



unesco



L' "uso scorretto" del sistema giudiziario per attaccare la libertà di espressione

Tendenze, Sfide e Risposte

Nella serie:

Tendenze mondiali della libertà di espressione e dell'evoluzione dei mezzi di comunicazione

Tendenze :

- La graduale tendenza verso la depenalizzazione della diffamazione sta rallentando, con 160 Stati che non hanno ancora depenalizzato la diffamazione.
- Il ricorso alla contestazione del reato di diffamazione per ridurre la libertà di espressione digitale è aumentato in tutto il mondo.
- Molti Stati hanno rafforzato o reintrodotti norme che puniscono diffamazione semplice e a mezzo stampa e ingiuria con nuove leggi per garantire la ciber-sicurezza, combattere "false notizie" e linguaggio d'odio.
- L'aumento del ricorso alle cause civili per diffamazione civile spesso comporta risarcimenti eccessivi che hanno un effetto raggelante sulla libertà di espressione e il lavoro dei giornalisti.
- L'aumento di pratiche scorrette come il turismo giudiziario (ricerca di tribunali più convenienti) e il ricorso alle querele e cause temerarie (SLAPP) da parte di potenti che vogliono zittire voci critiche ed evitare i giudizi.
- Sono emerse nuove sfide per la comunicazione on line, tra le quali una maggiore vulnerabilità di giornalisti, artisti, difensori dei diritti umani e blogger.
- La giurisprudenza dei tribunali internazionali ha riaffermato che i discorsi sui funzionari pubblici sono particolarmente protetti e devono ricevere un adeguato trattamento dal diritto civile.

I. Introduzione

Secondo il diritto internazionale, le sanzioni penali contro la libertà di espressione dovrebbero essere applicate solo in via del tutto eccezionale e come ultima risorsa, nei casi più gravi, come quelli che riguardano l'incitamento all'odio. Tuttavia, nonostante gli importanti sforzi per depenalizzare i discorsi offensivi, i giornalisti di tutto il mondo continuano a subire accuse penali in casi che non raggiungono quel livello di gravità, spesso in relazione a critiche rivolte a funzionari pubblici o istituzioni.

L'allarmante aumento del numero di giornalisti detenuti – che secondo il [Comitato per la protezione dei giornalisti](#)¹, nel 2021 ha raggiunto il livello senza precedenti di 294 – ha spinto il [Segretario generale delle Nazioni Unite António Guterres nel 2020 a sollecitare i governi](#) “a rilasciare immediatamente i giornalisti detenuti solo a causa dell’esercizio della loro professione”². I reati imputati ai giornalisti spesso includono diffamazione, oltraggio a pubblico ufficiale, sedizione, attentato alla sicurezza nazionale/ordine pubblico, fumose descrizioni di incitamento all'odio, pubblicazione di “notizie false”, blasfemia e terrorismo, e tante altre accuse. I giornalisti sono presi di mira anche per presunti reati legati a norme fiscali, segreti commerciali e violazione del diritto d'autore. Dall'inizio della pandemia di COVID-19, i giornalisti hanno dovuto difendersi, fra l'altro, anche da accuse legate alla diffusione di disinformazione o dicerie, danni alla salute pubblica, incitamento alla violenza e mancato rispetto delle restrizioni di emergenza imposte dai governi. In alcuni casi, i giornalisti sono stati accusati del reato di diffamazione, anche se questa accusa, spesso mossa insieme ad altre, non è stata la più frequentemente menzionata.

La diffamazione può essere “definita generalmente come la comunicazione di una dichiarazione mendace che arrechi ingiustamente un danno alla reputazione di una persona fisica o giuridica”³. Il termine “diffamazione a mezzo stampa” viene anche utilizzato quando si parla di diffamazione scritta o attraverso l'uso di radio o TV o altre forme di comunicazione anche online, mentre “slander” si riferisce ad una espressione orale e non registrata. In alcuni ordinamenti giuridici, i termini “ingiuria” e “calunnia” vengono anche utilizzati in riferimento alla diffamazione. Gli statuti di alcuni Paesi prevedono ancora la figura dell'insulto o del “desacato” (diffamazione di pubblici ufficiali, istituzioni e simboli, come la bandiera o le insegne del paese) e l'accusa di “lesa maestà” (diffamazione di esponenti della monarchia regnante), nonostante il crescente consenso internazionale sul fatto che questi reati non rientrano nel diritto internazionale.

La diffamazione può essere regolata attraverso una legislazione specifica o attraverso disposizioni incluse in leggi più generali, che variano da paese a paese. Può essere classificata come reato o come illecito civile, e in molti paesi viene indicata in entrambe queste forme. Quando la diffamazione viene indicata come reato nell'ambito del diritto penale, essa può comportare condanne che includono sanzioni pecuniarie e/o la reclusione, mentre i casi trattati dai tribunali civili si concludono con una compensazione pecuniaria o altre forme di punizione, come una rettifica, una replica o le scuse. La diffamazione può essere gestita anche attraverso meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie, come i consigli della stampa o altri organismi di autoregolamentazione dei media.

I tribunali internazionali per i diritti umani e gli organismi di monitoraggio, le agenzie delle Nazioni Unite, gli enti speciali adibiti al rispetto della libertà di espressione e le organizzazioni della società civile hanno ripetutamente chiesto la depenalizzazione della diffamazione, per il significativo effetto raggelante che hanno le accuse penali sulla libertà di espressione e per la loro sproporzionalità per la tutela della reputazione delle persone. La campagna volta a depenalizzare la diffamazione, tra gli altri reati legati all'uso della parola, è stata lanciata a livello internazionale, regionale e nazionale ed ha portato all'abrogazione delle sanzioni penali in un certo numero di Paesi, ma ha anche subito molte battute d'arresto. Le disposizioni penali sulla diffamazione continuano così ad essere utilizzate per intimidire e sopprimere la libertà di comunicazione in molti territori, insieme ai risarcimenti per danni sproporzionati e alle liti vessatorie che queste pratiche comportano, insieme ad altre sfide.

