

## RICERCHE

## L'ORIENTAMENTO DEL TRIBUNALE DI ROMA IN TEMA DI DIFFAMAZIONE A MEZZO STAMPA: UN'INDAGINE STATISTICA

**SOMMARIO** 1. Oggetto dell'indagine. — 2. La durata dei procedimenti. — 3. L'esito dei procedimenti: a) condanna; b) assoluzione; c) estinzione del reato. — 4. I soggetti. — 5. Conclusioni.

### 1. OGGETTO DELL'INDAGINE.

La sentenza della Sezione civile della Cassazione 18 ottobre 1984, n. 5259 comunemente definita — soprattutto in ambiente giornalistico — « il decalogo della stampa », ha suscitato ironia e aspre polemiche.

Da una parte, si sono visti schierati in netto contrasto gli operatori dell'informazione con alcuni interventi del dibattito stesso qualche volta un po' sopra le righe.

Dall'altra parte, numerosi giuristi hanno affermato la correttezza della pronuncia in esame. La dottrina, infatti, è stata generalmente concorde nel ritenere che non si possa parlare, dopo tale sentenza, di una libertà di stampa, in quanto la decisione non contiene alcuna innovazione: essa ha ripetuto e riassunto principi consolidati nella giurisprudenza della Corte di Cassazione da oltre un decennio. Inoltre si è anche osservato come molte delle critiche provenienti dall'ambiente giornalistico siano state espresse in seguito ad una lettura non troppo precisa della sentenza.

Prendendo spunto dalla decisione in esame ma soprattutto dai toni aspramente polemici di questo dibattito, si è

voluto svolgere un'indagine per verificare se — nella realtà di fatto — in tema di reati di diffamazione possa effettivamente riscontrarsi quella tendenza repressiva della giurisprudenza nei confronti della stampa, da più parti denunciata.

Secondo un'autorevole dottrina, nella nostra Costituzione la tutela della persona è il fine primario dell'intero sistema giuridico. Ma nella Costituzione trova riconoscimento anche il diritto di manifestare il proprio pensiero. Si tratta, dunque, di contemperare due diritti fondamentali e di ricercare un limite che va individuato, anche secondo la giurisprudenza della Corte Costituzionale, nella tutela della persona.

Partendo da questo presupposto, la presente indagine si è accentrata sul problema se ed in quale misura gli indirizzi

La presente ricerca è stata realizzata da un gruppo di studio organizzato dal Centro di Iniziativa giuridica Piero Calamandrei con la partecipazione di laureati e laureandi della Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Roma.

La raccolta dei dati, la loro analisi ed esposizione è stata effettuata da Marina GALIANI, Giuseppe GALLO, Luisa PANELLA, Marco VINCENTI e Stefano VIRUCCI, con il coordinamento di Vincenzo RICCIUTO e Vincenzo ZENO.

giurisprudenziali in tema di diffamazione a mezzo stampa effettivamente limitino la libertà di giornali e giornalisti.

In assenza dei dati statistici ufficiali a livello nazionale o di un archivio elettronico che potesse far individuare facilmente le sentenze in tema di diffamazione, l'indagine si è dovuta limitare all'esame delle pronunce emesse dal Tribunale penale di Roma nel periodo 1978-1983. Si tratta tuttavia di un campione assai significativo in quanto nella capitale si pubblicano e si stampano (e quindi rientrano nella competenza dell'autorità giudiziaria romana) numerosi fra i principali organi di informazione nazionali.

Il metodo seguito è consistito nella consultazione, presso l'archivio del Tribunale penale, di tutte le sentenze di merito, estrapolando quelle aventi ad oggetto il reato di diffamazione a mezzo stampa.

L'ambito della ricerca è stato estremamente ampio: mediamente il Tribunale penale di Roma emette circa 13.000 sentenze l'anno che vengono raccolte in poco più di cento volumi; nel periodo

preso in esame sono state pubblicate circa 80.000 sentenze di cui appena 1283 in materia di diffamazione.

