

## 6. Le criticità legate alla professione giornalistica in Italia

**110.** Secondo una ricerca recentemente pubblicata da Freedom House<sup>108</sup>, negli ultimi anni in Europa si è assistito a un declino della libertà di stampa, dovuto, essenzialmente, alla crisi strutturale del settore, che ha comportato la chiusura di molte fonti di informazione e la concentrazione dei mercati dei media. Questi fattori rendono chi opera nel sistema dell'informazione, e in particolare i giornalisti, maggiormente esposto a criticità di ordine economico e sociale.

**111.** La *Raccomandazione del Consiglio d'Europa CM/Rec (2016)4* sulla protezione del giornalismo e sulla sicurezza dei giornalisti e degli altri operatori dei media riconosce un ruolo fondamentale alle autorità indipendenti di regolazione nel sistema dei media nel mantenere e sostenere il pluralismo e nel vigilare per garantire le condizioni favorevoli alla libertà di espressione e al corrispondente diritto ad essere informati e raccomanda agli Stati membri di assicurare la loro indipendenza e di definire delle regole a loro tutela.

**112.** L'Autorità, in merito, sta svolgendo una serie coordinata di azioni. Una prima attività riguarda il monitoraggio delle criticità riscontrate dai giornalisti nell'esercizio della propria professione, ampliando l'analisi già inserita nella I edizione dell'*Osservatorio sul giornalismo*.

**113.** A tal fine, l'Autorità ha affrontato le problematiche metodologiche riguardanti la categorizzazione, prima, e la quantificazione, poi, delle criticità riguardanti la professione giornalistica<sup>109</sup>. Al riguardo, occorre evidenziare l'esistenza di problematiche relative alla raccolta e alla comparazione (internazionale) dei dati<sup>110</sup>, dal momento che non per tutti i Paesi sono disponibili informazioni su questi aspetti, e che, spesso, il punteggio più elevato in termini di rischi per i giornalisti può indicare una maggiore, e non una minore, attenzione al sistema informativo e un migliore monitoraggio, piuttosto che una reale incidenza del fenomeno.

**114.** Con l'obiettivo precipuo di creare piattaforme internazionali che raccolgono dati omogenei, e quindi comparabili, su questi aspetti sono stati creati negli ultimi anni una serie di progetti europei. In primo luogo, la Commissione europea ha co-finanziato una piattaforma (*Mapping Media Freedom*<sup>111</sup>) basata su dati aperti ed evidenze fornite da organizzazioni non governative. Questa piattaforma categorizza le criticità della professione giornalistica in: minacce, violazioni e limitazioni fronteggiate dagli operatori dell'informazione. Inoltre, il Consiglio d'Europa ha recentemente attivato un progetto<sup>112</sup> per promuovere la protezione e la sicurezza dei giornalisti con la collaborazione di alcune organizzazioni non governative internazionali che segnalano eventuali abusi riconducibili a cinque categorie di criticità: 1) attacchi alla sicurezza e all'integrità dei giornalisti; 2) detenzione e carcere dei giornalisti; 3) molestie e intimidazioni dei giornalisti; 4) impunità (nel senso di lasciare impuniti i crimini commessi nei confronti dei giornalisti); 5) altri atti che producono il cd. *chilling effect*.

**115.** Con questo termine si indica la riluttanza e la refrattarietà a esercitare un proprio diritto nel timore di andare incontro a ripercussioni di tipo legale. Nel caso della professione giornalistica, il *chilling effect* si concretizza in un effetto deterrente di carattere strutturale, che si sostanzia in un'azione inibitoria nei confronti della libertà di stampa. Nella dottrina e nella giurisprudenza europea e statunitense, il *chilling*

<sup>108</sup> Freedom House (2016). *Press Freedom in 2015: The Battle for the Dominant Message*.

<sup>109</sup> Tale problematica metodologica di definizione delle categorie relative alle criticità della professione giornalistica, nonché all'acquisizione di dati e informazioni omogenee appare pregiudicare parte dei risultati delle analisi internazionali volte a quantificare lo stato della libertà di stampa nei vari Paesi del mondo.

<sup>110</sup> Una delle ragioni probabilmente è ravvisabile nel fatto che l'alimentazione dei dati alla piattaforma, per assicurarne la terzietà, è delegata ad alcune ONG internazionali, che agiscono su base volontaristica e cui però non sono fornite le risorse sufficienti perché possano monitorare adeguatamente la situazione, portando a sottostimare i fenomeni relativi alle minacce cui sono sottoposti i giornalisti.

<sup>111</sup> Cfr. <https://mappingmediafreedom.org/#/>.

<sup>112</sup> Cfr. <https://www.coe.int/en/web/media-freedom>.

*effect* si manifesta nell’ambito del libero esercizio della libertà di espressione, che viene menomata di fronte all’esercizio del diritto di agire per via processuale. La minaccia di ripercussioni di tipo legale, inducendo timore, porta all’autocensura e conduce all’impoverimento del pluralismo delle informazioni e, in ultima istanza, del dibattito pubblico, a discapito della democrazia nel suo complesso. Il timore dovuto all’incertezza legata agli esiti di un processo conduce a un effetto deterrente di carattere strutturale<sup>113</sup>. In tal senso, il *chilling effect*<sup>114</sup> viene spesso associato, specie nelle democrazie avanzate, ai contenziosi subiti dai giornalisti<sup>115</sup>, in particolare lì dove si riscontra l’assenza di regole certe a tutela della professione.

**116.** Dall’analisi condotta e dalle consultazioni effettuate con rappresentanti istituzionali e della professione giornalistica è emerso come l’Italia sconti, rispetto a molte altre democrazie avanzate, un pesante ritardo legislativo. Questa circostanza determina la presenza di un elevato contenzioso nei confronti dei giornalisti italiani, che può sfociare anche nella irrogazione della pena detentiva per i reati compiuti nell’esercizio della professione; inoltre il fenomeno delle liti temerarie, specie in un contesto di strutturale crisi del sistema dell’informazione, produce inevitabilmente un effetto deterrente. Peraltro, proprio tali ritardi sono anche alla base delle basse posizioni che l’Italia occupa nelle classifiche internazionali in materia di libertà di espressione<sup>116</sup>.

**117.** Questa sezione dell’*Osservatorio sul giornalismo* è quindi organizzata in due parti. Nella prima si forniscono le evidenze circa l’attività di monitoraggio sulle criticità più comuni riscontrate durante l’esercizio della professione giornalistica. Nella seconda parte viene condotta un’analisi atta ad evidenziare gli orientamenti della Corte Europea dei diritti dell’uomo in merito, nonché le proposte avanzate dalle più autorevoli associazioni di categoria al fine di rimodulare il sistema di garanzie normative per l’esercizio della professione giornalistica.

## 6.1. Criticità legate alla professione giornalistica: evidenze dall’attività di monitoraggio dell’Autorità

### 6.1.1. Definizioni

**118.** Come rilevato in precedenza, una prima criticità riscontrata durante l’analisi delle condizioni che caratterizzano l’esercizio della professione giornalistica riguarda gli aspetti metodologici di classificazione e raccolta dati. In Italia, l’associazione no-profit Ossigeno per l’Informazione<sup>117</sup> si è posta l’obiettivo, attraverso un vero e proprio Osservatorio, di verificare numero e distribuzione sul territorio dei cronisti minacciati, per tracciare un’anagrafe delle situazioni a rischio corredata dalla descrizione delle cause e delle dinamiche. Questo monitoraggio ha determinato l’emersione di tali fenomeni nel nostro Paese, a differenza di altri contesti in cui manca un’attività così capillarmente presente e diffusa.

**119.** In particolare, Ossigeno per l’Informazione<sup>118</sup> categorizza le minacce, le intimidazioni, le aggressioni e gli abusi di diversa gravità, in diverse tipologie e macro-categorie e rende disponibili i dati,

<sup>113</sup> Si veda, ad esempio, per una panoramica delle dinamiche sottostanti il *chilling effect*: Schauer, F. (1978). Fear, Risk and the first amendment: unraveling the “chilling effect”. *Wm. & Mary L. Faculty Publications. Paper 879*, e Kendrick L. (2013). Speech, Intent, and the Chilling Effect, *54 Wm. & Mary L. Rev. 1633*.

<sup>114</sup> The Chilling Effect in Constitutional Law. (1969). *Columbia Law Review*, 69(5), 808-842.

<sup>115</sup> Si veda ad esempio Barendt, E. et al., (1997). *Libel and the media: The chilling effect*, 31-32; Logan D. A. (2001). *Essay, Libel Law in the Trenches: Reflections on Current Data on Libel Litigation*, 87 Va. L. Rev. 503, 511.

<sup>116</sup> A livello internazionale, l’analisi più nota è senz’altro quella stilata da Reporter Senza Frontiere (RSF), che vede l’Italia al 77° posto; per la metodologia dell’analisi si veda <https://rsf.org/en/detailed-methodology>, e il citato report di Freedom House.

<sup>117</sup> È l’acronimo di *Osservatorio Su Informazioni Giornalistiche E Notizie Oscurate*.

<sup>118</sup> FRA-European Union Agency for Fundamental Rights (2016). *Violence, threats and pressures against journalists and other media actors in the EU*. Nel report 2016 si legge testualmente che: «For example, the higher number of incidents identified in Italy could result from the work done by Ossigeno per l’Informazione, a not for-profit association composed mainly of journalists. This organisation has been compiling and analysing cases of threats and violence, threats and pressures against journalists and other media actors’ pressures against journalists and other media actors since 2006...».

a partire dal 2006. Le minacce vengono catalogate a fini analitici in cinque categorie: le aggressioni fisiche; i danneggiamenti a beni personali; gli ostacoli all'informazione e le diffide; gli avvertimenti (minacce, *stalking*, ...); e le denunce e le azioni legali (querelle, risarcimento danni, ...). All'interno di ogni categoria sono identificabili specifiche minacce, di cui in **Tabella 1** si fornisce il relativo dettaglio<sup>119</sup>.

**Tabella 1 – Categorie e intimidazioni più frequenti (2012–2016)**

<i>Categoria</i>	<i>Alcune tipologie significative di minacce</i>	<i>Frequenza su totale minacce</i>
 <i>Denunce e azioni legali</i>	Querela per diffamazione ritenuta pretestuosa Abusi del diritto Citazione in giudizio per danni strumentale Incrimazione per rifiuto di rivelare le fonti	20,5% 13,2% 4,9% 0,1%
 <i>Avvertimenti</i>	Insulto Minacce personali Lettera con proiettili attivi / bossolo esplosivo Lettera minatoria o altre forme di minaccia scritta Minacce Facebook e altri <i>social network</i>	8,7% 4,2% 3,3% 3,1% 3,0%
 <i>Aggressioni fisiche</i>	Aggressione lieve Esplosione o esplosivo	9,4% 1,8%
 <i>Danneggiamento a beni personali</i>	Incendio auto o abitazione	2,1%
 <i>Ostacolo all'informazione</i>	Ostacolo all'informazione e diffide	3%

