzionata per la diffamazione e che violi il diritto alla libertà di espressione. Il Comitato delle Nazioni Unite sui diritti umani ha ripetutamente espresso preoccupazione, nel contesto dell'esame delle relazioni periodiche per paese, circa la possibilità di sanzioni detentive per diffamazione.²⁶ I relatori speciali delle Nazioni Unite sul diritto alla libertà di opinione e di espressione, hanno ripetutamente affermato nelle relazioni annuali che "le sanzioni penali, in particolare la reclusione, non

²² Dichiarazione di Varsavia, 1997; Dichiarazione di Bucarest, 2000; Dichiarazione di Parigi, 2001

²³ Raccomandazione 1814 (2007) e Risoluzione 1577 (2007) dell'Assemblea parlamentare "Towards decriminalisation of defamation". Vedi anche le raccomandazioni 1506(2001) e 1589 (2003) dell'Assemblea parlamentare. ³¹ T Hammarberg, "Human Rights and a changing media landscape", Consiglio d'Europa, 2011.

²⁴ "Study on the alignment of laws and practices concerning defamation with the relevant case-law of the European Court of Human Rights on freedom of expression, particularly with regard to the principle of proportionality", Consiglio d'Europa, Dipartimento della Società dell'Informazione, CDMSI(2012)Misc 11Rev.

²⁵ Castells contro Spagna, *ibidem*. 21, par 46.

²⁶ Per esempio in relazione a Islanda and Giordania (1994), Tunisia e Marocco (1995), Mauritius (1996), Iraq (1997), Zimbabwe (1998), e Cameroon, Messico, Marocco, Norvegia e Romania (1999), Italia (2006) ed ex Repubblica di Jugoslavia di Macedonia (2008)

dovrebbero mai essere applicate".²⁷ L'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha invitato gli Stati a garantire che in futuro gli atti diffamatori non saranno più punibili con la reclusione.²⁸

La Corte europea ha ripetutamente criticato l'imposizione di sanzioni penali per diffamazione ritenendo che una sanzione di natura penale ha in sé un effetto deterrente.²⁹³⁰ In *Cumpănă e Mazăre contro Romania* la Corte ha riscontrato una violazione dell'articolo 10, in quanto si ritiene che l'imposizione di pene detentive e/o il divieto di esercizio della professione possa inibire i giornalisti dal riferire questioni di interesse generale.³¹ La Corte ha dichiarato: "Anche se la sentenza è in linea di principio nella competenza dei giudici nazionali, la Corte ritiene che l'imposizione di una pena detentiva per un reato a mezzo stampa sia compatibile con la libertà di espressione dei giornalisti, come garantito dall'articolo 10 della Convenzione solo in circostanze eccezionali, in particolare dove gli altri diritti fondamentali siano stati gravemente compromessi, come, ad esempio, nel caso di odio o incitamento alla violenza".³⁹

E. L'approccio della Corte Europea ai casi di diffamazione

Nell'esaminare i casi di diffamazione, la Corte europea segue un particolare metodo da essa sviluppato. Prende in considerazione i seguenti elementi:

- **Impatto delle misure sull'autore:** La Corte europea conferisce un più alto livello di libertà di espressione ai mass media a causa del loro ruolo vitale come "cane da guardia dell'interesse pubblico" di una società democratica. Inoltre limita il margine di discrezionalità concesso alle autorità nazionali quando la libertà di espressione viene esercitata da organizzazioni non governative³², autori di libri di storia⁴¹ e dai ricercatori.³³ Se vengono intraprese azioni legali per diffamazione contro questi autori, la Corte esamina attentamente l'impatto delle misure adottate, avendo come riferimento l'"effetto deterrente" che deriverebbe dalla loro applicazione sull'esercizio della libertà di espressione.³⁴
- **Persone destinatarie delle dichiarazioni:** Nei casi di diffamazione, la Corte pesa la tutela della reputazione del singolo rispetto all'interesse pubblico più generale per garantire un robusto dibattito di pubblico interesse. A tale scopo essa distingue diverse categorie di querelanti e stabilisce i limiti della critica ammissibile nei loro

²⁷ Promozione e protezione del diritto alla libertà di opinione ed espressione, Onu, Doc. E/CN.4/1999/64, 29 gennaio 1999, par. 28.,

²⁸ Raccomandazione 1814 (2007) e Risoluzione 1577 (2007) dell'Assemblea Parlamentare "Towards decriminalisation of defamation". Vedi anche le Raccomandazioni 1506(2001) e 1589 (2003) dell'Assemblea parlamentare.