¹https://cpj.org/data/imprisoned/2021/?status=Imprisoned&start_year=2021&end_year=2021&group_by=location

²<https://www.un.org/sg/en/content/sg/note-correspondents/2020-12-15/note-correspondents-the-annual-report-the-committee-protect-journalists>

³ Media Defence. [Fact sheet: Defending the Media in Defamation Cases](#), p.1: <https://www.mediadefence.org/wp-content/uploads/2020/09/MediaDefence-Defamation-Fact-Sheet-for-Web.pdf>

II. Standard internazionali applicabili e progressi nella campagna per la depenalizzazione della diffamazione e di altri reati a mezzo stampa

Standard negli strumenti internazionali e regionali sui diritti umani

Le leggi sulla diffamazione possono servire allo scopo legittimo di salvaguardare la reputazione danneggiata da false narrazioni dei fatti, ma richiedono un adeguato bilanciamento tra questo obiettivo e la difesa della libertà di espressione. È sempre più evidente che la lotta alla diffamazione nell'ambito del diritto penale non rispetta tale bilanciamento, in quanto si traduce in misure sproporzionate per far fronte al danno causato, cosa che accade anche per le cause civili quando si concludono con la richiesta di un risarcimento eccessivamente oneroso.

L'articolo 19 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo (UDHR) afferma che "Ogni individuo ha diritto alla libertà di opinione e di espressione; questo diritto include la libertà di avere opinioni senza interferenze e di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee attraverso qualsiasi mezzo anche al di là delle frontiere nazionali". La libertà di espressione è tutelata anche dall'articolo 19 dell'Accordo Internazionale sui Diritti Civili e Politici (ICCPR), un trattato vincolante che è stato ratificato dalla maggior parte dei Paesi, e che recita:

1. Ognuno ha il diritto di esprimere opinioni senza interferenze.
2. Ognuno ha diritto alla libertà di espressione; tale diritto comprende la libertà di ricercare, ricevere e diffondere informazioni e idee di ogni tipo, senza limiti di frontiera, oralmente, per iscritto o in stampa, in forma artistica o attraverso qualsiasi altro mezzo di sua scelta.
3. L'esercizio dei diritti previsti dal comma 2 del presente articolo comporta particolari doveri e responsabilità. Può quindi essere soggetto a determinate restrizioni, ma queste devono essere solo quelle previste dalla legge e mirare:
 - (a) al rispetto dei diritti o della reputazione altrui;
 - (b) alla protezione della sicurezza nazionale o dell'ordine pubblico, o della salute o morale pubbliche.

La libertà di espressione può essere limitata solo in circostanze del tutto eccezionali, sulla base di un test cumulativo in tre parti. Le limitazioni a questo diritto devono: i) essere previste dalla legislazione, che deve essere chiara e accessibile a tutti; ii) avere uno scopo legittimo: vale a dire proteggere i diritti o la reputazione altrui; ovvero tutelare la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico, la salute pubblica o la morale- ex art. 19(3); iii) essere necessarie e proporzionate, rappresentando il mezzo meno restrittivo per raggiungere lo scopo perseguito⁴.

A livello regionale, l'articolo 13 della Convenzione Americana dei Diritti dell'Uomo tutela in termini analoghi la libertà di espressione, affermando che il suo esercizio non deve essere sottoposto a censura preventiva e che ogni successiva limitazione "deve essere espressamente stabilita dalla legge nella misura necessaria a garantire: a) il rispetto dei diritti o della reputazione altrui; oppure b) la protezione della sicurezza nazionale, dell'ordine pubblico o della salute pubblica o della morale". La Carta Africana dei Diritti dell'Uomo e dei Popoli sancisce anche la libertà di espressione nel suo articolo 9, che riconosce il diritto di ogni individuo a ricevere informazioni nonché a esprimere e diffondere le proprie opinioni nel rispetto della legge. A sua volta, l'articolo 10 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo afferma che "Ogni individuo ha diritto alla libertà di espressione. Questo diritto include la libertà di avere opinioni e di ricevere e diffondere informazioni e idee senza interferenze da parte dell'autorità pubblica e senza limiti di frontiera".

Rilevanti per il diritto alla reputazione sono anche l'articolo 12 della UDHR e l'articolo 17 dell'ICCPR, che tutelano gli individui dagli attacchi contro il loro onore e la loro reputazione (il primo si riferisce ad "attacchi arbitrari" e il secondo ad "attacchi illeciti"). Anche la Convenzione Americana sui Diritti Umani protegge l'onore e la reputazione da attacchi illeciti (articolo 11) e stabilisce il relativo diritto di replica o correzione (articolo 14).

⁴ For a structure view of the three-part test, please see: <https://www.youtube.com/watch?v=Wg8fVtHPDag>.

Le pietre miliari della “soft law”, della giurisprudenza e della “advocacy”