Di ciascuna sono stati riportati su una scheda gli elementi essenziali: numero, imputato, querelante, data dell'articolo di stampa incriminato, data di emissione della sentenza, formule assolutorie, cause di estinzione del reato, cause di improcedibilità dell'azione penale, condanne.

Ne emerge un quadro d'insieme estremamente interessante, che senz'altro farà discutere.

## 2. LA DURATA DEI PROCEDIMENTI.

Dal quadro complessivo dei dati ricercati ed analizzati, come detto sopra, si desumono (vedi tab. 1) due fatti tanto importanti quanto inquietanti: il primo è l'aumento della litigiosità riguardo ai reati presi in esame; il secondo, forse più grave, del mancato rispetto del termine e del modo di procedimento previsto dall'art. 21, della legge 8 febbraio 1948, n. 47.

Tabella 1.

	'78	'79	'80	'81	'82	'83	Tot.
<b>Tot. sentenze anno</b>	<b>13.313</b>	<b>13.671</b>	<b>13.526</b>	<b>13.645</b>	<b>14.408</b>	<b>12.288</b>	<b>80.851</b>
Sentenze diffamazione	191	179	147	210	235	321	1.283
Condanne	25	25	15	20	18	47	150
Assoluzioni	31	35	23	41	39	81	250
Estinzione	106	139	103	152	156	164	820
Improcedibilità	7	11	6	8	17	17	66

Stando al primo punto bisogna porre in evidenza come nell'ultimo anno del periodo 1978/1983 pur registrandosi un numero annuo complessivo di sentenze più basso che negli anni precedenti si abbia un aumento delle sentenze di diffamazione. Fenomeno questo al quale non è facile dare una spiegazione, ma che è senz'altro sintomo della crescente utilizzazione della querela per fatti che ledono l'onore e la reputazione dell'individuo.

Per quanto riguarda il secondo punto è utile riportare il dettato dell'art. 21,

legge 1948, n. 47 il quale al comma III prevede che « al giudizio si proceda con rito direttissimo ». E successivamente al comma 4 fa obbligo « al giudice di emettere sentenza nel termine massimo di un mese dalla data di presentazione della querela ».

Bisogna subito precisare che questo nella pratica non avviene che in percentuali estremamente ridotte. Molto spesso il tempo che intercorre fra la presentazione della querela e il giudizio è talmente lungo da far perdere interesse all'esito stesso del giudizio (v. tab. 2).

Tabella 2. — *Durata procedimenti.*

	'78	'79	'80	'81	'82	'83	Tot.	%
Entro 6 Mesi	4	4	1	6	—	—	15	1,2
Entro 1 Anno	23	56	30	44	55	29	237	19,5
Entro 2	70	56	39	69	84	143	461	37,9
Entro 3	30	20	17	27	46	56	196	16,1
Entro 4	11	16	15	27	15	32	116	9,5
Entro 5	8	10	14	13	5	20	79	6,5
Oltre 5	6	8	26	25	25	20	110	9

Il legislatore del 1948 ha voluto porre a garanzia di alcuni diritti fondamentali un mezzo di accertamento rapido. Il giudizio, infatti, che per il reato di diffamazione a mezzo stampa si svolge allo scopo di far luce su di una notizia infamante, sarà tanto più utile quanto più breve è il tempo intercorso fra la pubblicazione dell'articolo e la sentenza. Quando invece — come in pratica avviene — il tempo medio si aggira intorno ai due anni, la querela viene nel maggior numero dei casi rimessa. È quindi anche nel mancato rispetto di questa norma che può essere ricercato il motivo del gran numero di remissioni che si riscontrano, come si vedrà, dall'analisi dei dati successivi.

Solo in rare occasioni (ad. es. sent. n. 7402 del 24 maggio 1980) si ha il rispetto del termine di legge.