²⁹ *Cumpănă e Mazăre contro Romania*, n. 33348/96 sentenza del 17 dicembre 2004, par. 114; *Belpietro contro Italia*, ibidem.

³⁰, par. 61

³¹ *Ibidem*, par. 96. Vedi anche *Mahmudov contro Azerbaijan*, n. 35877/04, sentenza del 18 dicembre 2008 par. 37, 49. ³⁹ *Ibidem*

³² *Vides Aizsardz las Klub contro Lettonia*, n. 57829/00, sentenza del 27 maggio 2004, par. 42 ⁴¹ *Chauvy contro Francia*,

³³ *Riolo contro Italia*, n. 42211/07, sentenza del 17 giugno 2008, par. 63

³⁴ *Nikula contro Finlandia*, n. 31611/96, 21 Marzo 2002

confronti. I politici, le cariche pubbliche e i capi di stato sono tenuti a dimostrare un maggior grado di tolleranza alle critiche rispetto ai comuni cittadini.³⁵

- **Contenuto, tono e forma della dichiarazione:** La Corte considera il contenuto, il tono e la forma della dichiarazione. In considerazione della protezione fornita anche al pronunciamento di parole offensive ai sensi dell'articolo 10, ha permesso l'uso di termini come "idiota", "nazista" e "fascista", nel contesto di un dibattito pubblico in risposta a dichiarazioni di altri.³⁶ Riconosce inoltre la specificità della satira e di altre forme di espressione e la necessità di proteggerle.³⁷³⁸

- **Buona fede e responsabilità:** La Corte esamina se le persone e in particolare i giornalisti non abbiano agito in buona fede ed esercitato la dovuta diligenza al fine di fornire informazioni accurate e affidabili. Essa ha dichiarato che i giornalisti devono ⁴⁷ agire in conformità con l'etica del giornalismo. Ha riconosciuto la mancanza di buona fede quando il ricorrente non è stato in grado di dimostrare l'attendibilità delle sue fonti o di comprovare le sue affermazioni diffamatorie fornendo la prova o almeno una base fattuale sufficiente.³⁹

- **Tipo e gravità delle sanzioni per diffamazione:** La Corte europea prende in considerazione la natura e la severità delle sanzioni comminate per diffamazione come fattori per valutare la proporzionalità di una interferenza con la libertà di espressione.⁴⁰ Risarcimenti sproporzionatamente grandi possono portare a una violazione dell'articolo 10.⁴¹ La Corte ha sottolineato che le persone, in particolare i giornalisti, non dovrebbero essere dissuasi dal manifestare la propria opinione su questioni di interesse pubblico per paura di penali e altre sanzioni e ha dichiarato che i risarcimenti per danni sproporzionati hanno un effetto deterrente sulla libertà di espressione e corrispondono a una violazione dell'articolo 10.⁴²

La Corte europea ha riconosciuto valide le seguenti argomentazioni a difesa delle persone accusate di diffamazione:

- **Verità:** La Corte europea ha dichiarato che i giornalisti dovrebbero essere "in grado di sostenere la propria giustificazione - cioè dimostrare la verità delle accuse - per sfuggire alla responsabilità penale".⁴³

³⁵ *Lingens contro Austria*, n. 9815/82, sentenza del 8 luglio 1986, par. 41-42.

³⁶ *Scharsach contro Austria*, 39394/98 sentenza del 13 Novembre 2003, *Gavrilovici contro Moldova*, n. 25464/05, par. 58, sentenza del 15 December 2009.

³⁷ *Eon contro Francia*, n. 26118/10, sentenza del 14 Marzo 2013

³⁸ *Pedersen contro Danimarca*, n. 49017/99, par. 78, 17 dicembre 2004, par. 78

³⁹ *Europapress Houlding D.O.O. contro Croazia*, n. 25333/06, sentenza del 22 October 2009, par. 66-68, *Mahmudov contro Azerbaijan*, n. 35877/04, sentenza del 18 dicembre 2008, Par. 44

⁴⁰ *Tammer contro Estonia*, n. 41205/98, sentenza del 6 febbraio 2001, par. 69.

⁴¹ *Tolstoy Miloslavsky contro United Kingdom* n. 18139/91), sentenza del 13 luglio 1995.