A livello globale

Nel 2011, il **Comitato per i Diritti Umani**, nel suo [Commento 34 sull'articolo 19 dell'ICCPR](#),⁵ ha fornito indicazioni relative alla diffamazione. Questo documento interpretativo richiama l'attenzione sulla protezione particolarmente forte delle espressioni formulate nell'ambito del dibattito pubblico riguardante figure e istituzioni politiche, esprimendo preoccupazione per leggi quali “la lesa maestà, il “desacato”, la mancanza di rispetto per l'autorità, la mancanza di rispetto per bandiere e simboli, la diffamazione del Capo dello Stato e la tutela dell'onore dei pubblici ufficiali. Le norme sulla diffamazione dovrebbero essere concepite in modo da non limitare la libertà di espressione, sottolinea il documento. Esso fa anche notare che gli Stati dovrebbero prendere in considerazione la depenalizzazione della diffamazione, chiarendo che il diritto penale andrebbe applicato solo ai casi più gravi e che la reclusione non è mai una sanzione appropriata, e raccomanda di porre limiti ragionevoli ai danni che la parte soccombente dovrà pagare. Spiega anche che le norme sulla diffamazione dovrebbero indicare la verità come strumento di difesa e non dovrebbero riferirsi ad espressioni che non possono essere soggette a verifica (ad esempio le opinioni). Il Commento riflette anche sull'importanza di stabilire un effettivo dolo⁶ e sul pubblico interesse come difesa. Il Commento rileva inoltre che proibire manifestazioni contro il rispetto per le religioni e i sistemi di credenze è incompatibile con il Patto, tranne nel caso di espressioni che equivalgono alla difesa dell'odio religioso che costituisce un incitamento alla discriminazione, all'ostilità o alla violenza all'interno delle disposizioni dell'articolo 20 del l'ICCPR. Ciò è in linea con la [risoluzione 16/18](#) del Consiglio per i Diritti Umani adottata all'inizio del 2011⁷ ed è una posizione che si riflette anche nel [Piano d'Azione di Rabat sul Divieto dell'Incitamento all'Odio](#).⁸

Più recentemente, attraverso la [Risoluzione 39/6](#) (2018)⁹ e la [Risoluzione 45/18](#) (2020)¹⁰, il **Consiglio per i Diritti Umani** ha espresso preoccupazione per l'uso improprio delle leggi sulla diffamazione e la legislazione afferente (tra gli altri tipi di legislazione) per limitare la libertà di espressione legittima e per interferire con il lavoro dei giornalisti – soprattutto attraverso eccessive sanzioni penali – ed ha esortato gli Stati a rivederle e abrogarle secondo i casi per conformarsi agli standard internazionali. Le risoluzioni hanno anche richiamato l'attenzione sull'uso di azioni legali strategiche contro la partecipazione pubblica (SLAPP) per esercitare pressioni sui giornalisti, un problema che sarà ulteriormente analizzato nella sezione 4.3 di questo documento.

Il Relatore Speciale delle Nazioni Unite sulla Libertà di Opinione e di Espressione, il Relatore Speciale dell'OAS per la Libertà di Espressione, il Relatore Speciale sulla Libertà di Espressione e l'Accesso alle Informazioni in Africa e il Rappresentante dell'OSCE per la Libertà dei Media hanno ripetutamente chiesto che le norme penali sulla diffamazione siano abolite e quelle civili invece vengano favorite. Lo hanno fatto sia con dichiarazioni rilasciate individualmente, sia con dichiarazioni congiunte. **Dieci delle loro dichiarazioni congiunte** contengono raccomandazioni in materia di diffamazione e di reati connessi. Esse richiamano l'attenzione, tra l'altro, sulla problematicità della normativa penale in materia di diffamazione, blasfemia e tutela della reputazione di personaggi pubblici, istituzioni e simboli dello Stato, sull'importanza di garantire la proporzionalità delle sanzioni civili e la difesa delle opinioni, della prova della verità, del giusto commento e della ragionevole pubblicazione.

La [Risoluzione 74/157](#)¹¹ dell'**Assemblea generale delle Nazioni Unite sulla Sicurezza dei Giornalisti e la Questione dell'Impunità**, adottata nel dicembre 2019 con livelli record di sostegno, esorta inoltre gli Stati a garantire che le leggi sulla diffamazione non siano utilizzate in modo improprio per censurare e interferire con il lavoro dei giornalisti e, “ove necessario, invita a rivedere ed abrogare tali leggi, in conformità con gli obblighi degli Stati ai sensi della legislazione internazionale dei diritti umani”.

⁵ <https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf>

⁶ The standard of actual malice originated in the 1964 US Supreme Court landmark ruling in *New York Times Co. v. Sullivan*: <https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/cases/new-york-times-co-v-sullivan/>, which set the doctrine that, to win a defamation suit, a public official must prove that a defamatory statement is false and that the person who published it knew it was false or did so in reckless disregard of its truth or falseness.

⁷ https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/16session/A.HRC.RES.16.18_en.pdf

⁸ https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Opinion/SeminarRabat/Rabat_draft_outcome.pdf. For a structured view of the Rabat six-part threshold, please see: <https://www.youtube.com/watch?v=ADrB32OSe3A>.

⁹ <https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FHRC%2FRES%2F39%2F6&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>

¹⁰ <https://digitallibrary.un.org/record/3888335?ln=fr>

¹¹ <https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FRES%2F74%2F157&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>

La Dichiarazione di [Sana'a](#)¹², emersa dal seminario sponsorizzato dall'**UNESCO** sulla Promozione dei Media Arabi Indipendenti e Pluralisti nel 1996, e la [Dichiarazione di Sofia](#)¹³, adottata in un evento simile incentrato sull'Europa centrale e orientale nel 1997, affermano che le controversie che coinvolgono i media o i professionisti dei media nell'esercizio del loro lavoro dovrebbero essere esaminate basandosi su codici o procedure civili, non penali. Entrambe le dichiarazioni sono state approvate dalla Conferenza generale dell'UNESCO nel 1997. Anche in **sei celebrazioni della Giornata mondiale della libertà di stampa dell'UNESCO** è stata sollecitata la depenalizzazione della diffamazione. Gli [Indicatori di Sviluppo dei Media](#)¹⁴ dell'UNESCO, approvati dal Programma Internazionale per lo Sviluppo della comunicazione nel 2008, includono un indicatore specifico secondo cui la legislazione sulla diffamazione dovrebbe imporre le restrizioni più rigorose atte a proteggere la reputazione degli individui, e indicano alcune condizioni essenziali da mettere in atto se necessario. A sua volta, il [Piano d'azione delle Nazioni Unite sulla Sicurezza dei Giornalisti](#)¹⁵, promosso dall'UNESCO nel 2011 e approvato dal Consiglio direttivo delle Nazioni Unite nel 2012, propone di cooperare con gli Stati membri per garantire che la diffamazione diventi un'azione civile e non penale.