### 3. L'ESITO DEI PROCEDIMENTI.

Con riguardo all'esito dei giudizi instaurati, sono indicate nella tab. 1 quattro grandi ripartizioni: condanne, assoluzioni, estinzioni, improcedibilità. Per

quanto riguarda queste ultime, salvo qualche isolato caso di mancanza di autorizzazione a procedere, le ipotesi più frequenti sono quelle del difetto di querela e della incompetenza. Sotto il profilo quantitativo le ipotesi di improcedibilità sono, nel corso dei sei anni, sempre in misura minore, e sempre in rapporto diverso rispetto alle entità delle altre voci di raggruppamento che si sono prima indicate. Ma questo dato non presenta un'eccessiva importanza rispetto ai fini della ricerca, tenuto conto del fatto che, comunque, il numero dei casi di declaratoria di improcedibilità rimane di lieve entità rispetto al complesso delle sentenze; si può ipotizzare che essi si presentino in una materia e in una misura che è fisiologica nell'ambito delle vicende giudiziarie.

a) *Condanne.* Di ben diversa rilevanza è il discorso sulle condanne rispetto alle quali vanno fatte alcune considerazioni preliminari: le cifre indicate nella tab. 3 si riferiscono al numero delle sentenze che contengono un dispositivo di condanna, prescindendo quindi dal numero degli imputati che tali condanne

Tabella 3. — *Condanne.*

	'78	'79	'80	'81	'82	'83	Tot.
Reclusione	10	6	13	11	3	11	54
Multa	27	19	11	21	15	61	154
Risarc. Danni	19	19	13	18	17	49	135
Provvisoria	6	1	9	4	3	10	33
Ripar. pecuniaria	2	2	11	4	8	20	47
Pubblicaz. intera	0	0	1	0	0	1	2
Pubblicazione estratto	24	15	12	15	15	31	112

hanno subito; così, per esempio, alle quindici condanne verificatesi nel 1980 (tab. 1) corrispondono ventotto imputati condannati. Viceversa le cifre relative alle singole pene (tab. 3) sono state conteggiate sulla base degli imputati cui sono state inflitte; così, ad esempio, alle tredici reclusioni inflitte nel 1980 corrispondono tredici imputati che, rispettivamente, le hanno subite, anche se solo nominalmente, dato l'intervento della sospensione condizionale della pena. Queste precisazioni dovrebbero rendere più agevole la comprensione delle tabelle 3 e 4, anche se una perfetta omogeneità dei dati non è possibile raggiungere, poiché gli imputati condannati, nella maggior parte dei casi, subiscono contemporaneamente e cumulativamente più sanzioni tra quelle indicate nella tab. 3.

Fatte queste premesse, si può, ora, procedere ad alcune riflessioni relative alle sentenze di condanna, e sotto il profilo qualitativo, e sotto quello quantitativo. Per il primo aspetto, il carattere senz'altro emergente è quello della lieve entità delle pene detentive e pecuniarie. Le pene detentive vanno, in genere, da uno a quattro mesi di reclusione; come caso eccezionale si può ricordare la sentenza n. 4740 del 21 aprile 1983 che ha condannato ad otto mesi di reclusione Enrico Deaglio e a sei mesi Valentino Parlato, direttori rispettivamente di « Lotta Continua » e de « Manifesto ». Inoltre la già menzionata sospensione condizionale della pena riduce al minimo le conseguenze pratiche della condanna.

Quanto alle altre sanzioni, solo nell'ultimo anno considerato si è registrato un notevole aumento delle condanne alla riparazione pecuniaria di cui all'art. 12, legge sulla stampa. Occorre ricordare che tale misura non può essere disposta d'ufficio dal Tribunale, ma solo dietro richiesta della parte civile.

La pubblicazione della sentenza *ex art. 9*, della legge sulla stampa, segue necessariamente alla sentenza di condanna; essa è generalmente disposta per estratto, salvo rari casi in cui se ne è ordinata la pubblicazione per intero (sentenze n. 9596 del 27 settembre 1980 e n. 4740 del 21 aprile 1983).

Per quel che riguarda il risarcimento del danno, nella generalità dei casi si è rinviata la liquidazione alla sede civile.

Solo in pochi casi il Tribunale ha deciso direttamente anche sul *quantum* applicando il principio stabilito nell'art. 489 cod. proc. pen. (v. ad es. sent. n. 1236, del 1° febbraio 1983, imp. Fossati, in cui è stata liquidata la somma di L. 10.000.000).