⁴² *Mirro Group Newspapers Limited contro Regno Unito*, n. 39401/04, sentenza del 18 gennaio 2011, par. 201

⁴³ *Colombani e altri contro Francia* (2002), par. 66

- **Espressione di un parere:** La Corte europea distingue tra la dichiarazione di fatti e i giudizi di valore (pareri). La prima richiede la prova della veridicità da parte del richiedente, mentre la verità della seconda non è suscettibile di prova. Tuttavia, giudizi di valore dovrebbero essere fondati su una base fattuale sufficiente.⁴⁴
- **Pubblicazione ragionevole nell'interesse pubblico:** la Corte riconosce che i giornalisti che hanno agito ragionevolmente affrontando questioni di interesse pubblico non dovrebbero essere puniti anche se la verità delle affermazioni di fatto non può essere dimostrata in tribunale.⁴⁵ Al contrario, quando l'opinione non ha alcuna incidenza sul dibattito di interesse pubblico, ma serve solo per attaccare gli individui a livello personale, la protezione nei confronti dell'opinione espressa diminuisce.
- **Citazione di fonti ufficiali:** La Corte europea ha affermato che "la stampa dovrebbe di norma, quando contribuisce al dibattito pubblico su questioni di legittimo interesse, fare affidamento sul contenuto dei rapporti ufficiali, senza dover intraprendere attività di ricerca indipendente".⁴⁶

Analisi della Legge sulla Diffamazione

A. Aspetti positivi

La Legge sulla Diffamazione può essere lodata per le seguenti modifiche che avranno un impatto positivo sulla libertà di espressione e sulla libertà dei media in Italia:

- **Abolizione delle sanzioni detentive per ingiuria e diffamazione:** la Legge sulla Diffamazione introduce modifiche agli articoli 594 e 595 del codice penale sostituendo le sanzioni detentive per ingiuria e diffamazione con delle multe. La legge elimina anche la sanzione carceraria dall'articolo 13 della Legge sulla Stampa, che si applica per la diffamazione a mezzo stampa. L'abolizione della pena detentiva è in linea con gli standard internazionali e porrà fine alla pratica nefasta dei giornalisti condannati alla reclusione per diffamazione.
- **Misure contro le querele temerarie:** La Legge sulla Diffamazione modifica l'articolo 427 del codice di procedura penale che dà poteri al tribunale di sanzionare il querelante per diffamazione a pagare una somma da 1.000 a 10.000 euro se ha abusato del processo penale con l'avvio azioni legali per diffamazione infondate. Questa disposizione è progressiva e serve a fermare coloro che desiderano frenare le critiche dei media.
- **La pubblicazione di una replica è una protezione contro le sanzioni penali per diffamazione:** Il nuovo articolo 13, comma 3 della Legge sulla Stampa afferma che l'autore della diffamazione o la persona responsabile del giornale non sarà punibile se

⁴⁴ *Feldek contro Slovakia*, n. 29032/95, sentenza del 12 luglio 2001, par. 75-76 *Flux contro Moldova* (no.1), n. 28702/03 sentenza del 20 novembre 2007.

⁴⁵ *Alithia contro Cipro*, n. 17550/03, sentenza del 22 maggio 2008, par. 49 - 51

⁴⁶ *Colombani e altri contro Francia*, n. 51279/99, sentenza del 25 giugno 2002, par. 65

provvede alla pubblicazione di dichiarazioni o rettifiche. Questa disposizione è progressiva perché protegge i media contro le sanzioni penali.

- **I giornalisti sono assolti dalla responsabilità se il direttore del giornale non ha consentito la pubblicazione della smentita o della correzione:** La Legge sulla Diffamazione introduce un nuovo paragrafo all'articolo 8 della Legge sulla Stampa assolvendo gli autori dalla responsabilità per diffamazione quando il giornale ha rifiutato di pubblicare una smentita o correzione. Questa disposizione è giusta e ragionevole, poiché i giornalisti non dovrebbero essere responsabili per le decisioni editoriali.

- **Limitazione di responsabilità degli amministratori per diffamazione:** la Legge sulla Diffamazione sostituisce l'articolo 57 del codice penale. La nuova disposizione limita la responsabilità dei direttori o vicedirettori. Questi ultimi sono responsabili solo se la diffamazione è il risultato di una violazione del loro diretto controllo. In tali casi, la pena è diminuita di un terzo. Inoltre ai direttori non può più essere vietato l'esercizio della professione di giornalista.