Un altro contributo essenziale per sostenere questa causa a livello globale è stata l'elaborazione di [Principi sulla libertà di espressione e sulla protezione della reputazione](#)¹⁶ guidati da ARTICLE 19, pubblicati per la prima volta nel 2000 e aggiornati nel 2017.

Livello regionale

Sistema europeo dei diritti umani

Nel 1986, la **Corte europea dei Diritti dell'Uomo** (CEDU) ha emesso una sentenza storica nel caso [Lingens contro Austria](#) (1986)¹⁷. Considerato che la libertà di dibattito politico è alla base di una società democratica, la Corte ha fissato limiti più elevati di critica nei confronti di esponenti politici, rispetto ai privati cittadini, poiché "...i primi inevitabilmente e consapevolmente si espongono ad un attento esame di ogni loro parola e azione sia da parte dei giornalisti che del pubblico in generale, e devono quindi mostrare un maggior grado di tolleranza". La Corte EDU ha quindi affermato che le sanzioni imposte per diffamazione dovrebbero essere proporzionate e che i governi dovrebbero dare la priorità ad altre forme di rimedio. Pur non escludendo del tutto la regolazione penale della diffamazione, essa non ha mai confermato la pena detentiva per tale reato. Nel caso [Castells contro Spagna](#) (1995)¹⁸ la Corte ha sostenuto che, data la posizione dominante del Governo, è necessario mostrare moderazione in termini di ricorso a procedimenti penali, soprattutto se sono disponibili altre opzioni. Nel caso [Cumpana e Mazare contro Romania](#) (2004)¹⁹, la Corte ha rilevato che la condanna a pene detentive era adeguata solo in casi eccezionali, "in particolare laddove altri diritti fondamentali fossero stati gravemente lesi, come, ad esempio, nel caso di incitamento all'odio o alla violenza". La Corte ha anche riconosciuto l'effetto dissuasivo delle pene detentive sospese, come ad esempio nel caso [Belpietro contro Italia](#) (2013)²⁰, e ha ripetutamente sottolineato che i risarcimenti nei casi civili di diffamazione devono essere proporzionati al danno causato.

Sistema interamericano dei diritti umani

La **Corte Interamericana dei Diritti Umani** ha svolto un ruolo chiave nella progressiva depenalizzazione delle leggi che riguardano espressioni offensive per l'onore dei pubblici ufficiali ("desacato" o disprezzo delle leggi sull'autorità) in America Latina.

La **Corte** ha ripetutamente affermato che le sanzioni penali imposte per diffamazione sono sproporzionate, ribaltandole in [Herrera-Ulloa contro Costa Rica](#) (2004),²¹ [Ricardo Canese contro Paraguay](#) (2004),²² [Palamara](#)

¹² <https://al-bab.com/documents-reference-section/sanaa-declaration-arab-media>

¹³ <https://accountablejournalism.org/ethics-codes/International-Sofia>

¹⁴ <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000163102>

¹⁵ https://en.unesco.org/sites/default/files/un-plan-on-safety-journalists_en.pdf

¹⁶ [https://www.article19.org/data/files/medialibrary/38641/Defamation-Principles-\(online\)-.pdf](https://www.article19.org/data/files/medialibrary/38641/Defamation-Principles-(online)-.pdf)

¹⁷ <https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/cases/lingens-v-austria/>

¹⁸ <https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/cases/castells-v-spain/>

¹⁹ <https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/cases/case-cumpana-mazare-v-romania/>

²⁰ <https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/cases/belpietro-v-italy/>

²¹ <https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/cases/herrera-ulloa-v-costa-rica/>

²² <https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/cases/ricardo-canese-v-paraguay/>

[Iribarne contro Chile](#) (2005),²³ [Triston Donoso contro Panama](#) (2009)²⁴ e [Uson Ramirez contro Venezuela](#) (2009).²⁵ In **Triston Donoso contro Panama**, la Corte ha anche riconosciuto l'impatto intimidatorio e inibitorio di sanzioni civili sproporzionate.

In [Kimel contro Argentina](#) (2008),²⁶ la Corte interamericana ha ritenuto non necessaria e sproporzionata la condanna penale inflitta a un giornalista/storico, stabilendo che lo Stato argentino aveva abusato del proprio potere punitivo e violato la libertà di espressione. Ha ordinato all'Argentina di risarcire l'autore e di riformare la sua legislazione penale sulla tutela dell'onore e della reputazione, in quanto violava il principio di stretta legalità. La sentenza ha portato all'abolizione nel Paese del reato di diffamazione per espressioni su questioni di interesse pubblico o di natura non assertiva; nonché all'eliminazione delle pene detentive per ogni altro caso di diffamazione, che sono state sostituite da sanzioni pecuniarie.²⁷

Più recentemente, nella causa [Álvarez contro Venezuela](#) (2019),²⁸ la Corte ha ritenuto che l'azione penale non fosse idonea a tutelare l'onore di un pubblico ufficiale in relazione a discorsi riguardanti l'esercizio delle sue funzioni, in quanto limiterebbe la libertà di espressione, indebolendo il controllo pubblico sulle istituzioni statali e danneggiando il pluralismo democratico.

Nel recentissimo caso [Moya Chacón contro Costa Rica](#) (2022),²⁹ che analizzava una sanzione civile per diffamazione ai sensi della convenzione, la Corte interamericana ha avvertito che non è stato dimostrato a livello nazionale che i giornalisti avessero alcuna intenzione di infliggere un danno specifico alla persona o alle persone interessate. In questo contesto, e considerando anche il fatto che le informazioni pubblicate sono state fornite da una fonte ufficiale, la Corte ritiene che le misure civili imposte dai giudici nazionali abbiano avuto un effetto intimidatorio sui giornalisti.