Altrettanto rari i casi in cui il Tribunale si è avvalso della norma di cui all'art. 489-bis, concedendo una provvisoria provvisoriamente esecutiva (v. ad es. sent. n. 6827, del 29 giugno 1978, imp. Scalfari e Pasti, in cui sono stati concessi L. 10.000.000).

Considerate sotto il profilo numerico le sentenze di condanna sono estremamente ridotte in rapporto sia all'intero complesso delle sentenze per diffamazione che a quelle di assoluzione. Non è dato sapere quante di esse siano confermate in grado di appello e della Suprema Corte; con riserva di svolgere in futuro le necessarie indagini statistiche, non pare azzardato ipotizzare fin d'ora che il loro numero sia ulteriormente ridotto nei successivi gradi di giudizio.

b) *Assoluzioni*. Volgendo l'analisi alle sentenze di assoluzione, occorre precisare che non è stato possibile compiere una ripartizione fra le diverse e tradizionali formule di proscioglimento, sia perché spesso esse non sono riportate nel dispositivo, sia perché la loro genericità si può chiarire solo rapportandole, caso per caso, alle singole fattispecie e alle motivazioni dei giudici.

È possibile, quindi, evidenziare solo come la formula ricorrente con maggiore frequenza sia quella « il fatto non costituisce reato », congiunta, ma non sempre, alla specifica menzione del legittimo esercizio del diritto di cronaca o di critica. Minoritario è il ricorso all'uso delle formule « il fatto non sussiste » e « non aver commesso il fatto », nonché all'ipotesi — rarissima — della « insufficienza di prove ».

c) *Estinzione del reato*. Forse i risultati più interessanti della ricerca emergono dall'esame delle sentenze che dichiarano l'estinzione del reato. Producono l'estinzione del processo la remissione di querela, l'amnistia, nonché le marginali ipotesi di morte dell'imputato e di prescrizione.

I procedimenti conclusi per amnistia, anche se non conservano una presenza

percentuale costante nell'arco dei sei anni, tuttavia si sono verificati in misura che, generalmente, non può essere definita trascurabile. (v. tab. 4) Il decreto di amnistia del 4 agosto 1978, n. 413 e l'altro del 18 dicembre 1981, n. 744 hanno avuto, quindi un certo peso sull'esito dei processi penali per diffamazione; va, peraltro ricordato che i due d.P.R. hanno concesso l'amnistia

per i reati previsti dall'art. 57 cod. pen. commessi dal direttore o dal vicedirettore responsabile, solo quando sia noto l'autore della pubblicazione, per cui essi hanno influito sul numero degli imputati condannati, sottraendo alla sanzione soggetti cui altrimenti, nella generalità dei casi, essa sarebbe stata inflitta, a seguito dell'accertamento di responsabilità del giornalista.

Tabella 4. — *Estinzione.*

	'78	'79	'80	'81	'82	'83	Tot.
Amnistia	23	25	1	9	32	52	142
Remissione	79	106	94	137	120	169	705
Morte	4	7	2	4	4	3	24
Prescrizione	0	1	4	2	4	8	19

Gli effetti dell'amnistia assumono tuttavia ben altro rilievo quando vengano considerati unitamente alla consistenza dei casi di remissione della querela; questi ultimi assommano da soli ad oltre la metà delle sentenze emesse, e sfiorano in taluni casi i due terzi.

Per le ragioni esposte prima non è possibile compiere un riepilogo percentuale del periodo considerato, in quanto al numero delle sentenze corrisponde sempre un numero assai superiore di imputati per ciascuno dei quali l'esito può essere diverso. Approssimativamente si può affermare che circa il 12% delle sentenze considerate contiene la condanna di almeno un imputato, mentre circa il 20% ne proscioglie almeno uno. Nel 56% dei casi la querela è stata rimessa nei confronti di almeno un imputato; mentre nel 5% è stata dichiarata la improcedibilità dell'azione penale.