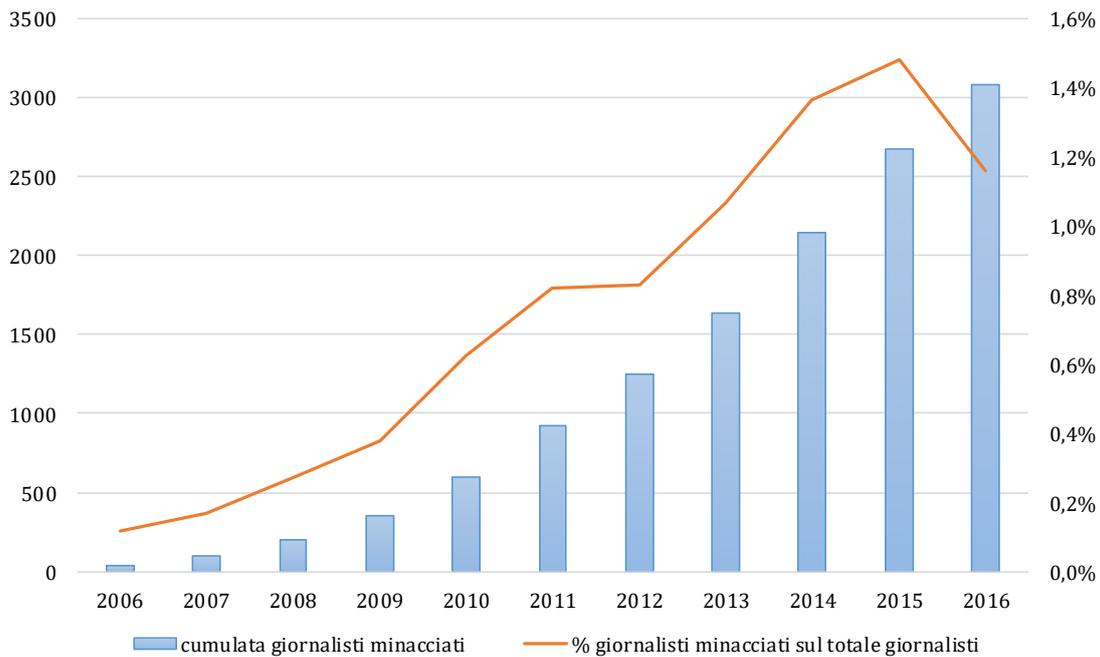
Fonte: Ossigeno per l'Informazione

**120.** I dati raccolti, a gennaio 2017, hanno censito in totale 3.085 giornalisti minacciati e mostrano un *trend* in crescita nell'ultimo decennio, sia in termini assoluti sia relativamente alla popolazione giornalistica (**Figura 34**). Parte dell'incremento è dovuto a una maggiore emersione del fenomeno, dal momento che dietro ogni intimidazione documentata molte altre restano ignote (Ossigeno stimava nel 2011 che il rapporto fosse di 1 a 10). Seppur con un *trend* strutturalmente crescente, si assiste a un andamento annuale altalenante che dipende da specifiche situazioni che si possono verificare ogni anno<sup>120</sup>. Sulla base anche dei dati sull'universo dei giornalisti attivi in Italia (cfr. **Capitolo 2**), si stima che, ogni anno, tra l'1 e il 2% della popolazione giornalistica subisca almeno una minaccia.

<sup>119</sup> Per la descrizione della metodologia e delle varie categorie, così come per i dati e le informazioni dell'Osservatorio si rimanda a <http://www.ossigenoinformazione.it/>.

<sup>120</sup> Ad es., nel 2015 Ossigeno ha aggiunto alla lista 97 nomi in corrispondenza dell'esposto-denuncia della Camera Penale di Roma contro i cronisti del processo "Mafia Capitale".

**Figura 34 – I giornalisti minacciati in Italia dal 2006**



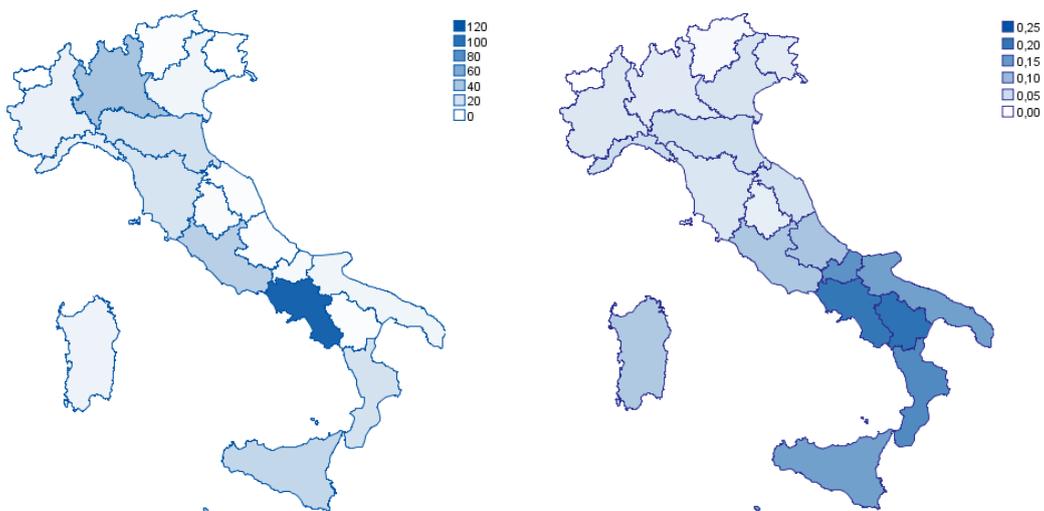
Fonte: Ossigeno per l'Informazione

**121.** Valutando la distribuzione geografica del fenomeno è necessario distinguere il numero di giornalisti minacciati in termini assoluti (**Figura 35a**) dai valori rappresentati in proporzione ai giornalisti attivi nella regione di riferimento (**Figura 35b**). In particolare, quest'ultima distribuzione evidenzia con forza le problematiche strutturali del nostro Paese, laddove nel Mezzogiorno sono maggiormente presenti fenomeni di criminalità organizzata e quindi minacce per la professione giornalistica.

**Figura 35 – Totale giornalisti minacciati per regione (2012-2016)**

a) *Numero totale*

b) *% giornalisti attivi*



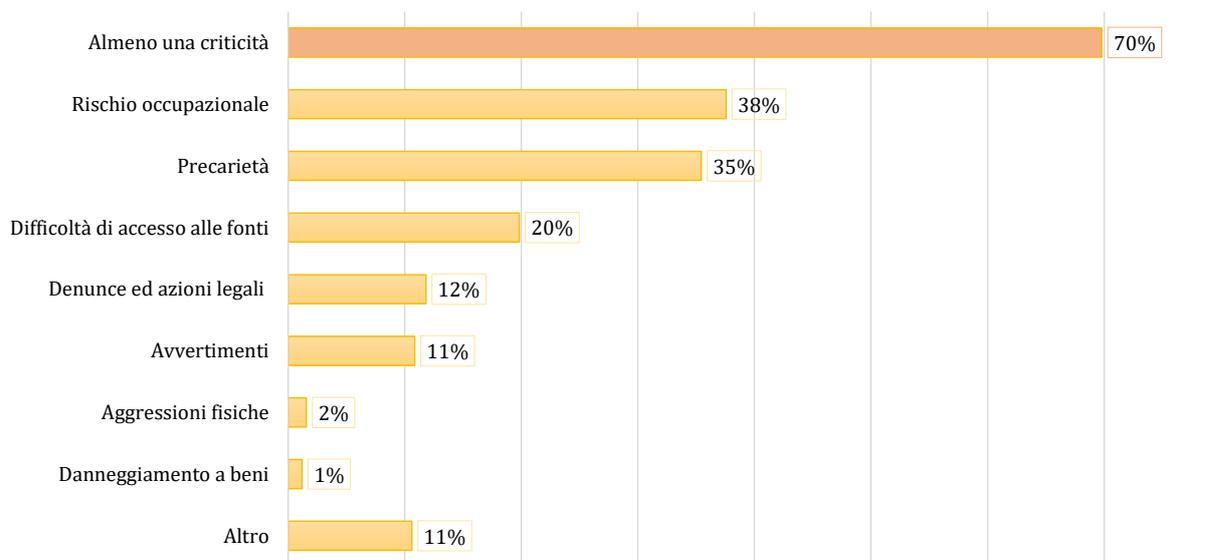
Fonte: elaborazione Agcom su dati Ossigeno per l'Informazione e Inpgi

### 6.1.2. Evidenze dall'attività di monitoraggio dell'Autorità

**122.** Come sopra esposto, l'Autorità, nell'ambito della seconda edizione dell'*Osservatorio sul giornalismo*, ha condotto una specifica attività di monitoraggio sulle criticità legate alla professione giornalistica. Oltre alle categorie definite da Ossigeno per l'Informazione (**Tabella 1**)<sup>121</sup>, sono state introdotte problematiche di natura economica, che caratterizzano la presente situazione di crisi del settore. Queste riguardano, essenzialmente, la precarietà e i rischi occupazionali, e, come rappresentato nella **Figura 36**, costituiscono di gran lunga le criticità più sentite nell'attuale fase che attraversa il sistema informativo italiano (con percentuali superiori al 35% dei giornalisti attivi).

**123.** In generale, il 70% dei giornalisti attivi ha sperimentato, nel corso dell'ultimo anno, almeno una delle criticità riportate. Vista la presenza, ormai maggioritaria, di operatori dell'informazione che lavorano in condizioni di precariato (**Capitolo 2**), e con retribuzioni del tutto esigue, non sorprende che le criticità di natura economica siano quelle più avvertite. D'altronde, appare elevata anche la percentuale di coloro che subiscono forme di intimidazione, sia quelle di stampo criminale - dal momento che circa l'11% è oggetto di minacce, insulti o altre forme di avvertimento che arrivano anche a sfociare in forme di violenza come aggressioni fisiche (2%) e danneggiamento a beni personali (1%) - sia quelle derivanti da abusi del diritto (12%). Peraltro, questi abusi, diffusi ma spesso minimizzati o addirittura ignorati dagli stessi organi di informazione, soffrono di una sostanziale invisibilità da parte della pubblica opinione.

**Figura 36 – Criticità riscontrate dai giornalisti nell'ultimo anno**



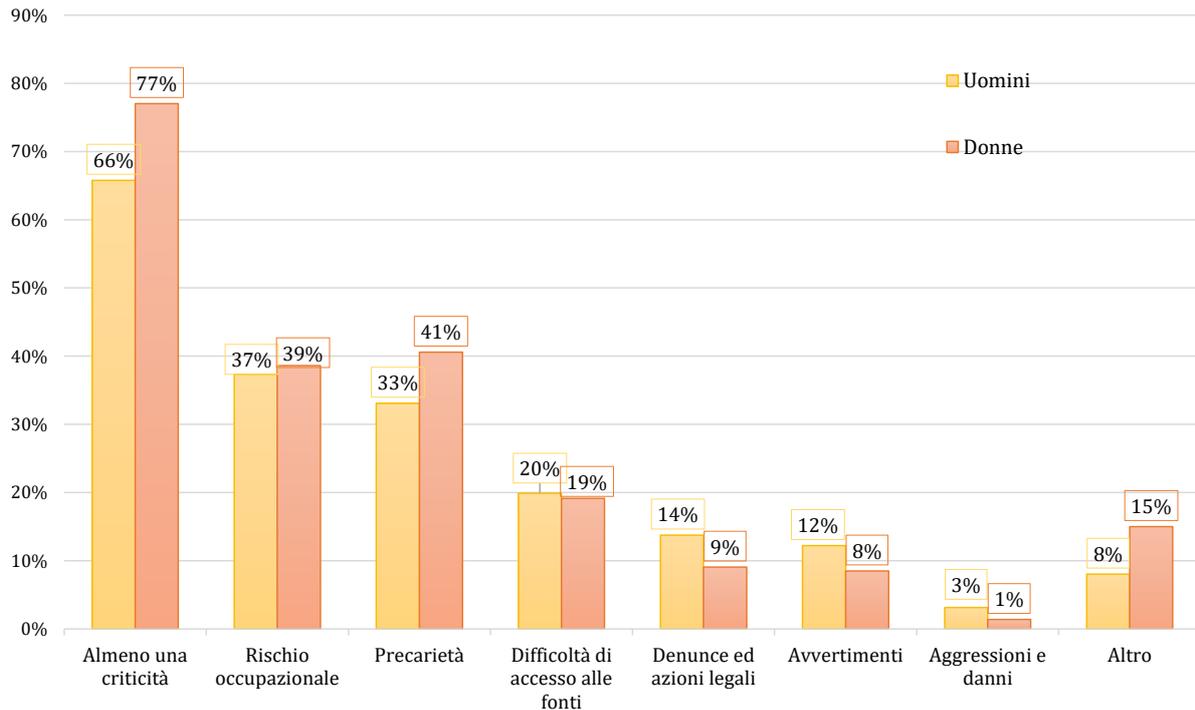
**124.** L'analisi delle criticità svolta sotto il profilo del genere, segnala alcune marcate differenze (**Figura 37**). Le donne dichiarano di aver riscontrato criticità nel proprio lavoro in misura proporzionalmente maggiore degli uomini (il 78,8% rispetto al 68,6%), e anche la natura delle problematiche differisce in modo sostanziale. Le giornaliste sono prevalentemente soggette a condizionamenti di natura economica, con particolare gravità nel caso della precarietà (il 41% delle donne rispetto al 33% degli

<sup>121</sup> Rispetto alle categorie individuate da Ossigeno per l'Informazione si è scelto di sostituire la generica "Ostacolo all'informazione" con una tipologia più specifica inerente "Le difficoltà di accesso alle fonti documentali (registri pubblici, ...)". Tale criticità è stata più volte evidenziata all'Autorità da diversi *stakeholder* e la frequenza con cui ricorre manifesta la sua importanza. Peraltro, si sottolinea come la crescente importanza del *data journalism*, strettamente connesso con il giornalismo di inchiesta, trova forti limiti proprio nella disponibilità (a volte a pagamento, incrementando i costi del fare un certo tipo di giornalismo) o nell'accessibilità dei dati (coinvolgendo anche le capacità di utilizzare i nuovi strumenti), si veda al riguardo Splendore, S. (2016), *Closed data! Il giornalismo italiano alla ricerca di dati*, *Problemi dell'informazione*, 1.

uomini), mentre gli uomini sono in maggior misura oggetto di intimidazioni, minacce, aggressioni e azioni legali. Questo può dipendere anche dal fatto che, come descritto nel **Capitolo 4**, le tematiche affrontate appaiono avere, in Italia, una significativa connessione con il genere.