Sistema africano dei diritti umani

Nel 2014, la **Corte Africana dei Diritti dell'Uomo e dei Popoli** ha emesso una sentenza storica, [Lohé Issa Konaté contro Burkina Faso](#) (2014).³⁰ Ha cassato le sanzioni penali che erano state imposte al direttore di un giornale condannato per diffamazione, oltraggio pubblico e disprezzo di funzionari, in seguito alla pubblicazione di due articoli di denuncia di corruzione nei confronti di un pubblico ministero, che aveva avviato il procedimento. La Corte ha sostenuto che le sanzioni (un anno di reclusione, una multa e sei mesi di sospensione della pubblicazione) costituivano un'ingerenza sproporzionata nella libertà di espressione del sig. Konaté e di altri giornalisti, affermando anche che le figure pubbliche dovrebbero tollerare un livello più elevato di critiche rispetto ai privati cittadini. Ha ordinato al Paese di modificare la sua legislazione sulla diffamazione, abrogando le pene detentive e sottoponendo altre eventuali sanzioni a test che ne giustificassero la necessità e la proporzionalità, oltre ad annullare il reato dalla fedina penale del direttore e ordinare il pagamento di un compenso pecuniario allo stesso direttore. Questa decisione ha aperto la via alla depenalizzazione della diffamazione nella regione, ed è stata seguita da sentenze e sviluppi importanti a livello nazionale, a partire dalla dichiarazione di incostituzionalità della diffamazione penale da parte dei tribunali dello Zimbabwe (2016) e del Kenya (2017).

Nel 2018, anche la **Corte di Giustizia comunitaria della Comunità Economica degli Stati dell'Africa occidentale** (Corte ECOWAS) ha emesso una sentenza chiave nel processo tra [Federazione dei Giornalisti d'Africa \(FAJ\) and others contro Gambia](#) (2018).³¹ La Corte ha stabilito che il reato di diffamazione, sedizione e i falsi reati previsti dal codice penale del paese avevano violato la libertà di espressione, dato il loro effetto "agghiacciante". Al Paese è stato quindi ordinato di abrogare o depenalizzare le sue norme su sedizione,

²³ <https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/cases/palamara-iribarne-v-chile/>

²⁴ <https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/cases/tristan-donoso-v-panama/>

²⁵ <https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/cases/uson-ramirez-v-venezuela/>

²⁶ <https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/cases/kimel-v-argentina/>

²⁷ In the case *Mémoli v. Argentina* (2013): https://iachr.ils.edu/sites/default/files/iachr/Court_and_Commission_Documents/2016-2017R2/memoli_001_preliminary_objections_merits_reparations_and_costs_aug_2013.pdf, however, IACHR's rule was divergent with the previous jurisprudence, causing concern among free expression advocates and experts. See Catalina Botero (2014) *Derecho penal y libertad de expresi- n: deliberaci- n p blica, democracia y derecho penal*: <https://drive.google.com/file/d/0B5QHpZDYvKSNQIVRWGFYkwxREE/view>, intervention in the framework of the Seminar "Freedom of expression and the judiciary", April 2014, Rio de Janeiro, Brazil; Eduardo Bertoni (2013) *Setbacks and Tension in the InterAmerican Court of Human Rights*: <https://www.mediadefence.org/news/setbacks-and-tension-in-the-inter-american-court-of-human-rights/>, published in Media Defence

²⁸ https://www.corteidh.or.cr/docs/comunicados/cp_48_19_eng.pdf

²⁹ https://www.corteidh.or.cr/docs/comunicados/cp_60_2022_eng.pdf

³⁰ <https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/cases/lohe-issa-konate-v-the-republic-of-burkina-faso/>

³¹ <https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/cases/federation-african-journalists-faj-others-v-gambia/>

notizie false, diffamazione criminale e diffamazione, e ai giornalisti interessati è stato concesso un risarcimento. **Il risultato della sentenza emessa dalla Corte Suprema del Gambia è stata la dichiarazione di incostituzionalità della diffamazione penale.**

III. Impatto delle leggi sulla diffamazione

Le norme sulla diffamazione hanno un effetto inibitorio anche prima che venga pronunciata una condanna carceraria. Hanno un effetto negativo sotto molti punti di vista:	
Tempo	Quando viene sottoposto ad un processo, il giornalista dovrà investire il suo tempo a incontrare avvocati, rispondere a domande e preparare le sue difese ecc.
Risorse finanziarie	Il giornalista dovrà coprire personalmente le spese della sua difesa legale, e pagare le sanzioni pecuniarie che spesso vengono imposte e che a volte possono essere ingenti. A volte il processo comporta anche il congelamento dei beni del giornalista. Un elemento importante è che in molti sistemi giudiziari, se c'è una condanna al pagamento di una multa, il denaro va consegnato allo Stato e non serve come indennizzo finanziario della persona diffamata.
Carriera professionale e reputazione	In alcuni casi è prevista l'interruzione dell'attività giornalistica mentre il processo è in corso o è la Corte stessa a decidere tale interruzione a mo' di sanzione. Lo stigma che dipende da un processo del genere può anche comportare per il giornalista la perdita del posto di lavoro e avere così un impatto negativo sulle sue future possibilità occupazionali che potrebbero essere aggravate in caso di condanna del giornalista. Il giornalista potrebbe anche avere difficoltà a continuare nella sua attività professionale se gli vengono sequestrati archivi, computer, telefoni e altri strumenti durante il processo. In alcuni casi anche gli organi di stampa per cui il giornalista lavorava potrebbero essere bloccati.
Effetti psicologici	Un procedimento penale potrebbe anche comportare l'arresto e la detenzione, interrogatori, procedimenti giudiziari e la possibilità di condanna carceraria, con effetti psicologici pesanti. Il divieto di viaggi internazionali e restrizioni di movimento oltre una certa zona nel Paese di residenza del giornalista potrebbero anche avere effetti pesanti. Nel corso del processo il giornalista potrebbe anche essere accusato da chi lo ha portato in giudizio di essere un bugiardo, nemico del Paese ecc., cosa che potrebbe danneggiare notevolmente la sua reputazione agli occhi di chi lo conosceva, sia sul web che dal vivo.
Privazione di libertà e altre conseguenze	Se condannato ad una pena detentiva, oltre a essere privato della sua libertà, il giornalista deve far fronte ad altre conseguenze legate allo stato di deprivazione in molti istituti di pena in molti Paesi, spesso con conseguenze letali. Ad esempio, <u>almeno uno dei giornalisti in stato di detenzione deceduti a causa della pandemia di Covid nel 2020 erano stati condannati a 10 anni di detenzione, dopo una condanna per diffamazione l'anno precedente.</u>
Auto censura che danneggia la libertà di espressione e l'accesso all'informazione	Un giornalista che ha subito un processo per diffamazione e i suoi colleghi che ne sono informati potrebbero abbandonare l'idea di coprire in futuro argomenti controversi, incoraggiati a seguire questa linea anche dai dirigenti o dai proprietari della testata giornalistica. Nei casi di condanna al carcere sospesa, il giornalista rischia di sentirsi sempre minacciato da questa possibilità portandolo ad autocensurarsi. Il fatto che esista una legislazione per bloccare la diffamazione significa che il lavoro del giornalista corre sempre il rischio di essere condannato anche in quei Paesi dove le condanne detentive sono rare o mai usate. Tutto questo ha un impatto enorme sulla libertà di espressione e sul diritto dei cittadini ad essere informati.