- **Abolizione delle aggravanti per la diffamazione di un corpo politico, amministrativo o giudiziario, nonché un rappresentante di questi ultimi o di un'autorità collegiale:** La Legge sulla Diffamazione abroga l'articolo 595 comma 4 del codice penale che garantisce maggiore protezione per i funzionari e gli organi statali contro l'ingiuria e la diffamazione. L'abolizione della speciale protezione dei funzionari pubblici è in linea con la risoluzione 1636 dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa⁴⁷ e la giurisprudenza della Corte europea secondo cui i funzionari devono tollerare le critiche più dei cittadini comuni.⁴⁸

- **Garantire la conoscibilità dei proprietari e del direttore dei giornali online:** La Legge sulla Diffamazione amplia il campo di applicazione della Legge sulla Stampa e obbliga giornale online a dichiarare i suoi proprietari, il direttore e i vicedirettori. Anche se dal punto di vista della libertà di espressione, l'autoregolamentazione è il miglior modello di regolamentazione dei media online, l'obbligo di legge per la registrazione del giornale online non è problematico in quanto non influenza il funzionamento e non costituisce un permesso. Inoltre lo scopo del requisito per la registrazione - trasparenza sulla proprietà e sulla redazione - è legittimo.

B. Aspetti negativi

Le seguenti disposizioni della Legge sulla Diffamazione sono incompatibili con gli standard internazionali sulla libertà di espressione:

1. **La responsabilità penale per ingiuria e diffamazione è stata mantenuta:** È spiacevole che la Camera dei Deputati abbia deciso di mantenere la responsabilità penale per ingiuria e diffamazione. L'Italia perde un'occasione per modernizzare la propria legislazione sulla diffamazione in conformità con le normative internazionali sulla libertà di espressione e con le migliori pratiche. L'Italia ha inoltre fallito rispetto

⁴⁷ Risoluzione 1636 dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, Indicatori per i media in una democrazia, adottato il 3 ottobre 2008 (36ima seduta). Il punto 8.2 dichiara: "i pubblici ufficiali non dovrebbero essere protetti da critiche e ingiurie più dei comuni cittadini, per esempio mediante leggi penali che portano a condanne più gravi".

⁴⁸ Vedi sopra, sezione sugli standard internazionali.

all'obiettivo di depenalizzazione della diffamazione sull'esempio di altri membri del Consiglio d'Europa, come Armenia, Bosnia Erzegovina, Cipro, Estonia, Georgia, Irlanda, Moldova, Montenegro, Ucraina e Regno Unito che hanno abolito il reato di diffamazione. Il mantenimento dei reati di ingiuria e diffamazione si traducono in un interesse dello Stato nel controllare e stigmatizzare le opinioni. Nelle democrazie moderne la protezione della reputazione degli individui è trattata principalmente o esclusivamente come un interesse privato. Inoltre, il mantenimento della responsabilità penale per insulto e diffamazione ha un effetto deterrente sui giornalisti e gli individui a causa della natura penale della sanzione e della fedina penale che avrebbero in caso di condanna.⁴⁹ Si raccomanda al Senato di considerare attentamente i richiami e le argomentazioni degli organismi internazionali sulla depenalizzazione della diffamazione e l'abolizione in toto del reato di diffamazione.

2. I direttori, vicedirettori e stampatori sono penalmente perseguibili per diffamazione: Ai sensi dell'articolo 596 *bis* del codice penale gli stampatori sono responsabili per il reato di diffamazione. Allo stesso modo l'articolo 57 del codice penale prevede che direttori e vicedirettori possano essere citati in giudizio per diffamazione. Queste disposizioni sono assai problematiche poiché queste persone non esercitano responsabilità editoriale ed è ingiusto e non necessario ritenerli penalmente responsabili. Secondo gli standard internazionali, nessuno dovrebbe essere ritenuto responsabile ai sensi della Legge sulla Diffamazione per una dichiarazione di cui lui o lei non è l'autore, o qualcuno che non aveva ragioni per credere che ciò cui aveva intenzionalmente contribuito alla diffusione era passibile del reato di diffamazione. Ancora una volta si raccomanda di abolire il reato di diffamazione. In ogni caso direttori, vice direttori, stampatori e coloro che non hanno deliberatamente contribuito alla diffusione di dichiarazioni diffamatorie non dovrebbero essere perseguibili penalmente

3. Ammende eccessive e aumento di quelle preesistenti: La Legge sulla Diffamazione aumenta le sanzioni di cui agli articoli 594 e 595 del codice penale. La multa per diffamazione passa da 3.000 a 10.000 euro, mentre quella per ingiuria può raggiungere i 7.500 euro. La Legge sulla Diffamazione aumenta anche le multe per diffamazione attraverso i media. Secondo la modifica dell'articolo 13 della Legge sulla Stampa, le nuove multe per i media vanno da 5.000 a 10.000 euro se la diffamazione è il risultato di una negligenza. Le multe per diffamazione intenzionale (quando è noto che il fatto specifico attribuito è falso) sono da 20.000 a 60.000 euro.