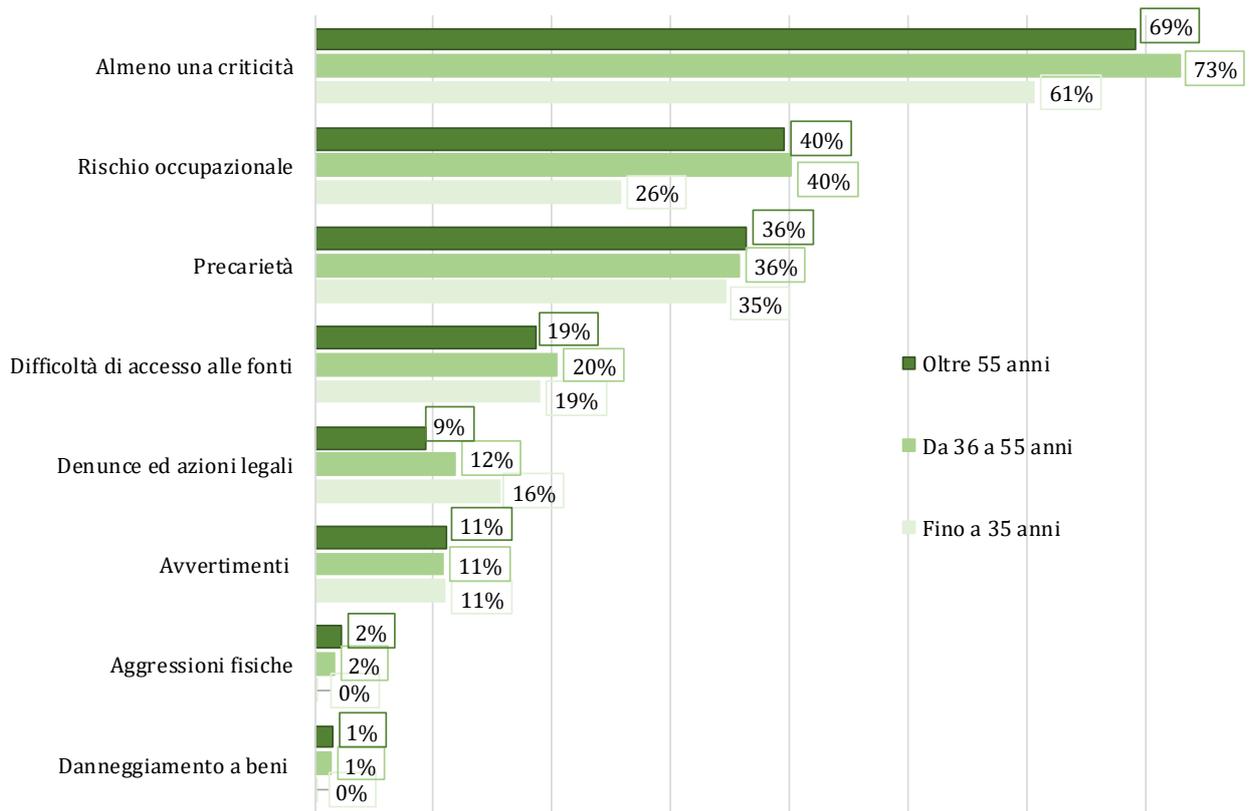
**125.** Infatti, i temi seguiti dai giornalisti maggiormente minacciati sono le c.d. *hard news*. In primo luogo, politica e cronaca che, come si evince dall’analisi svolta nei capitoli precedenti, sono comunque gli argomenti più seguiti dagli uomini. In secondo luogo, figurano i temi riguardanti l’ambiente e gli argomenti di natura economica e finanziaria.

**Figura 37 – Criticità riscontrate dai giornalisti per genere**

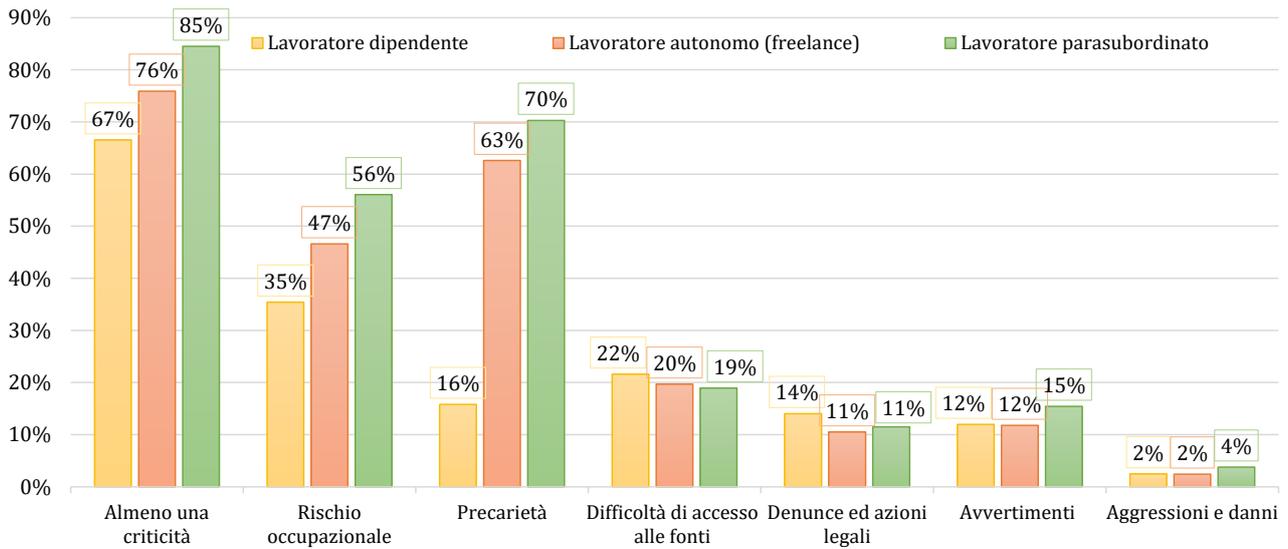


**126.** Analizzando la tipologia di attività svolta dal giornalista che ha subito minacce emerge che quelle maggiormente interessate sono prevedibilmente quelle che riguardano le attività più esposte. Per le aggressioni fisiche, ad esempio, il rischio maggiore si trova nel caso di giornalisti che svolgono servizi audiovisivi e interviste. Inoltre, circa il 50% delle denunce e delle altre azioni legali interessano alcune categorie meno “visibili” ma di elevata responsabilità, come chi svolge funzioni di coordinamento in redazione.

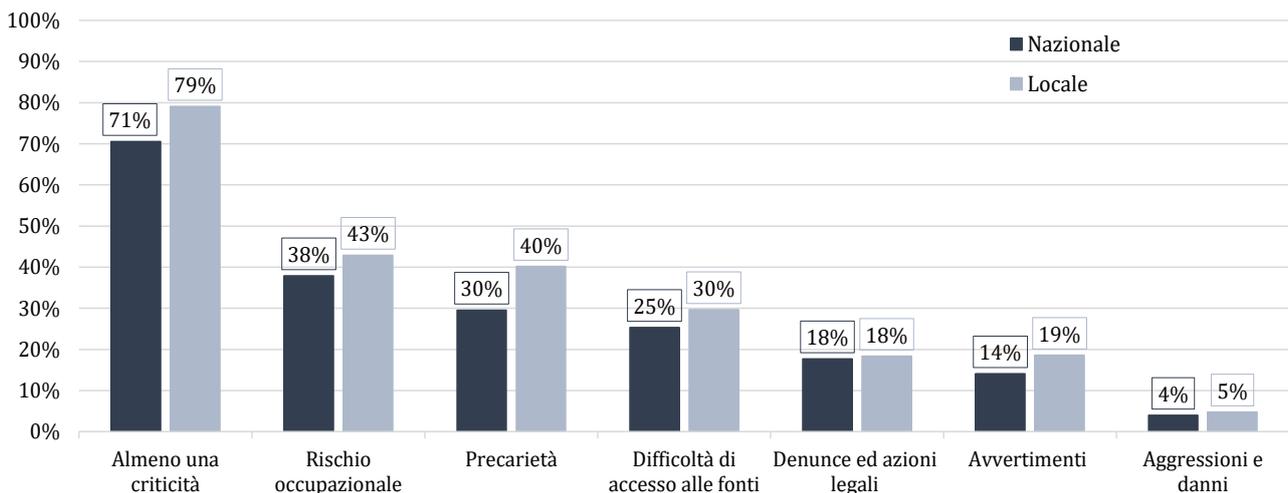
**127.** L’analisi per età evidenzia che la classe che incontra maggiori criticità è quella centrale, dai 36 ai 55 anni, ossia quella più attiva e che svolge la professione giornalistica come attività principale e prevalente (**Figura 38**). Inoltre, con particolare riguardo alle denunce e alle azioni legali, la fascia giovanile (fino a 35 anni) è quella in maggiore sofferenza (16% rispetto al 9% della classe più anziana), probabilmente a causa della maggiore precarietà che la caratterizza e che la rende più vulnerabile rispetto a questo tipo di liti giudiziarie.

**Figura 38 – Criticità riscontrate dai giornalisti per classi di età**

**128.** Le nuove generazioni di giornalisti, trovandosi spesso in condizioni di precarietà e basso reddito, sono facilmente emarginabili e meno in grado di contrastare i tentativi di censura. Come illustrato nell'analisi precedente, il mercato del lavoro è caratterizzato da una dicotomia tra *insider* (i dipendenti) e *outsider* (gli autonomi), e ciò può determinare effetti negativi sulla produzione di informazione. A riprova di queste considerazioni, la **Figura 39** mostra una netta differenziazione nelle criticità di natura economica (molto meno invece nelle altre) tra giornalisti dipendenti e autonomi/parasubordinati, laddove il rischio occupazionale è percepito da un terzo dei primi e ben oltre la metà dei secondi, e i fenomeni di precarietà toccano il 16% dei dipendenti e raggiungono invece il 70% del lavoro parasubordinato.

**Figura 39 – Criticità riscontrate dai giornalisti per condizione lavorativa**

**129.** Occorre evidenziare che alcune criticità risultano amplificate a livello locale. Sotto il profilo economico, infatti, le piccole realtà locali sono maggiormente colpite dalla crisi, in quanto caratterizzate da strutture editoriali poco floride: ciò le rende più fragili nell'affrontare le intimidazioni, poiché non sono in grado di garantire una copertura ai giornalisti, né hanno una capacità economica tale da affrontare eventuali azioni legali<sup>122</sup>. Di conseguenza, se si confrontano i giornalisti che si occupano di politica e cronaca locale con quelli che affrontano gli stessi temi a livello nazionale (Figura 40), ne emerge che i primi sono costretti ad affrontare problematiche di entità notevole, sia in termini di minacce e intimidazioni (avvertimenti, aggressioni e danni a beni personali), sia, soprattutto, a livello di criticità di ordine economico (rischio occupazionale e precarietà).