IV. Tendenze e sfide

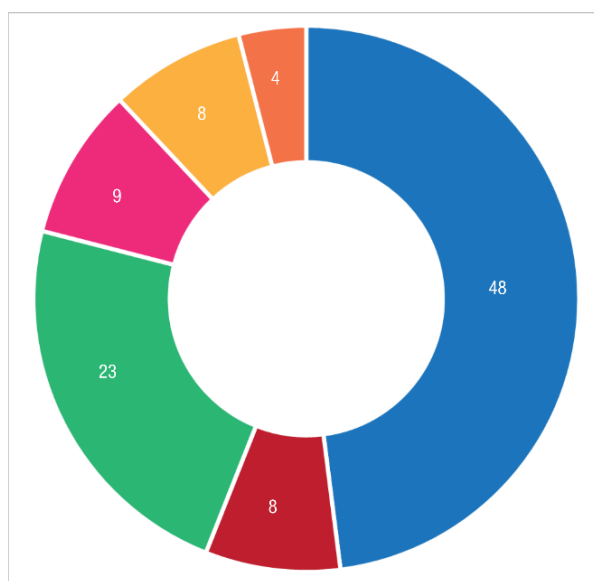
Rallentamento e arretramento, a seguito di alcuni progressi precedentemente raggiunti verso la depenalizzazione della diffamazione

Il Rapporto Globale dell'UNESCO [sull'Orientamento del Mondo relativamente alla Libertà di Espressione e Sviluppo dei Media](#) (2021-2022)³² ha indicato che, nel 2021, almeno 160 Stati membri dell'UNESCO avevano ancora leggi penali sulla diffamazione. Allo stesso tempo, negli ultimi cinque anni è stata approvata una serie di nuove leggi che puntano a stigmatizzare la cattiva informazione e la disinformazione, il crimine informatico o l'incitamento all'odio, ma con implicazioni potenzialmente gravi per la libertà dei media. Dal 2016 sono stati adottati o emendati almeno 57 leggi e regolamenti in 44 paesi per il loro contenuto eccessivamente vago, o per le sanzioni sproporzionate da esse previste che rappresentano un rischio per la libertà di espressione online e la libertà dei media.

I progressi nella giurisprudenza e nella "soft law", così come la forte spinta di gruppi di avvocati, hanno portato ad alcuni progressi verso la depenalizzazione della diffamazione in un certo numero di Paesi in diverse regioni negli ultimi due decenni. Tuttavia, questo processo è andato rallentando negli ultimi cinque anni.

Il ricorso alla regolazione penale della diffamazione continua a essere una delle maggiori sfide alla libertà di stampa in tutte le regioni. Le leggi penali sulla diffamazione, comprese le disposizioni in materia di insulti che mirano ad accrescere la protezione dei funzionari pubblici o che garantiscono garanzie simili alle istituzioni statali, sono spesso utilizzate da attori potenti per mettere a tacere le critiche, limitare il dibattito pubblico e proteggere gli interessi, invece di garantire legittimamente il rispetto del diritto alla reputazione.

Percentuale di giornalisti in carcere per diffamazione divisi per regioni tra il 1992 e il 2020



Fonte: Commissione per la Protezione dei Giornalisti

Secondo la Commissione per la Protezione dei Giornalisti:

- 294 giornalisti erano detenuti nel 2021 (livello record)
- 1866 giornalisti erano detenuti tra il 1992 e il 2020

- 142 giornalisti (l'8% dei giornalisti in stato di detenzione) erano stati accusati di diffamazione. In 47 di questi casi, la diffamazione era collegata a insulti etnico/religiosi, vendette, notizie false e/o accuse di azioni antigovernative (vedi la suddivisione per regioni qui accanto)

- altri 24 giornalisti erano finiti in carcere per insulti etnico/religiosi (6 di loro con l'aggiunta di comportamento anti governativo) : il 50% in Asia e Pacifico, il 25% nei Paesi Arabi, il 17% in America Latina e Caraibi, e l'8% in Africa.