4. Mantenimento del divieto di esercitare la professione di giornalista: la Legge sulla Diffamazione mantiene la pena del divieto di esercitare la professione di giornalista per un periodo da uno a sei mesi. Ai sensi dell'articolo 13, comma 2 della Legge sulla Stampa questa pena è accessoria e si applica alla condanna del giornalista per diffamazione. Il divieto all'esercizio della professione giornalistica anche se temporaneo è un'inutile interferenza con la libertà di espressione ed è vietata dal diritto

⁴⁹ La Corte europea pone l'accento sugli effetti negativi delle sanzioni penali, in particolare l'impatto potenziale di un precedente penale sul futuro degli individui. Vedi *Scharlach e News Verlagsgesellschaft contro Austria*, n.39394/98, sentenza del 13 Novembre 2003, par. 32

internazionale.⁵⁰ Per esempi, nel caso di Cumpăna e Mazăre contro la Romania, la Corte europea ha ritenuto che la pena del divieto di praticare il giornalismo sia una restrizione sproporzionata del diritto alla libertà di espressione.⁵¹ Si raccomanda che il divieto per i giornalisti di esercitare la loro professione sia abolito.

5. Il periodo di prescrizione per il deposito di una causa civile è inutilmente lungo: Il nuovo comma 2 dell'articolo 11 *bis* della Legge sulla Stampa diminuisce i termini di prescrizione per l'avvio di un'azione civile per danni da 10 a 2 anni dopo la pubblicazione. Sebbene la diminuzione di cinque volte dell'intervallo di tempo per la prescrizione sia benvenuto, il periodo di 2 anni per la prescrizione è ancora lungo. Si raccomanda che il termine per la presentazione di una causa per diffamazione non sia maggiore di un anno dalla data di pubblicazione.

6. I criteri per la determinazione del risarcimento per diffamazione sono problematici: La Legge sulla Diffamazione modifica l'articolo 11, paragrafo 1 della Legge sulla Stampa. Secondo la nuova disposizione, nel valutare il danno derivante da diffamazione commesso a mezzo stampa o una trasmissione radiofonica o televisiva, la Corte tiene conto della circolazione e della rilevanza nazionale o locale dei mezzi di comunicazione utilizzati per commettere il reato, della gravità del reato e dell'effetto riparatorio della pubblicazione o diffusione di una rettifica. Questa disposizione non è pienamente conforme allo standard stabilito dalla Corte europea, la quale richiede che i risarcimenti siano proporzionati al danno e non abbiano alcun "effetto deterrente" sui media.⁵²

Inoltre la Corte europea tiene conto di ulteriori criteri rispetto a quelli di cui all'articolo 11. Nel caso di Romanenko e altri contro Russia⁵³, che nasce dalla condanna dei giornalisti per diffamazione e dal conseguente risarcimento pecuniario che sono stati condannati a pagare, la Corte ha osservato che i tribunali nazionali non hanno analizzato il reddito dei giornalisti e se quell'ammontare costituisca un onere eccessivo a loro carico. La Corte ha riscontrato una violazione del diritto alla libertà di espressione, notando che l'ammontare del risarcimento, equivalente al loro reddito per quattro mesi, era una "severa punizione" per i giornalisti. Si raccomanda che la Legge sulla Stampa richieda che, nel valutare il quantum dei risarcimenti pecuniari, sia considerato il potenziale effetto deterrente che la somma può costituire sulla libertà di espressione.