**Figura 40 – Giornalisti minacciati distinti in base all'ambito territoriale del tema affrontato**

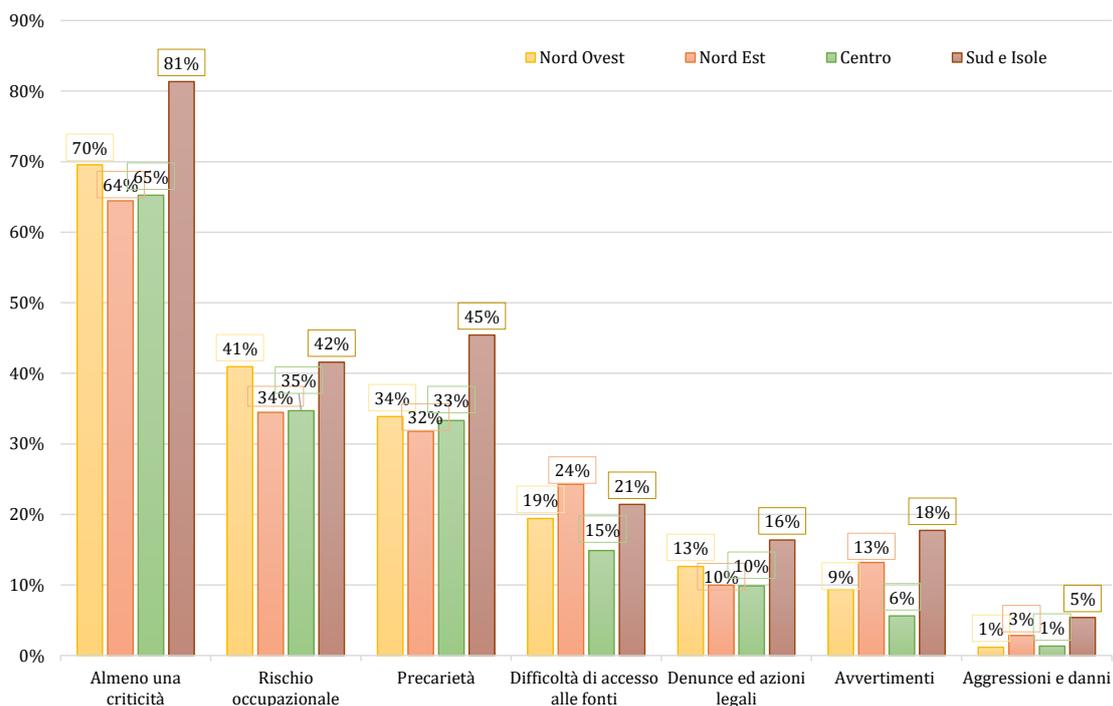
**130.** Peraltro, il contesto sociale e umano, oltre che professionale, contribuisce ad aggravare la condizione di isolamento in cui si trova a operare la maggior parte dei giornalisti attivi a livello locale, che risultano maggiormente esposti alle minacce. L'informazione locale assolve a numerose funzioni

<sup>122</sup> Come si vedrà meglio nel paragrafo successivo, è da considerare che, alle spese legali vanno aggiunti gli oneri connessi all'obbligo contabile di iscrivere nelle passività di bilancio parte dell'importo dei risarcimenti richiesti, con un effetto a volte devastante sui conti già fragili delle società editoriali.

nella società; oltre ad informare, contribuisce a creare o rafforzare un'identità locale della comunità. Le voci fuori dal coro, che denunciano atti illegittimi che riguardano persone vicine o note, perturbano gli equilibri esistenti, e sono spesso vissute come espressione di un tradimento, portando al conseguente isolamento sociale dei giornalisti e delle loro famiglie. In ambito locale le intimidazioni subite possono determinare *“un'informazione contigua, compiacente o persino collusa con le mafie. Perché se è vero che gli episodi di compiacenza a volte sono il prodotto di minacce subite, è pur vero che esiste un reticolo di interessi criminali che ha trovato in alcuni mezzi d'informazione e in alcuni editori un punto di saldatura e di reciproca tutela”*<sup>123</sup>.

**131.** Analizzando i dati dell'*Osservatorio sul giornalismo* per verificare la diffusione geografica del fenomeno, si conferma lo squilibrio territoriale che mostra dei valori costantemente più alti della media per il Sud e le Isole sia per le criticità di ordine economico sia per le intimidazioni. È da rilevare che il valore relativo alla precarietà nel Mezzogiorno è superiore al 45%, mentre nelle altre aree geografiche del Paese i valori superano di poco il 30%, con uno scarto quindi di circa quindici punti percentuali. Anche sotto il profilo delle intimidazioni il Mezzogiorno mostra dei valori decisamente maggiori della media nazionale. Il Nord-Ovest invece presenta valori maggiori della media solo con riferimento al rischio occupazionale e alle denunce ed azioni legali, mostrando una maggiore frequenza delle criticità economiche, mentre il Nord Est ha valori decisamente superiori alla media nazionale nella difficoltà di accesso alle fonti documentali e, di poco maggiori della media, nel caso degli avvertimenti (**Figura 41**).

**Figura 41 – Criticità riscontrate dai giornalisti per macro-area geografica**



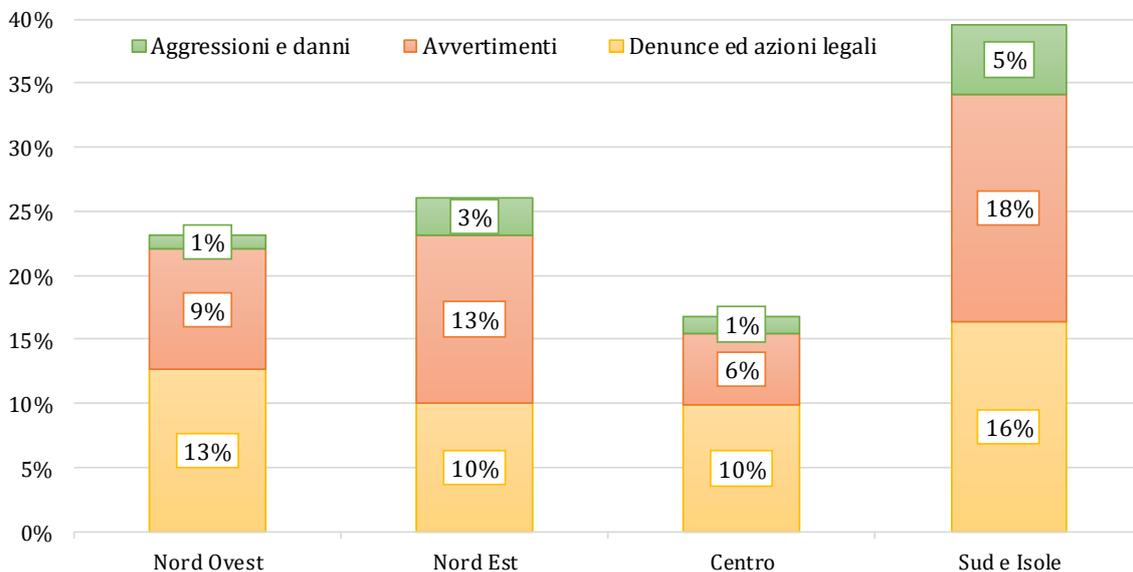
**132.** È bene rilevare che, nonostante le criticità di ordine economico siano le più frequenti, dall'analisi emerge che più del 35% delle criticità riscontrate riguardano intimidazioni, minacce, aggressioni e danneggiamenti. Una diffusione importante che porta alcuni a pensare che l'intimidazione sia parte di un sistema, ormai patologico, in cui l'assenza di tutele facilita i fenomeni di censura e di auto-censura<sup>124</sup>.

<sup>123</sup> Comitato *Mafia, giornalisti e mondo dell'informazione*, costituita nell'ambito della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, Camera dei deputati, XVII legislatura.

<sup>124</sup> CNOG (2016). *Piccola e fragile. Quaderni*.

Limitando l'analisi a coloro che hanno subito intimidazioni e tralasciando le criticità di altra natura, i dati confermano la drammaticità della situazione in cui versano il Sud del Paese e le Isole (**Figura 42**).

**Figura 42 – Analisi territoriale delle intimidazioni**



**133.** Dall'analisi delle intimidazioni, si evince l'importanza assoluta dell'uso dell'azione legale come strumento di deterrenza all'esercizio del diritto di cronaca (producendo il cd. *chilling effect*, v. *supra*). Ci sono svariati aspetti che rendono difficile misurare il *chilling effect*; esso infatti è influenzato dalla prevedibile entità dei costi di un'azione legale<sup>125</sup>, ma anche da quella intangibile in termini di credibilità e di isolamento sociale. I metodi più utilizzati per valutarlo sono le indagini e i sondaggi, che presentano però le distorsioni dovute alla discrezionalità del rispondente. Altri studi suggeriscono di valutarlo sulla base del numero di contenziosi; d'altra parte, tale dato non fornisce un'indicazione univoca, dato che l'esistenza di poche cause potrebbe anche essere il segnale di una legge molto repressiva, il cui effetto punitivo di fatto impedisce la libertà di espressione e quindi non genera cause. Si tratta di un tema che in Italia ha raggiunto livelli tali da essere l'oggetto di analisi di Osservatori internazionali<sup>126</sup> ed è particolarmente sentito da chi esercita la professione giornalistica<sup>127</sup>.

**134.** Al riguardo, occorre rilevare che, come emergerà nel corso del prossimo paragrafo, la diffamazione a mezzo stampa è perseguibile sul piano penale e civile, sia separatamente sia contestualmente, con richieste di risarcimento del danno del tutto sproporzionate rispetto al pregiudizio effettivo subito e alle capacità economiche del giornalista e dell'editore. Inoltre, i tempi processuali che caratterizzano le cause per diffamazione sono piuttosto lunghi, arrivando in alcuni casi alla definizione quando il giornalista non ha ormai più la copertura legale dell'editore. In questo quadro, la condizione contrattuale del giornalista (dipendente vs. autonomo) e la sua remunerazione annua incidono

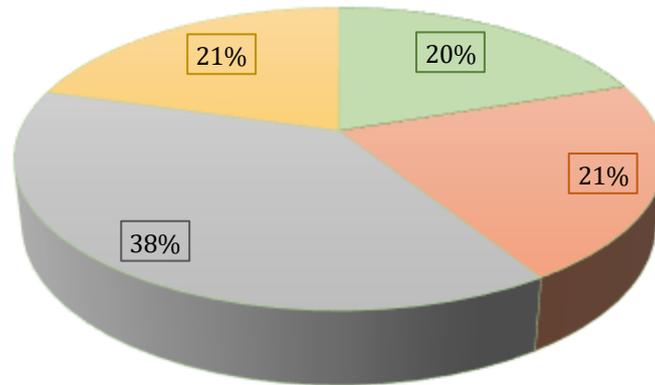
<sup>125</sup> Secondo la stima nello studio citato di Ossigeno per l'Informazione, i giornalisti italiani "spendono ogni anno almeno 54 milioni di euro per sostenere le spese di difesa legale. E poiché ormai soltanto a una minoranza è garantita la tutela legale dall'editore, gran parte di queste spese gravano sui bilanci personali." Anche in letteratura si indicano tra le cause principali del *chilling effect* le spese legali (si veda ad esempio Anderson, D. A., (1975). *Libel and Press Self-Censorship*, 53 *Tex L. Rev.* 422).

<sup>126</sup> United Nations (2013). *Report of the special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression*, Frank La Rue, cit.

<sup>127</sup> FNSI rileva nel suo contributo che un ampliamento delle intimidazioni nei confronti dei giornalisti, mette in evidenza il fenomeno delle *querele temerarie* «[...] con conseguente richiesta di risarcimento per danni in sede civile, che rappresentano vere e proprie intimidazioni nei confronti del libero esercizio della professione». Rilevanti soprattutto «nelle aziende editoriali, che non hanno una consistente condizione economica, come è il caso dell'informazione locale».

particolarmente sull'entità del *chilling effect*. La **Figura 43** mostra che oltre il 40% dei giornalisti che in Italia hanno subito una denuncia guadagna meno di 20mila euro l'anno.