³² <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000227025>

Diffamazione criminale nelle regioni

L'**Africa** ha assistito a una tendenza graduale e sostenuta verso la depenalizzazione della diffamazione in seguito alla storica sentenza **Lohé Issa Konaté contro Burkina Faso** del 2014 della Corte Africana dei Diritti dell'Uomo e dei Popoli, passando, in sei anni, da 1 a 8 paesi che avevano completamente depenalizzato la diffamazione,³³ con altri 4 paesi che hanno attuato riforme parziali. Tuttavia, la diffamazione è ancora un reato penale in 39 dei 47 paesi africani. Nella regione africana c'è ancora la tendenza verso la depenalizzazione dei reati di diffamazione, ma ci sono anche state delle ricadute, ad esempio attraverso il mantenimento l'inasprimento, la reintroduzione o la nuova adozione di reati di diffamazione e insulto in diversi paesi. Anche in alcuni paesi dove il reato di diffamazione è stato abrogato, i giornalisti continuano a essere perseguiti in base alle leggi che regolano la criminalità informatica, l'antiterrorismo, l'incitamento all'odio, la punizione delle fake news, la sicurezza nazionale o la protezione dei dati, con un aumento delle condanne per materiale pubblicato sui social media.

Fra gli **Stati arabi**, nessuno di essi ha depenalizzato la diffamazione. I giornalisti e coloro che si esprimono in pubblico non possono contare su adeguate difese quando vengono minacciati o accusati di diffamazione, calunnia e altri reati simili, che vengono ampiamente utilizzati nella regione per mettere a tacere e controllare i media. Giornalisti, blogger, attivisti e altre voci critiche spesso affrontano procedimenti giudiziari per ciò che hanno pubblicato online, nell'ambito di un'ampia varietà di reati di diffamazione, spesso combinati con denunce in cui confluiscono vari tipi di accuse.

In Asia e nel Pacifico, 38 dei 44 Stati membri dell'UNESCO mantengono il reato di diffamazione, **6** l'hanno abrogato e un altro ne ha proposto una abrogazione parziale.³⁴ Ci sono stati casi di avanti-indietro in un certo numero di paesi. Nella maggior parte degli Stati dell'Asia meridionale, sudorientale e orientale, la diffamazione può essere gestita per via civile e/o penale e i criteri per determinare quando un caso può essere considerato un reato spesso non sono chiari, il che favorisce gli abusi. L'introduzione della legislazione sulla diffamazione in questa regione è talvolta motivata da ritorsioni politiche.³⁵ L'aumento dei ricorsi alla diffamazione e alle disposizioni che riguardano le pubblicazioni online, anche attraverso l'adozione di nuove leggi, ha suscitato un allarme internazionale. Un gruppo che si occupa di Procedure Speciali nelle Nazioni Unite ha recentemente espresso preoccupazione per l'aumento dei procedimenti giudiziari per lesa maestà e per l'inasprimento delle relative pene detentive in un Paese, dove l'applicazione della legge è diventata più severa poiché gli attivisti sono passati alla difesa online dei loro diritti dall'inizio della pandemia di COVID-19.

Nell'Europa Centrale e Orientale si è registrato un maggiore ricorso alle leggi sulla diffamazione penale, in vigore in **15 dei 25 Stati membri dell'UNESCO** che compongono la regione, la maggior parte delle quali include la possibilità di sanzioni detentive. Dieci paesi hanno abolito tutte le disposizioni generali sulla diffamazione e l'ingiuria³⁶ e altri 4 hanno attuato una parziale depenalizzazione.³⁷ Negli ultimi dieci anni almeno altri quattro hanno invece avanzato proposte per reintrodurre e aggravare le pene per diffamazione e offese correlate, e uno di essi ha proposto senza successo di estendere il reato di diffamazione e ingiuria ai discorsi in rete. Almeno altri due hanno considerato di rafforzare le norme sulla diffamazione penale e l'ingiuria. Ma non hanno avuto successo, in parte grazie alla pressione internazionale contro di loro.³⁸

³³ Ghana (2001), Burkina Faso (2014), Zimbabwe (2016), Kenya (2017), Gambia (2018), Lesotho (2018), Liberia (2019) and Sierra Leone (2020) have fully decriminalized defamation. Central African Republic, Côte d'Ivoire, Rwanda and Uganda have implemented partial reforms.

³⁴ 4 New Zealand (1992), Sri Lanka (2002), Niue (2007), Timor-Leste (2009), Kyrgyzstan (2015) and Maldives (2018) have abolished criminal defamation. Kazakhstan decriminalized defamation but not insult (2020)

³⁵ Ibidem.

³⁶ Bosnia and Herzegovina (1999), Ukraine (2001), Estonia (2002), Georgia (2004), Armenia (2010), The Republic of Moldova (2009), Montenegro (2001), North Macedonia (2012), Tajikistan (2012) and Romania (2014).

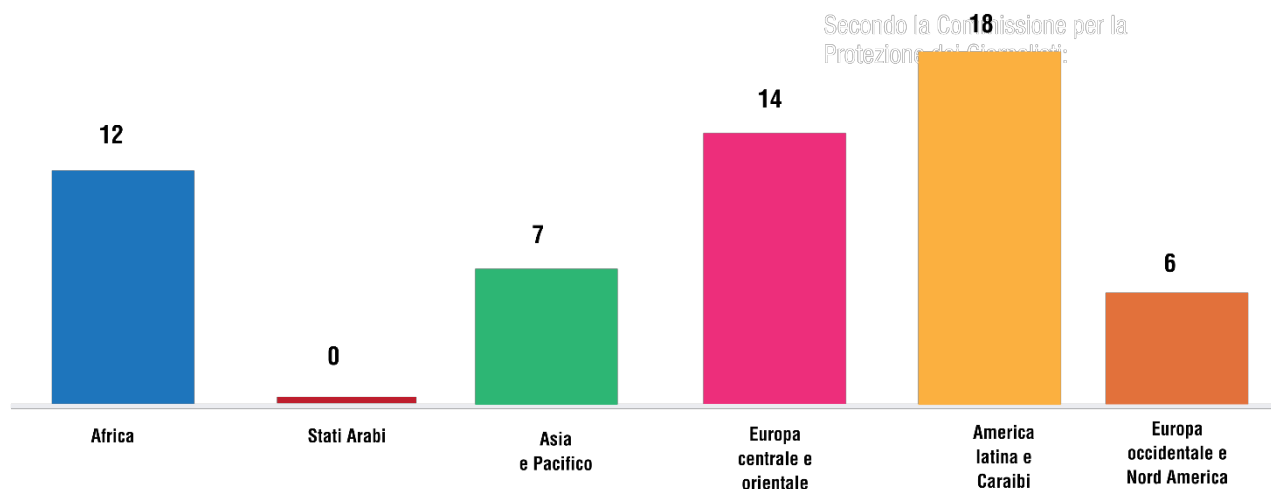
³⁷ Bulgaria, Croatia, Lithuania and Serbia.