L'ammontare del risarcimento non dovrebbe mai essere sproporzionato rispetto al danno fatto, e dovrebbe tener conto del reddito dei giornalisti e dei direttori condannati. Si raccomanda inoltre che la Legge sulla Stampa stabilisca che l'obiettivo principale del

⁵⁰ *Compulsory Membership in an Association Prescribed by Law for the Practice of Journalism*, Advisory Opinion della Corte Interamericana dei Diritti Umani, OC-5/85 del 13 novembre 1985, Serie A. N. 5. Vedi anche Dichiarazione congiunta del 18 dicembre 2003 di tre speciali mandati per proteggere la libertà di espressione – lo Special Rapporteur delle Nazioni Unite per la libertà d'opinione e d'espressione, il Rappresentante OSCE per la libertà dei mezzi di comunicazione e lo Special Rapporteur dell'OSA per la libertà d'espressione

⁵¹ Cumpăna e Mazăre contro Romania, *ibidem*. 36

⁵² Vedi Cumpăna e Mazăre contro Romania, *Ibidem* 36, par. 94-95, in cui la Corte ha dichiarato che, sebbene gli Stati firmatari possono o addirittura sono tenuti dai loro obblighi positivi ai sensi dell'articolo 8, al fine di garantire un'adeguata tutela della reputazione di una persona, non devono farlo in un modo che ha un "effetto deterrente" sui media.

⁵³ Romanenko e altri contro Russia, n.111751/03, sentenza del 8 Ottobre 2009, par. 48.

rimedio per le dichiarazioni diffamatorie dovrebbe essere quello di riparare il danno arrecato alla reputazione del querelante, non di punire i responsabili per la diffusione della dichiarazione. La Legge sulla Stampa dovrebbe fissare un massimale per le pene pecuniarie e prevedere che tale limite massimo possa essere raggiunto solo nei casi più gravi.

7. Mantenimento della responsabilità penale per ingiuria del Presidente, della Repubblica, e per diffamazione delle Istituzioni costituzionali, delle Forze armate e della nazione italiana: La Legge sulla Diffamazione non prevede l'abolizione o modifiche in altre manifestazioni della diffamazione. L'articolo 287 prevede la reclusione da uno a cinque anni per coloro che ledono l'onore o il prestigio del Presidente della Repubblica. L'articolo 290 prevede una multa da 1.000 a 5.000 euro per tutti coloro che diffamano pubblicamente la Repubblica, il Parlamento, il governo, la Corte costituzionale, il sistema giudiziario, le Forze armate dello Stato o gli eserciti di liberazione. L'articolo 291 prevede la stessa multa per chi diffama pubblicamente la nazione italiana, ed è punito con la multa da 1.000 a 5.000 euro. Queste disposizioni sono in conflitto con gli standard internazionali in materia di libertà di espressione. Nella Raccomandazione 1897 (2010) sul rispetto della libertà dei media, l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha ribadito la reputazione di una nazione, dei militari, dei personaggi storici o di una religione non possono e non devono essere protetti da leggi sulla diffamazione o sull'ingiuria. Si raccomanda che i governi e i parlamenti "rifiutino chiaramente e apertamente false nozioni di interesse nazionale suscitato contro il lavoro dei giornalisti. Il nazionalismo non deve mai più tornare a essere la malintesa ragione per l'uccisione di giornalisti, o per privarli dei loro diritti o della libertà". Allo stesso modo il Comitato per i diritti umani ha chiesto l'abolizione del reato di "diffamazione dello Stato"⁵⁴. Si raccomanda che gli articoli 287, 290, e 291 siano aboliti.

In aggiunta, si fa notare con disapprovazione che la Legge sulla Diffamazione viene meno rispetto ad alcune importanti garanzie per la libertà di espressione in caso di diffamazione. In particolare:

- 1. La Legge sulla Diffamazione non ammette la difesa degli imputati nei casi di diffamazione:** Anche se i giudici italiani potrebbero avere già riconosciuto difese specifiche nei casi di diffamazione, si raccomanda che la diffamazione preveda esplicitamente tali difese. La Legge sulla Stampa dovrebbe garantire la difesa della verità, dell'espressione delle opinioni, la pubblicazione ragionevole nell'interesse pubblico e la citazione delle fonti ufficiali, che sono stati riconosciuti dalla Corte europea.⁵⁵
- 2. La Legge sulla Diffamazione non fissa una finestra temporale per i procedimenti civili per diffamazione:** i ritardi dei procedimenti per diffamazione hanno un effetto deterrente sulla libertà dei media. Pertanto i tribunali dovrebbero essere obbligati ad assicurare che ogni fase del procedimento per diffamazione sia condotto in tempi ragionevoli, al fine di limitare l'impatto negativo dei ritardi sulla libertà di espressione.

⁵⁴ Osservazioni conclusive del Comitato per i diritti umani: Serbia e Montenegro. 12/08/2004. CCPR/CO/81/SEMO

⁵⁵ Vedi la relativa sezione nella Part II.