**Figura 43 – Fasce di reddito dei giornalisti denunciati**



■ Fino a 5.000 € ■ Da 5.001 a 20.000 € ■ Da 20.001 a 75.000 € ■ Oltre 75.000 €

*In sintesi: criticità dei giornalisti italiani*

## Criticità dei giornalisti italiani

2016



Il 70% dei giornalisti ha riscontrato almeno una criticità



Le donne riscontrano criticità in misura proporzionalmente maggiore (79%) degli uomini (69%), maggiormente di natura economica



Le criticità risultano amplificate a livello locale (79% locale vs. 71% nazionale)



Sud e Isole maggiormente interessati dalle criticità

Rischio occupazionale



38%



37%



39%

Precarietà



35%

33%

41%

Difficoltà accesso fonti



20%

20%

19%

Denunce e azioni legali



12%

14%

9%

Avvertimenti



11%

12%

8%

Aggressioni fisiche



2%

3%

1%

Danneggiamento a beni



1%

1%

1%

## 6.2. Analisi delle criticità normative: liti temerarie e giornalismo

### 6.2.1. Le forme di intimidazione rivolte ai giornalisti: le liti temerarie

**135.** Lo svolgimento della professione giornalistica presuppone, come da tempo stabilito dalla Corte di Cassazione, l'esercizio di un potere-dovere finalizzato a portare a conoscenza dell'opinione pubblica fatti, notizie e vicende interessanti la vita associata<sup>128</sup>. La funzione informativa realizzata tramite l'esercizio della libertà di stampa – riconducibile all'art. 21 Cost. – consente la partecipazione del cittadino alla vita pubblica e garantisce il controllo democratico diffuso che, a sua volta, si traduce nell'esercizio del diritto di voto consapevole<sup>129</sup>.

**136.** Durante lo svolgimento della fondamentale attività di informazione al pubblico emerge, al contempo, la necessità di salvaguardare beni individuali, quale la dignità, l'onore, l'immagine e la reputazione del singolo individuo oggetto della notizia; valori, questi ultimi, a loro volta riconducibili alla tutela della dignità umana di cui all'art. 2 Cost<sup>130</sup>. L'ordinamento interno, pertanto, promuove il ragionevole contemperamento fra la tutela di interessi facenti capo al singolo individuo e l'opposto e contestuale interesse pubblico alla divulgazione di fatti e opinioni la cui conoscenza assume rilevanza per l'intera collettività.

**137.** Come rappresentato dalle associazioni rappresentative degli interessi della categoria dei giornalisti (v. *infra*), la casistica ha registrato episodi in cui l'interesse individuale di colui che rappresenta l'oggetto della notizia finisce con il predominare, nei fatti, su quello collettivo alla conoscenza delle informazioni, a causa del ricorso a una molteplicità di forme dirette a limitare l'esercizio del diritto di cronaca giornalistica.

**138.** In altri termini, come esposto nel precedente paragrafo, la professione oggi risente di alcune criticità legate alla tendenza a esercitare forme di intimidazione mirate a inibire la diffusione di notizie ritenute scomode<sup>131</sup>. In questo contesto, rischiano di persistere effetti, quali il *chilling effect* (v. *supra*), che inibiscono il libero dispiegarsi di una pluralità di voci informative.

**139.** Dai dati esposti nel paragrafo precedente emerge, in particolare, che alcune forme di intimidazione subite dai giornalisti sono esercitate attraverso strumenti legali. Si fa riferimento alle cd. liti temerarie, dove la temerarietà è intesa come sinonimo di pretestuosità: si tratta di azioni processuali per lo più infondate in punto di fatto e diritto, e ciò nonostante esperite con il solo scopo di limitare e condizionare l'esercizio del diritto di cronaca del giornalista. Con l'espressione "lite temeraria" si intende, pertanto, l'agire o resistere in giudizio con mala fede, colpa grave, o assenza di normale prudenza (colpa lieve), cioè con la consapevolezza di intentare una causa processuale in assenza di un fondamento in fatto o diritto, o con intenti puramente dilatori, o a fini di ostruzionismo, ovvero con la mancanza della pur

<sup>128</sup> Cfr. Cass., sez. V, 12 gennaio 1982. La libertà di informare, il diritto di cronaca e di critica da parte del giornalista sono da ricomprendersi nella più ampia libertà di manifestazione del pensiero e di stampa tutelati dall'art. 21 Cost., e, come tali, serventi all'interesse generale della collettività al pluralismo delle opinioni e delle notizie. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo fissò le condizioni in presenza delle quali gli Stati possono ricorrere a forme di limitazione legittima all'esercizio della libertà di cronaca. Da tanto ne consegue che la funzione di riferire al grande pubblico su fatti di interesse è suscettibile di essere sanzionata, dunque limitata in maniera legittima, solo allorché si verifichi la contemporanea presenza di tre condizioni: che la sanzione sia prevista dalla legge, che essa sia un metodo necessario per perseguire finalità legittime nel contesto di una società democratica, e che sia proporzionata al fatto (Corte Europea diritti dell'uomo, Steel e Morris c. Regno Unito, 15 febbraio 2005).

<sup>129</sup> Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, Thorgeir Thorgeirson c. Islanda, 25 giugno 1992.

<sup>130</sup> Esulano da questo approfondimento gli ulteriori interessi individuali che potrebbero essere impattati dall'esercizio del diritto di cronaca giornalistica, come per esempio la tutela del diritto all'oblio, il diritto alla riservatezza, il segreto professionale.

<sup>131</sup> Per una panoramica sulle più frequenti forme di intimidazione nei confronti della categoria dei giornalisti in ambito europeo si rinvia a al contributo di FRA–European Union Agency for Fundamental Rights, *Violence, threats and pressures against journalists and other media actors in the EU*, cit.

minima avvedutezza e consapevolezza delle conseguenze dei propri atti. Nel caso di lite temeraria intentata nei confronti del giornalista il processo, mezzo di tutela dei diritti della personalità, si trasforma in strumento di limitazione di un altro diritto fondamentale, quello della libera manifestazione del pensiero.

**140.** Questo fenomeno, pur essendo diffuso in numerosi Paesi<sup>132</sup>, emerge con estrema gravità in Italia, in ragione del fatto che spesso la figura del giornalista appare poco garantita e per lo più debole di fronte alle forme di minaccia subite, per una serie di motivazioni che di seguito si elencano.

**141.** In primo luogo, l'elevato grado di precarietà e le forme più diffuse di inquadramento contrattuale della categoria (**Capitolo 3**) non appaiono idonee a garantire l'operatore dell'informazione rispetto ai costi processuali legati alle suddette forme di intimidazione. Spesso si riscontra la mancanza di un supporto da parte della testata editoriale, soprattutto nel caso delle piccole realtà locali, che hanno l'obbligo contabile di iscrivere in bilancio la passività legata al costo delle spese processuali.

**142.** In secondo luogo, l'effetto intimidatorio delle querele è anche legato alla lunga durata dei processi in Italia, nonché al timore del querelato di subire una condanna da scontare in carcere, situazione che pone il nostro Paese in condizione distonica rispetto al resto dell'Europa<sup>133</sup>.

**143.** In definitiva, il giornalista dovrà costituirsi in giudizio, il più delle volte anticipare le spese legali, e affrontare un lungo *iter* processuale nel quale avrà l'onere, altresì, di fornire la prova del corretto esercizio del suo diritto-dovere di cronaca. Tale prova spesso non si basa sul mero dato documentale, ed è per sua natura di complessa dimostrazione<sup>134</sup>. Inevitabilmente, il timore di dover affrontare i costi – in termini psicologici e monetari – di una causa, finisce con l'esercitare un pesante effetto dissuasivo nei confronti del giornalista e può indurre, come argomentato diffusamente nel precedente paragrafo, a fenomeni strutturali di *chilling effect*.

**144.** Oltretutto, di frequente, l'azione processuale si concretizza in richieste di risarcimento spropositate, in ragione del fatto che non esistono, in punto di diritto, limiti alla quantificazione del danno non patrimoniale richiesto a titolo di risarcimento. Le richieste economiche esorbitanti e del tutto sproporzionate rispetto all'eventuale danno effettivamente subito contribuiscono a rafforzare l'effetto intimidatorio nei confronti del giornalista.

**145.** In conclusione, si può affermare come l'azione temeraria possa rappresentare uno strumento pretestuoso in grado di incidere *ex ante* sulla libera scelta del giornalista di diffondere o meno una notizia. Questi potrebbe essere indotto a non divulgare presso il pubblico avvenimenti di rilevante interesse nazionale e locale e, quindi, relegato a una sorta di autocensura imposta (*self-censorship*). L'abuso del diritto all'azione processuale potrebbe determinare una menomazione della libertà costituzionalmente riconosciuta di concorrere con metodo democratico alla formazione della pubblica

<sup>132</sup> FRA – European Union Agency for Fundamental Rights, *Violence, threats and pressures against journalists and other media actors in the EU*, cit.

<sup>133</sup> In tal senso, cfr. *Reporters sans frontières*, che evidenzia come nel corso degli anni l'Italia continui a perdere posizioni rispetto ad altri paesi. Nella edizione 2016 l'Italia risulta al 77° posto, tra gli ultimi in Europa. Sul punto, si veda il [rapporto](#) adottato dal Consiglio per i diritti umani il 29 aprile 2014 (A/HRC/26/30/add.3), che ha evidenziato come in Italia sussista «[...]the continued criminalization of defamation, the vulnerability of the press to frivolous litigation, the unreasonable protection from insult given to public authorities, the existence of threats against some journalists and the deteriorating working conditions of journalists overall».

<sup>134</sup> Fu la nota "sentenza decalogo del giornalista" della Cassazione (Corte Cass. I civ. 18 ottobre 1984, n. 5259) che stabilì le condizioni in presenza delle quali l'esercizio del diritto di cronaca sia da considerarsi legittimo – ancorché ne derivi una lesione dell'altrui reputazione – e dunque operi l'esimente di cui all'art. 51 c.p. Queste le condizioni: utilità sociale dell'informazione in relazione all'attualità e alla rilevanza dei fatti narrati; verità oggettiva della notizia pubblicata, vale a dire corrispondenza tra i fatti accaduti e quelli narrati (o anche soltanto putativa, purché frutto di un serio e diligente lavoro di ricerca); continenza o forma civile dell'esposizione, vale a dire modalità di rappresentazione della notizia mantenuta nei limiti dell'obiettività e della serenità e non eccedente rispetto allo scopo informativo da conseguire. Sicché, la carenza di uno dei requisiti fa riespandere il diritto inviolabile all'onore e alla reputazione del singolo individuo, mentre l'esercizio del diritto di cronaca non è più configurabile, ed il fatto integrerà gli estremi del reato di diffamazione.

opinione a causa dell'effetto intimidatorio derivante dalle diverse forme di "persuasione legale"<sup>135</sup>. In quest'ultimo caso, potrebbe derivare un conseguente affievolimento del diritto dei cittadini a essere informati e del libero esercizio della propria sovranità, nonché del diritto di voto consapevole, a fronte dell'abuso del diritto all'azione processuale<sup>136</sup>.

### 6.2.2. L'azione temeraria nel processo penale e civile

**146.** Le forme di intimidazione di natura processuale derivano dalla possibilità di rivolgersi in via pretestuosa al giudice percorrendo diverse strade<sup>137</sup>.

**147.** In primo luogo, la persona ritenuta offesa può querelare il giornalista per il reato di diffamazione a mezzo stampa instaurando un procedimento penale volto ad accertare la responsabilità dell'autore della comunicazione ritenuta offensiva e costituirsi, altresì, parte civile ai fini della richiesta di risarcimento dei danni subiti. In Italia, la diffamazione a mezzo stampa è un reato punito dalla Legge sulla stampa e dal Codice Penale, che prevedono pene sanzionatorie e detentive molto severe<sup>138</sup>.