#### 4. I SOGGETTI.

Prima di giungere alle conclusioni di questa indagine è sembrato opportuno compiere un'analisi delle varie testate giornalistiche e degli altri mezzi attraverso cui si è resa la lesione dell'onore e della reputazione.

È opportuno premettere che tali violazioni sono state attuate non solo per il tramite delle più importanti testate giornalistiche (sia quotidiane che periodi-

che), ma anche di una miriade di altri mezzi (opuscoli, volantini, bollettini, periodici a contenuto letterario, artistico, musicale, scientifico) che rientrano nella nozione di « stampa ».

Nell'esame delle principali testate in rapporto al numero di sentenze che le riguardano devono essere tenuti presenti due fattori oggettivi: la diffusione delle medesime, e l'esistenza di centri di stampa fuori dal distretto del Tribunale di Roma (il che determinerebbe la competenza di altro giudice).

Le cifre assolute della tab. 5 possono quindi leggersi diversamente considerando che « Il Messaggero » ha una diffusione (226.000 copie al giorno di media per gli anni 1978-1983) quasi doppia dei suoi concorrenti locali, « Il Tempo » e « Paese Sera » (rispettivamente 137.000 e 114.000 copie). Quest'ultimo giornale pare dunque provocare un numero assai più alto di querelle per diffamazione. Tuttavia non bisogna dimenticare che « Il Messaggero » è pubblicato in facsimile teletraspresso in altre regioni italiane, ove potrebbero essere pendenti un numero considerevole di cause.

L'alto numero di procedimenti (conclusi) riguardanti « Paese Sera » potrebbe forse attribuirsi alla forte connotazione politica di questo quotidiano, traendone la conclusione che il reato di diffamazione viene utilizzato per colpire opinioni non « gradite » politicamente. Tut-

Tabella 5. — *Sentenze per testata.*

	'78	'79	'80	'81	'82	'83	Tot.	
Messaggero	35	46	30	43	56	75	285	1°
Paese Sera	21	28	23	33	33	54	192	2°
Il Tempo	22	29	29	18	36	40	164	3°
L'Espresso	18	19	13	24	16	27	117	4°
L'Unità	11	9	16	19	25	35	115	5°
Repubblica	19	10	11	18	20	27	100	6°
Corriere Sera	1	2	2	8	6	6	25	7°
Lotta Continua	1	3	5	7	5	6	25	8°
L'Avanti	3	2	2	7	2	8	29	9°
Vita e Vita Sera	2	0	5	11	3	2	23	10°
Il Manifesto	0	4	3	4	1	4	16	11°

tavia tale ipotesi lascia perplessi considerando che altre testate, pur di simile orientamento ideologico (come « l'Unità » o « l'Espresso ») sono oggetto di un numero assai inferiore di querele tenuto conto della diffusione di gran lunga superiore (rispettivamente 295.000 e 319.000 copie).

Piuttosto, il numero di condanne riportate da « Paese Sera » — notevolmente superiore, anche in assoluto, rispetto alle altre testate (33 contro le 12 dell'« Unità » e le 21 del « Messaggero ») — sembra suggerire un nesso con i criteri di responsabilità professionale generalmente seguiti in ciascun giornale.

#### CONCLUSIONI.

Dai dati fin qui forniti è possibile trarre alcune, sia pure schematiche, conclusioni e formulare delle ipotesi interpretative.

1) Dal rapporto esistente fra sentenze pronunciate e condanne irrogate si conferma la tendenza, rilevata in ambito nazionale, della progressiva diminuzio-

ne dell'area di incidenza della sanzione penale nei confronti dei reati contro l'onore e la reputazione. Secondo i dati ISTAT, negli ultimi 30 anni il numero di condanne definitive per l'ingiuria e diffamazione è sceso dalle 3.153 del 1950 alle 231 del 1982<sup>1</sup>, ovvero sia a meno di un tredicesimo. Se si considera che tale cifra va scomposta fra reati di ingiuria, che costituiscono la grande maggioranza (182 condanne) e reati di diffamazione (appena 49 condanne)<sup>2</sup> e che non necessariamente ognuno di questi ultimi è stato commesso col mezzo della stampa, ci si rende conto dell'esiguità del fenomeno.