**148.** In secondo luogo, è possibile rivolgersi in via autonoma al Tribunale Civile e chiedere il risarcimento del danno<sup>139</sup>. Il soggetto quantifica i danni nella richiesta o lascia al giudice il compito di calcolarli. Il risarcimento del danno avviene per equivalente, cioè attribuendo al danneggiato una somma di danaro utile a compensare il pregiudizio sofferto. In entrambi i casi, il giudice dovrà accertare se, nel caso di specie sottoposto alla sua attenzione, il giornalista abbia legittimamente esercitato il suo diritto-dovere di cronaca. In caso contrario, il giudice è chiamato a liquidare il danno in favore di parte attorea.

**149.** Si osserva che lo strumento della citazione in sede civile per il risarcimento dei danni è in grado di ottenere lo stesso obiettivo intimidatorio di una azione penale temeraria, pur presentando alcuni "vantaggi" di ordine processuale. In sede penale, il termine per presentare la querela è di 90 giorni dalla pubblicazione della notizia o dalla sua conoscenza (art. 124 c.p.). Ai sensi dell'art. 2947 c.c., invece, il

<sup>135</sup> Cass., sez. V, 7 febbraio 2001, 2352.

<sup>136</sup> Nel noto caso *New York Times Co. v. Sullivan* del 1964, la Corte Suprema americana cassò la sentenza nella quale si condannava il giornale al pagamento di un risarcimento pecuniario esemplare nei confronti di un pubblico ufficiale, in quanto considerato un'illecita limitazione alla libertà di manifestazione del pensiero. Ancora, nel caso *Reynolds v. Times Newspapers Ltd and Others*, 1999, si legge come «*The common law has long recognised the 'chilling' effect of this rigorous, reputation protective principle. There must be exceptions. At times people must be able to speak and write freely, uninhibited by the prospect of being sued for damages should they be mistaken or misinformed. In the wider public interest, protection of reputation must then give way to a higher priority*».

<sup>137</sup> Oltre all'azione civile e penale, il presunto danneggiato dispone di una serie di altri strumenti, quali l'esercizio del diritto di rettifica, la tutela cautelare civile, la mediazione civile obbligatoria. Secondo il Dossier di Ossigeno per l'informazione, *Taci o ti quereloi!*, cit., «[...]in materia di diffamazione la mediazione civile obbligatoria, introdotta nel 2010 come una rivoluzione liberatoria che avrebbe dovuto risolvere le liti in tempi brevi e senza aggravii per la giustizia, si è rivelata un sostanziale fallimento. Alla mediazione finora si è presentato appena un terzo delle persone citate e l'86 per cento delle mediazioni ha avuto esito negativo».

<sup>138</sup> La pena applicabile al reato di diffamazione a mezzo stampa varia a seconda che l'offesa consista nell'attribuzione di un fatto determinato o meno: se fatto determinato, la Legge 8-2-1948 n. 47 all'art. 13 prevede la pena della reclusione da uno a sei anni e multa non inferiore ad euro 258; se non vi è attribuzione di fatto determinato, l'art. 595, 3° co, c.p., prevede la reclusione da sei mesi a tre anni o multa non inferiore a euro 516.

<sup>139</sup> La richiesta di risarcimento può avere ad oggetto il danno patrimoniale e quello non patrimoniale. In merito al danno patrimoniale, occorre la prova della diretta incidenza della divulgazione della notizia diffamatoria nella sfera patrimoniale del diffamato. In merito al danno non patrimoniale, inteso come incidenza sul patrimonio morale e psichico del soggetto, trova applicazione l'art. di cui all'art. 2059 c.c. Sul punto, vanno ricordate le note sentenze di Cass. nn. 8827/2003, 8828/20003 e S.U. 26972/2008 che, tramite una lettura costituzionalmente orientata dell'articolo (conforme alla tutela offerta dalla Costituzione all'individuo e alla famiglia) intendono superarne la tradizionale lettura restrittiva. Il risarcimento del danno non patrimoniale non è più limitato ai soli casi previsti dall'ordinamento, ma anche allorquando il fatto illecito abbia vulnerato in maniera grave un diritto della persona direttamente tutelato dalla Costituzione.

termine per agire in sede civile è quinquennale<sup>140</sup>. Questo mancato coordinamento fra norme penali e civili comporta che giornalisti e aziende editoriali rimangano esposti al rischio di ricevere citazioni in giudizio in sede civile per un arco di tempo molto più esteso rispetto alle azioni penali, per cui l'effetto intimidatorio delle prime rispetto alle seconde risulta addirittura intensificato.

**150.** Inoltre, in sede civile il risarcimento del danno ex art. 2043 può essere riconosciuto anche in caso di semplice colpa (negligenza), diversamente dalla fattispecie penale di cui all'art. 595 c.p., che richiede la sussistenza del dolo.

**151.** Infine, occorre considerare che nell'ambito del processo penale la querela è soggetta a una attività di "filtro" da parte del magistrato che accerta la rilevanza penale o meno del fatto oggetto della querela stessa. Al contrario, le citazioni in sede civile non sono sottoposte a un vaglio preliminare e vengono direttamente sottoposte all'esame del giudice.

**152.** In definitiva, si rileva come lo strumento della citazione in sede civile per il risarcimento dei danni da un lato presenti alcune prerogative di tipo processuale rispetto alla tutela penale e, dall'altro, è in grado di ottenere lo stesso obiettivo intimidatorio di una azione penale temeraria. Essa, quindi, potrebbe colpire la situazione psicologica, esistenziale ed economica del giornalista, oltre che condizionare l'attività di impresa di una testata editoriale, soprattutto se di piccole dimensioni e radicata nel tessuto locale.

### *6.2.3. Liti temerarie rivolte ai giornalisti e "danni punitivi"*

**153.** La lite temeraria è un istituto già presente nell'ordinamento italiano: sovviene, a tal proposito, l'art. 96 c.p.c., rubricato "Responsabilità aggravata". Nei casi in cui la richiesta di risarcimento del danno sia strumentalizzata dalla persona ritenuta offesa al fine di condizionare l'esercizio della libertà di stampa del giornalista, quest'ultimo potrebbe ricevere un ristoro tramite l'applicazione delle disposizioni in esame.

**154.** Secondo tale normativa, sono considerate liti temerarie quelle proposte da chi agisce in giudizio in malafede. La finalità della norma è duplice: da un lato, l'ordinamento mira a scoraggiare l'abuso dell'azione processuale caratterizzata da una responsabilità aggravata, ossia una responsabilità che si fonda su di un comportamento che sfocia in una condotta di carattere abusivo – costringere un soggetto a prendere parte a un giudizio obiettivamente ingiustificato – considerata con disfavore dall'ordinamento; dall'altro lato, l'ordinamento intende perseguire un interesse pubblico, vale a dire deflazionare il contenzioso giudiziario mediante l'eliminazione di azioni ingiustificate<sup>141</sup>.

**155.** In particolare, secondo il comma 1 dell'art. 96 c.p.c.,<sup>142</sup> se risulta che la parte soccombente abbia agito o resistito in giudizio con malafede o colpa grave, il giudice, su istanza dell'altra parte, la condanna, oltre che alle spese, al risarcimento dei danni, che liquida, anche di ufficio, nella sentenza. Il comma terzo dell'art. 96 c.p.c. dispone che il giudice, al momento della pronuncia sulla ripartizione delle spese di lite

<sup>140</sup> L'art. 2947 c.c. prevede infatti che «il diritto al risarcimento del danno derivante da fatto illecito si prescrive in cinque anni dal giorno in cui il fatto si è verificato» e, «in ogni caso, se il fatto è considerato dalla legge come reato e per il reato è stabilita una prescrizione più lunga, questa si applica anche all'azione civile».

<sup>141</sup> Marinucci, F. (2016, 11 luglio). *Querele temerarie: novità dal nuovo ddl sul processo civile e dagli ordinamenti degli altri paesi europei*, Articolo21 liberi di.

<sup>142</sup> Il comma 1 dell'art. 96 c.p.c. dispone che il giudice, su istanza di parte, possa condannare il soccombente che abbia agito in giudizio con mala fede o colpa grave al risarcimento dei danni (oltre che al rimborso delle spese) sofferti dalla parte che è risultata poi vittoriosa. Ai fini del risarcimento del danno, pertanto, deve sussistere l'elemento oggettivo della soccombenza, nonché l'elemento soggettivo attinente al comportamento del soccombente (mala fede o colpa grave). La quantificazione del risarcimento di cui al comma 1, in questi termini, risulta essere strettamente legata alla prova dell'entità dei danni effettivamente subiti dalla parte vittoriosa per effetto della condotta processuale dolosa o gravemente colposa del soccombente. Il giornalista, allorché chiede il risarcimento ex art. 96, co. 1. c.p.c. dovrà provare ambedue i presupposti: si configura, pertanto, un'ipotesi speciale di responsabilità aquiliana ex art. 2043 c.c.

disposta in base ai principi generali di cui all'art. 91 c.p.c., possa “in ogni caso” (cioè anche al di fuori del danno) condannare, anche d'ufficio, il soccombente al pagamento in favore della controparte di una somma determinata in via equitativa<sup>143</sup>.

**156.** Secondo la giurisprudenza, il co. 3 dell'art. 96 c.p.c. ha introdotto nel nostro ordinamento l'istituto, in origine sconosciuto, dei cd. “danni punitivi”<sup>144</sup>. Difatti, la finalità della previsione normativa contenuta al comma 3 non è quella risarcitoria, in quanto essa non mira a ripristinare una situazione patrimoniale antecedente al verificarsi di un evento dannoso. Piuttosto, la nuova norma prevede l'irrogazione di una sanzione afflittiva che mira a punire la condotta adottata nel caso di specie, in quanto ritenuta particolarmente riprovevole. La norma, pertanto, tramite l'irrogazione di una pena privata in favore della parte vittoriosa, funge anche da possibile deterrente rispetto al futuro verificarsi di condotte della medesima specie.

**157.** Il giornalista è nelle teoriche condizioni di chiedere un ristoro ai sensi dell'art. 96 c.p.c., (analogamente a quanto astrattamente previsto, a carico del querelante, dagli artt. 427 e 542 del codice di procedura penale). In particolare il terzo comma dell'art. 96 c.p.c. introduce un istituto che, correttamente applicato, potrebbe concedere ristoro al giornalista leso dall'azione temeraria. Difatti il giudice, anche in assenza di un'istanza espressa del giornalista, e a prescindere dalla prova che quest'ultimo abbia subito un danno, e dalla quantificazione del medesimo, potrà applicare la norma di carattere punitivo nei confronti della parte che abbia agito temerariamente in giudizio.

**158.** Tuttavia, l'art. 96, comma 3, c.p.c. nella sua attuale formulazione, presenta dei risvolti che ne rendono complessa l'applicazione pratica. Ad esempio, quando nella causa temeraria il presunto offeso contesta non la verità dei fatti, bensì la forma espositiva o l'interesse pubblico alla conoscenza dei medesimi, in capo al giornalista si profila una *probatio diabolica* circa la presenza di queste esimenti in merito alla pubblicazione contestata. Ecco che quindi la temerarietà della causa non viene dichiarata dal giudice. Inoltre, l'entità del ristoro a seguito dell'accertamento della temerarietà della causa appare di complessa valutazione. Difatti, la norma attribuisce al giudice un ampio potere discrezionale nella quantificazione del danno subito, del tutto svincolato da qualsivoglia indicazione legislativa circa il *quantum* della “pena” da irrogare. Non è un caso che, nella prassi, l'articolo 96 c.p.c. risulta essere stato scarsamente applicato<sup>145</sup>.

<sup>143</sup> La giurisprudenza ha individuato i tratti distintivi fra il comma 1 dell'art. 96 c.p.c., e il successivo comma 3: secondo il comma 3, la condanna può essere pronunciata «anche d'ufficio», a prescindere quindi da una specifica istanza della parte vittoriosa, che risulta invece necessaria ai sensi del comma 1; la condanna presuppone la presenza dell'elemento psicologico (dolo o colpa grave); la condanna di cui al comma 3 non è commisurata al danno subito dalla parte vittoriosa, cioè prescinde dal fatto che la condotta abbia provocato un danno e che quest'ultimo sia stato dimostrato da colui che l'ha subito. Il comma 3, pertanto, in contrapposizione con la connotazione risarcitoria di cui al comma 1, si contraddistingue per il suo obiettivo, di tipo sanzionatorio. Il comma in esame si discosta dalla figura classica dell'illecito aquiliano, in quanto non concretizza un'ipotesi risarcitoria di un danno. La giurisprudenza di merito ha avuto occasione di mettere in luce il diverso carattere delle condanne previste dai commi 1 e 3, sottolineando come quest'ultimo «prend(a) le distanze dalla struttura tipica dell'illecito civile per confluire nelle cd. condanne punitive».

<sup>144</sup> Nell'ordinamento di *common law* i *punitive* o *exemplary damages* indicano il risarcimento esemplare concesso a seguito del comportamento processuale o extraprocessuale assunto dalla controparte. L'antecedente viene fatto risalire al caso *Hukle v. Money* del 1763, e prevede la possibilità di concedere il risarcimento esemplare dietro la prova della *malice* della controparte, ovvero della malizia, malafede, temerarietà, indifferenza per i diritti dell'offeso. Sul punto, cfr. Cassazione, n. 7613 del 15 aprile 2015, secondo la quale anche nell'ordinamento italiano dovrebbe riconoscersi al risarcimento del danno una funzione deterrente e sanzionatoria, oltre che riparatoria: «[...] è noto come allo strumento del risarcimento del danno, cui resta affidato il fine primario di riparare il pregiudizio patito dal danneggiato, vengano ricondotti altri fini con questo eterogenei, quali la deterrenza o prevenzione generale dei fatti illeciti [...] e la sanzione (l'obbligo di risarcire costituisce una pena per il danneggiante). Si riscontra, dunque, l'evoluzione della tecnica di tutela della responsabilità civile verso una funzione anche sanzionatoria e deterrente, sulla base di vari indici normativi [...]». Si veda, altresì, Cassazione, ordinanza n. 9978 del 16 maggio 2016, in merito alla questione dei *punitive damage* e della loro compatibilità con l'ordine pubblico nel nostro ordinamento.

<sup>145</sup> Rapporto Ossigeno (2015). [Rassegna di querele e altre azioni legali pretestuose contro i giornalisti in Italia](#): «Anche nel codice di procedura civile c'è una norma per punire chi sostiene una causa con motivazioni che sa di essere false o infondate (art. 96 del Codice di Procedura Civile). Questa norma, introdotta nel 2009, è stata applicata in tutto due o tre volte. L'ultima applicazione dell'articolo 96, il 28 febbraio 2015 (vedi nella rassegna il caso dell'Unione Sarda), ha fatto tanta sensazione quanta ne susciterebbe la notizia di un uomo che morde un cane».

**159.** Secondo quanto evidenziato dalle associazioni di categoria, gli strumenti normativi predisposti dall'ordinamento interno non garantiscono il giornalista rispetto all'esperienza di azioni temerarie nell'ambito del processo penale e civile, il che produrrebbe gravi effetti distorsivi rispetto al pluralismo informativo. È stata pertanto sottolineata la necessità di una riforma dell'attuale quadro normativo, in grado di fornire idonee garanzie all'esercizio della professione di giornalista<sup>146</sup>. A tal fine, le associazioni hanno segnalato l'opportunità di allinearsi ai più recenti orientamenti della Corte europea dei diritti dell'uomo, nonché alle soluzioni adottate dagli ordinamenti di alcuni Paesi stranieri, come verrà di seguito evidenziato.

#### 6.2.4. L'ordinamento britannico: Defamation Act e punitive damage

**160.** Gli ordinamenti di *common law* nei secoli hanno sviluppato alcuni istituti giuridici che sono stati additati come esempio, da parte delle associazioni di categoria rappresentative dei giornalisti, al fine di indirizzare il dibattito in materia. Di seguito, si farà un breve cenno all'esperienza britannica.

**161.** A partire dal 2009, nel Regno Unito la diffamazione a mezzo stampa non è più considerata reato. Infatti, il *Coroners and justice act*<sup>147</sup> ha introdotto la depenalizzazione di tutti i reati che riguardano la sfera dell'opinione e della diffamazione.

**162.** Successivamente, nel 2013, è stato approvato il *Defamation Act*, un provvedimento di carattere normativo che ha riformato le norme sulla diffamazione, con l'intento specifico di garantire il giusto equilibrio tra la libertà di espressione e la tutela della reputazione.

**163.** L'*Act* ha, in primo luogo, introdotto una condizione necessaria da dimostrare e accertare nell'ambito di una causa per diffamazione: la dichiarazione ritenuta diffamatoria deve aver provocato, o probabilmente provocato, un "*serious harm*", cioè un danno grave al soggetto che si ritiene leso (o, in caso di persone giuridiche, un grave perdita finanziaria)<sup>148</sup>. In questi termini, l'ordinamento britannico configura una presunzione di non lesività dell'affermazione, a meno che la pubblicazione abbia provocato – o abbia con ogni probabilità contribuito a provocare – gravi danni alla reputazione del richiedente. In tal modo, sul soggetto presunto leso graverà l'onere della prova di dimostrare di aver subito un danno rilevante a causa della pubblicazione della notizia.

**164.** Infatti, prima che il *Defamation Act* entrasse in vigore, la prassi aveva registrato il frequente ricorso a cause di diffamazione per motivi futili e pretestuosi, soprattutto da parte di grossi gruppi finanziari in grado di sostenere le spese processuali, aventi come risultato ultimo un effetto *chilling* su alcuni argomenti di interesse pubblico. L'introduzione della soglia del "*serious harm*", il cui onere probatorio è a carico della parte attorea, ha pertanto, avuto quale obiettivo ultimo il riequilibrio tra la libertà di parola e la difesa della reputazione<sup>149</sup>. L'onere della dimostrazione del danno grave si rivela un deterrente per

<sup>146</sup> In merito alle proposte di modifiche dell'art. 96 c.p.c., si segnalano: l'Atto Camera 2953, rubricato "Delega al governo recante disposizioni per l'efficienza del processo civile" che, nella parte relativa al "processo civile in generale", introduce alcune modifiche dell'art. 96 c.p.c. atte a consentire una maggiore tutela a favore di chi subisce le azioni temerarie. Atto Senato n. 1119-B, rubricato "Modifiche alla legge 8 febbraio 1948, n. 47, al codice penale, al codice di procedura penale, al codice di procedura civile e al codice civile in materia di diffamazione, di diffamazione con il mezzo della stampa o con altro mezzo di diffusione, di ingiuria e di condanna del querelante nonché di segreto professionale", che introduce alcune misure a tutela della professione giornalistica. I ddl esaminati propongono di delimitare la discrezionalità del giudice nel quantificare la pena di carattere punitivo – parametrandola alle spese legali liquidate o all'entità della richiesta risarcitoria iniziale – nei confronti di coloro che abbiano intentato una lite temeraria nei confronti del giornalista.

<sup>147</sup> Reperibile al seguente link: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/25/contents>.

<sup>148</sup> Cfr. art. 1, reperibile al seguente link: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2013/26/crossheading/requirement-of-serious-harm/enacted>.

<sup>149</sup> Si vedano, a tal proposito, il caso *Cooke v MGN Ltd*, EWHC 2831 (QB), High Court, Queen's Bench Division, 13 Aug 2014; *Lachaux v Independent Print Ltd*, *Evening Standard Ltd*, *AOL (UK) Ltd*, Reference [2015] EWHC 2242 (QB) High Court, Queen's Bench Division, 30 Jul 2015; *Brett Wilson LLP v Persons Unknown*, Reference [2015] EWHC 2628 (QB), High Court (Queen's Bench Division), 16 Sep 2015.

le cause pretestuose o con chiaro intento dilatorio, fungendo da filtro implicito per l'instaurarsi della causa temeraria.

**165.** In secondo luogo, il *Defamation Act* consente al convenuto di instaurare una propria difesa, sobbarcandosi a sua volta l'onere probatorio delle cd. esimenti. In altre parole, il convenuto potrà dimostrare che la dichiarazione ritenuta diffamatoria è sostanzialmente vera (*Truth – Section 2*), oppure che si tratta di un'opinione legittima (*Honest opinion – Section 3*), ovvero che la sua pubblicazione è – o l'autore poteva ragionevolmente pensare fosse – di pubblico interesse (*Publication on a matter of public interest – Section 4*)<sup>150</sup>.

**166.** Vale, infine, rilevare come l'ordinamento di *common law* disponga di un ulteriore istituto, elaborato nell'ambito del sistema dei *torts*, potenzialmente in grado di arginare il fenomeno delle liti temerarie. Si tratta dei cd. *punitive o exemplary damages*, cioè di un peculiare tipo di risarcimento aggiuntivo concesso alla parte a cagione di un comportamento particolarmente grave assunto dalla controparte in giudizio<sup>151</sup>. In tal caso, la commisurazione del danno non avviene attraverso le tradizionali valutazioni di tipo "compensativo", bensì trattasi di tipologia risarcitoria che assolve a una sostanziale funzione "punitiva" nei confronti del soggetto che abbia assunto una condotta considerata con particolare disfavore dall'ordinamento, oltre che meccanismo avente funzione dissuasiva e di prevenzione generale e speciale.

**167.** In definitiva, il meccanismo dell'onere probatorio in merito alla gravità del danno incardinato sulla parte attorea, congiuntamente al rischio di subire una condanna di natura punitiva, appaiono poter fungere da utili deterrenti al fine di scongiurare l'esperimento di liti temerarie.

#### 6.2.5. Le posizioni espresse dalle associazioni di categoria

**168.** Come emerso dall'analisi condotta dall'Autorità e illustrata in questa sezione, in Italia l'esercizio della professione giornalista rischia di essere pesantemente influenzato da forme di abuso di natura diversa, ma aventi un unico effetto: limitare il pluralismo delle informazioni, inibire la circolazione delle opinioni su episodi di interesse pubblico, incidere sulla partecipazione democratica del cittadino al dibattito su temi di rilevanza collettiva, nazionale e locale.

**169.** Come da tempo ribadito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo<sup>152</sup>, occorre accordare una tutela speciale ai giornalisti in ragione della speciale funzione da essi esercitata (principio affermato sin dalla sentenza del 1° luglio 1997, *Oberschlick c. Austria*): sussiste, pertanto, un obbligo in capo allo Stato di prevedere un insieme di misure positive che assicurino la protezione e l'effettiva realizzazione della libertà dei giornalisti nello svolgimento della propria professione (sentenza *Jersild c. Danimarca* del 23 settembre 1994)<sup>153</sup>.

**170.** Sul versante delle sanzioni applicate al giornalista, la Corte europea dei diritti dell'uomo auspica l'abolizione della pena detentiva: tale pena, qualora inflitta nei confronti del giornalista, deve considerarsi una sanzione eccezionale da irrogarsi in casi specifici<sup>154</sup>. L'interpretazione offerta dalla

<sup>150</sup> La sezione IV del *Defamation Act* ha sostituito la giurisprudenza elaborata nel noto caso *Reynolds v Times Newspapers*, House of Lords, 28 Oct 1999, concernente il privilegio qualificato di cui godevano le pubblicazioni su argomenti di pubblico interesse nel caso fossero stati rispettati i cd. 10 criteri del giornalismo responsabile.

<sup>151</sup> Cfr. Zencovich, Z. (1983). Il risarcimento esemplare per diffamazione nel diritto americano e la ripartizione pecuniaria ex articolo 12 della legge sulla stampa, in *Resp. civ.*, p. 40.

<sup>152</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, *Dink c. Turchia*, 14 settembre 2010, par. 137.

<sup>153</sup> Cfr., sul punto, Castellaneta, M. (2017, 11 gennaio). [I limiti imposti dalla Corte europea dei diritti dell'uomo all'applicazione di sanzioni pecuniarie e risarcimenti nei confronti dei giornalisti](#), Articolo21 liberi di.

<sup>154</sup> Sul punto, v. Corte europea dei diritti dell'uomo, Sez. II, sent. 24 sett. 2913, *Belpietro c. Italia*. L'orientamento è stato inaugurato dalla Corte nel caso *Cumpana e Mazare c. Romania*, del 17 dicembre 2004. In quel caso la Corte stabilì il principio generale per cui la tutela della reputazione individuale non può essere ottenuta «[...] attraverso misure che indebitamente

Corte europea dei diritti dell'uomo è nel senso di ritenere contraria all'art. 10 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali la normativa nazionale che disponga, in caso di diffamazione a mezzo stampa, la pena del carcere. La Corte, difatti, reputa tale pena sproporzionata in quanto avente una potenziale portata dissuasiva nei confronti dell'attività di informazione al pubblico svolta dal giornalista (ossia avente essa stessa un *chilling effect*).