Ciò assume ancora maggior rilievo se confrontato con il grande sviluppo che in questi decenni hanno avuto i mezzi di comunicazione di massa. Le ragioni della progressiva diminuzione delle condanne — interpretazione meno restrittiva della legge, oppure maggiore scupolo dei giornalisti, — non possono essere individuate in assenza di una indagine contenutistica sulle fattispecie sottoposte all'esame dei giudici e sulla *ratio* della loro decisione.

2) L'alto numero di remissioni di querele può essere collegato alle dimensioni che tale esito processuale assume in generale; le statistiche dell'ISTAT relative al periodo 1977/1981<sup>3</sup> (cioè pressappoco sovrapposto a quello esaminato) indicano che il numero di remissioni è estremamente alto — anche considerato che solo alcuni reati sono perseguibili a

<sup>1</sup> ISTAT, *Annuario di statistiche giudiziarie*, 1983, II, Roma 1985, p. 243.

<sup>2</sup> ISTAT, *Annuario*, cit., p. 173.

<sup>3</sup> ISTAT, *Annuario di statistiche giudiziarie*, 1982-83, II, Roma 1984, cit., p. 9.

querela di parte. Il dato sollecita una riflessione sulla validità dell'istituto della querela<sup>4</sup>.

3) Il fallimento del rito direttissimo, evidenziato dalla durata media dei procedimenti, completa il quadro di disapplicazione della normativa in questione. Già in sede di approvazione della legge 8 febbraio 1948, n. 47 si era evidenziata la inutilità della disposizione ordinatoria dell'art. 21, che prevede la emissione della sentenza entro il « termine massimo di un mese dalla data di presentazione della querela o della denuncia »<sup>5</sup>. Ma oltre alla non cogenza della norma e al sovraccarico di pendenze giudiziarie, le ragioni della non attuazione del rito direttissimo possono rinvenirsi nel diverso contesto in cui è inserito: mentre in generale esso è previsto a pro dell'Amministrazione della giustizia, la quale ha un interesse a definire subito alcuni procedimenti di facile soluzione (ad es. arresto in flagranza) o a assicurarsi lo stato di detenzione per taluni reati (ad es. possesso di armi), accessori ad altri assai più gravi, per la diffamazione è solo il soggetto leso a poter trarre qualche vantaggio diretto da un processo immediato; ma egli non dispone degli strumenti per poterlo esigere. Né l'apparato giudiziario, né il querelato hanno ragione di accelerare un *iter* che — come si è visto — il più delle volte si conclude in un nulla di fatto: amnistia o remissione.

<sup>4</sup> Si v. in proposito le pertinenti osservazioni di G. CONSO, *Libertà di espressione e tutela dell'onore nei mezzi di comunicazione di massa*, in AA.VV., *Tutela dell'onore e mezzi di comunicazione di massa*, Milano 1979, p. 27: « La possibilità di rimettere la querela fino al momento in cui la sentenza diventa irrevocabile induce l'autorità giudiziaria a pazientare, anche perché la remissione concordata tra querelante e querelato vanifica totalmente il lavoro da essa compiuto. (...) Da noi la remissione è consentita al di là del tollerabile, ma una volta intervenuta la sentenza di primo grado, la causa dovrebbe intendersi definitivamente radicata e non più continuare sulle sabbie mobili di un condizionamento perenne, fino ad un attimo prima della decisione della Corte Suprema ».

<sup>5</sup> V. Ass. Cost. 19 gennaio 1948 (p. 3764) ove all'osservazione dell'on. Gullo per il quale « l'unico modo per garantire una immediata decisione su una querela per diffamazione » è « di porre il giudice di fronte all'obbligo di emettere la sentenza entro un breve termine, che noi abbiamo fissato in 20 giorni », il relatore on. Cerolotto replicava: « Se il termine è senza comminatoria, cioè non è un termine perentorio, non servirà a niente (...). È perfettamente inutile sancire solennemente un termine di questo genere, che non funzionerà ».