**171.** Al contrario, nelle ipotesi in cui le affermazioni del giornalista non si limitino a ledere la reputazione di persone determinate, ma incidano su diritti di portata diversa e superiore, come nel caso di pubblicazioni contenenti istigazioni all'odio razziale o etnico, o incitamento alla violenza, la Corte ha rinvenuto la proporzionalità della pena detentiva. In tal caso, difatti, la Corte ha ritenuto che la diffusione della notizia determini una lesione dei diritti fondamentali della persona che determina, parimenti, un pericolo diffuso per il mantenimento dell'ordine sociale e della democrazia<sup>155</sup>.

**172.** La Corte ha altresì chiarito che la proporzionalità della sanzione pecuniaria eventualmente irrogata debba essere valutata anche alla luce della sua entità economica: in altri termini, al fine di scongiurare gli effetti dissuasivi della pena, questa deve essere proporzionata alla situazione economica del giornalista (oltre che alla gravità dell'offesa e al grado di diffusione del mezzo mediatico utilizzato)<sup>156</sup>.

**173.** Sul punto occorre altresì evidenziare come la Corte EDU, di recente, nell'ambito di un ricorso promosso da un giornalista condannato per diffamazione, ha ritenuto il ricorso manifestamente infondato, affermando «[...] che a livello nazionale sia stato raggiunto un giusto equilibrio tra i diritti contrapposti, e che i tribunali nazionali abbiano fornito motivi sufficienti e pertinenti per giustificare la necessità dell'ingerenza nella libertà di espressione del ricorrente [...]»<sup>157</sup>.

**174.** Ferma restando l'esigenza di garantire i giornalisti nell'ambito dell'esercizio responsabile della professione, si rileva come la rilevanza della funzione esercitata dagli operatori dell'informazione è tale che, in capo agli Stati membri, gravano dei veri e propri doveri di attivazione per l'introduzione di riforme volte ad assicurare adeguate garanzie ai giornalisti. A tal proposito, si segnala la recente *Recommendation CM/Rec(2016)4[1] of the Committee of Ministers to member State on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors*<sup>158</sup>, secondo la quale «*It is alarming and unacceptable that journalists and other media actors in Europe are increasingly being threatened, harassed, subjected to surveillance, intimidated, arbitrarily deprived of their liberty, physically attacked, tortured and even killed because of their investigative work, opinions or reporting, particularly when their work focuses on the misuse of power, corruption, human rights violations, criminal activities, terrorism and fundamentalism*». A tal fine, il Comitato dei Ministri ha invitato i governi degli Stati membri a implementare le *Linee guida* allegate alla Raccomandazione, tenendo pienamente conto dei principi ivi inclusi.

**175.** Le *Linee guida* individuano, in particolare, quattro linee di azione fondamentali: l'introduzione di un nuovo *framework* legislativo coerente con i principi enucleati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo; la definizione di regole che tutelino adeguatamente i giornalisti vittime di minacce; la

---

trattengano i mezzi di informazione dall'adempire alla propria funzione di sensibilizzazione dell'opinione pubblica in ordine all'abuso, anche solo supposto, dei pubblici poteri' dato 'l'evidente effetto dissuasivo di sanzioni sproporzionate...».

<sup>155</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, *Kydonis contro Grecia*, sentenza 2 aprile 2009.

<sup>156</sup> Da ultimo, si veda Corte europea dei diritti dell'uomo, *Kapsis e Danijas contro Grecia*, sentenza 19 gennaio 2017.

<sup>157</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, *Marco Travaglio contro Italia*, sentenza 24 gennaio 2017. In tal caso la Corte è stata chiamata ad accertare se le autorità interne abbiano trovato un giusto equilibrio tra i diversi interessi contrapposti in gioco, cioè la tutela della libertà di espressione e quella della reputazione e onore. La Corte ha ribadito come la tutela accordata ai giornalisti dall'art. 10 della Convenzione sia subordinata alla condizione che essi agiscano in buona fede, per fornire informazioni accurate e affidabili, «[...] in conformità ai principi del giornalismo responsabile [...]». Ha altresì ritenuto come l'applicazione di una sanzione penale possa avere effetti rilevanti sulla categoria del giornalista, al contrario di una pena economica di modesta entità.

<sup>158</sup> La [Raccomandazione](#) è stata adottata dal Comitato dei Ministri in data 13 aprile 2016.

predisposizione di un efficace sistema di investigazione e di perseguimento dei reati commessi contro i giornalisti; la promozione di campagne di informazione, sensibilizzazione ed educazione.

**176.** In questo quadro, emerge con forza il ruolo propulsivo delle autorità indipendenti preposte alla tutela del pluralismo dell'informazione. L'Autorità ha pertanto ritenuto opportuno svolgere con rigore, anche in questo campo, la propria funzione istituzionale.

**177.** Innanzitutto, nell'ambito dell'*Osservatorio sul giornalismo*, è stata condotta una specifica attività di monitoraggio sulle criticità che riguardano l'esercizio della professione giornalistica in Italia (v. par. 6.1.). Durante lo svolgimento di tale attività, l'Autorità si è avvalsa anche del contributo di organizzazioni *no profit* – quali l'associazione Ossigeno per l'Informazione – che svolgono un prezioso ruolo metodologico e di raccolta dati.

**178.** L'attività di monitoraggio ha fatto emergere come più del 35% delle criticità riscontrate riguardino intimidazioni, minacce, aggressioni e danneggiamenti. In particolare, dall'analisi si evince l'importanza dell'uso dell'azione legale come forma di intimidazione, in quanto elemento in grado di agire come deterrente all'esercizio del diritto di cronaca, e quindi in grado di produrre il c.d. *chilling effect* sulla funzione informativa. Dall'*Osservatorio* AGCOM risulta che il 12% dei giornalisti riscontra tale criticità in Italia, percentuale che arriva fino al 16% nelle regioni del Mezzogiorno. Peraltro, si evidenzia che la condizione è particolarmente gravosa quando si inserisce in una situazione di precariato, fenomeno che, come ampiamente analizzato, sta caratterizzando sempre di più il sistema informativo italiano. Dall'analisi emerge infatti che oltre il 40% dei giornalisti che subiscono azioni legali percepisce un reddito annuo derivante dalla professione giornalistica inferiore ai 20mila euro. Dai dati ufficiali del Ministero risulta inoltre che il tasso delle querele è in aumento dal 2010 al 2013 (+8%) e che oltre il 90% delle querele per diffamazione a mezzo stampa vengono rigettate dai giudici in fase preliminare, a supporto del fatto che la maggior parte di esse si basa su accuse infondate o, quanto meno, esagerate. Esempi significativi, come la Sicilia, evidenziano che oltre il 93% dei procedimenti portati all'attenzione del GIP è archiviato e che oltre il 64% dei procedimenti in dibattimento si conclude con "Non Doversi" o "Non Luogo a Procedere" o con una sentenza di assoluzione già in primo grado.

**179.** In questo quadro, l'Autorità ha raccolto e riportato le posizioni delle principali associazioni rappresentative della categoria dei giornalisti, le quali ritengono necessari nuovi interventi normativi che riguardino, quanto meno, i seguenti aspetti.

**180.** Come emerso nel corso delle Audizioni<sup>159</sup>, le associazioni auspicano, alla luce degli orientamenti indicati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, l'approvazione in via legislativa di una riforma organica della disciplina della diffamazione a mezzo stampa, con particolare riferimento all'abolizione della pena detentiva del carcere in caso di diffamazione a mezzo stampa. Secondo le associazioni, le riforme dovrebbero altresì contemplare l'introduzione di forme di sanzioni pecuniarie rapportate alla situazione economica del giornalista in ragione della specifica rilevanza della funzione da questi esercitata<sup>160</sup>.

<sup>159</sup> Il 13 settembre 2016, alle ore 11:00, presso la sede dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni in Roma, si è tenuta una audizione con rappresentanti dell'Unione Sindacale Giornalisti Freelance - USGF; il 20 settembre 2016, alle ore 11:00, presso la sede dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni in Roma, si è tenuta una audizione con rappresentanti dell'Ordine Nazionale dei Giornalisti - OdG; il 4 ottobre 2016, alle ore 10:00, presso la sede dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni in Roma, si è tenuta una audizione con rappresentanti della Federazione Nazionale Stampa Italiana - FNSI; il 10 novembre 2016, alle ore 14:30, presso la sede dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni in Roma, si è tenuta una audizione con rappresentanti di Ossigeno per l'Informazione; il 31 gennaio 2017, alle ore 10:30, presso la sede dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni in Roma, si è tenuta una audizione con rappresentanti di Articolo 21.

<sup>160</sup> A tal proposito, si evidenzia che l'Atto Senato n. 1119-B, riscrive, all'art. 1, comma 5, l'articolo 13 della legge n. 47 del 1948. In tale articolo sono riunite le nuove fattispecie sanzionatorie relative alla diffamazione a mezzo stampa, per le quali viene proposta l'eliminazione della pena della reclusione. In base al nuovo disegno di legge, la diffamazione a mezzo stampa (ivi compresa quella relativa alle testate giornalistiche on line) è punita con la multa da 5.000 a 10.000 euro; se l'offesa consiste nell'attribuzione di un fatto determinato falso, la cui diffusione sia avvenuta con la consapevolezza della falsità, la pena è pecuniaria diventa più consistente, e la multa è compresa tra i 10.000 ai 50.000 euro. La condanna per questo delitto comporta

**181.** Sul versante degli strumenti posti dall'ordinamento a tutela del giornalista vittima di una causa temeraria, è stata segnalata all'Autorità l'opportunità di valorizzare l'istituto dei danni punitivi – sorto sul modello dei *punitive damages* di *common law* – attraverso una quantificazione del danno non più rimessa alla esclusiva discrezionalità del giudice, ma parametrata entro limiti definiti, rendendo l'applicazione di tale istituto più agile e diffusa.

**182.** È stata altresì portata all'attenzione dell'Autorità l'opportunità di introdurre ulteriori norme di carattere legislativo in grado di scoraggiare l'abuso a scopo strumentale e intimidatorio delle cause temerarie rivolte ai giornalisti. Al riguardo, è stato fatto espresso riferimento all'esperienza anglosassone che, tramite le riforme del *Defamation Act*, ha imposto alla parte attorea l'onere di dimostrare la gravità del danno lamentato. L'onere probatorio in merito all'effettività del danno subito potrebbe dunque fungere da filtro rispetto alle cause pretestuose o infondate.

**183.** Infine, è stato suggerito di prevedere forme di assicurazione obbligatoria per l'esercizio della professione giornalistica, da sottoscrivere a cura del professionista o a carico dell'editore. Tali misure dovrebbero accompagnarsi a quelle relative al cd. "equo compenso" per l'esercizio della professione giornalistica, già oggetto di intervento specifico da parte della legge n. 26 ottobre 2016, n. 198 (cfr. p. 201 del presente rapporto), nonché di alcune recenti pronunce della Corte di Cassazione<sup>161</sup>.

**184.** Quelle appena evidenziate rappresentano le principali misure auspiccate dai giornalisti e dalle associazioni rappresentative degli interessi di categoria. Secondo queste ultime, si tratta di riforme non ulteriormente procrastinabili nel tempo, poiché da esse dipende l'effettivo esercizio dei valori fondamentali tutelati dalla Costituzione.

---

l'applicazione della pena accessoria della pubblicazione della sentenza (articolo 36 c.p.) e nelle ipotesi di recidiva si applica la pena accessoria dell'interdizione dalla professione di giornalista per un periodo da un mese a sei mesi.

<sup>161</sup> Corte di Cassazione, sezione Lavoro, 1 giugno 2016 n. 11412, che, con specifico riferimento ai giornalisti autonomi, ha dato attuazione alle disposizioni di cui all'articolo 2233 del Codice civile sui compensi minimi adeguati e decorosi.