³⁸ Information for this region draws from OSCE (2017) "Defamation and Insult Laws in the OSCE Region: A Comparative Study": <https://www.osce.org/fom/303181>, cit. and UNESCO and University of Oxford (2018) World trends in freedom of expression and media development: regional overview of Central and Eastern Europe, 2017/2018: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000265969>.

In America Latina e nei Caraibi, tra il 1993 e il 2012 sono stati compiuti progressi significativi in termini di riconoscimento della protezione particolarmente forte di cui dovrebbe godere la libertà di espressione concetto nei confronti di funzionari pubblici o su questioni di interesse pubblico. Almeno 12 paesi hanno abrogato le leggi sul disprezzo (*desacato*) e simili o abolito il reato di diffamazione in relazione a questioni di interesse pubblico³⁹ e almeno altri due hanno attuato abrogazioni parziali.⁴⁰ Alcuni paesi hanno abolito le sanzioni detentive, sostituendole con multe. L'abolizione delle disposizioni penali generali sulla diffamazione è avvenuta solo in 4 paesi – con la precisazione che in uno di questi l'abrogazione è avvenuta a livello federale, e in un altro la “diffamazione sediziosa” rimane ancora sui libri.⁴¹ I reati di diffamazione penale persistono in 29 dei 33 Stati Membri dell'UNESCO situati nella regione, e continuano ad essere utilizzati come un'arma contro giornalisti e blogger. Anche nei Paesi in cui il “*desacato*” è stato eliminato, i pubblici ufficiali intentano causa, a titolo personale e in nome di altre figure a tutela dell'“onore”, contro chi li critica in merito all'esercizio delle loro funzioni. Negli ultimi anni, la diffamazione orale (*slander*) è stata inserita nel codice elettorale di un Paese come un reato penale; mentre in un altro la “diffamazione” è stata eliminata dal suo Codice penale; eppure, i reati di *ingiuria* e *diffamazione verbale* vi rimangono. C'è stata anche una crescente preoccupazione per l'aumento del numero di reclami - anche avviati da personaggi politici - contro i contenuti pubblicati online, nonché per i tentativi di introdurre una nuova legislazione che integri la diffamazione online come reato specifico e per la criminalizzazione dei discorsi, attraverso altre leggi, ad esempio quelli sull'incitamento all'odio.

Nell'Europa occidentale e nel Nord America, la diffamazione criminale rimane negli statuti di **20 dei 25 Stati membri dell'UNESCO** che compongono la regione, la maggior parte dei quali mantiene sanzioni detentive. Tra il 2003 e il 2018, **cinque** Paesi hanno abolito le leggi penali sulla diffamazione e gli insulti, e vi è stata un'abrogazione parziale in un'altra.⁴² Alcuni Stati hanno anche rafforzato le leggi penali sulla diffamazione per combattere l'incitamento all'odio online o il cyber-bullismo. Per la maggior parte, le leggi penali sulla diffamazione sono cadute in disuso nei paesi di ‘common law’, mentre il reato è mantenuto nella maggior parte dei paesi di ‘civil law’, e ancora utilizzato frequentemente in alcuni di essi. In molti di questi paesi, la diffamazione nei confronti di un pubblico ufficiale è sanzionata più rigorosamente, e in alcuni casi i capi di stato godono di un grado di protezione più elevato, con sanzioni più severe per la diffamazione nei loro confronti. Sono stati compiuti progressi in termini di abolizione della reclusione come sanzione e di abrogazione delle leggi sulla blasfemia in diversi Paesi. L'opposizione internazionale ha ritardato o ostacolato alcuni tentativi di introdurre nuove problematiche leggi sulla diffamazione nella regione.

Stati membri che hanno depenalizzato totalmente o parzialmente la diffamazione



Source: ARTICLE 19 (2012) Defamation Maps; OSCE (2017) “Defamation and Insult Laws in the OSCE Region: A Comparative Study”; María Dolores Miño Buitrón, Agustina del Campo, Eduardo Bertoni (2012) “La ley y la palabra: Criminalización de la expresión en América Latina”, Catalina Botero (2014), “Derecho penal y libertad de expresión: deliberación pública, democracia y derecho penal” alerts and reports by ARTICLE 19, Freedom House, IFEX, Human Rights Watch, IPI, CPJ, RSF, official websites.

³⁹ Argentina (1993), Paraguay (1998), Costa Rica (2002), Peru (2003), Chile (2001 and 2005), Honduras (2005), Guatemala (2006), Panama (2007), Nicaragua (2007), Uruguay (2009) and Bolivia (2012) eliminated *desacato* or similar figures criminalizing speech concerning public officials. Argentina (2009), Uruguay (2009) and El Salvador (2011) abolished criminalization of defamation on issues of public interest

⁴⁰ Trinidad & Tobago abolished the offence of malicious defamatory libel (2014) and in the Dominican Republic the Constitutional Court derogated some provisions in the press law that criminalized defamation and insult against governmental bodies and public officials in 2016: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000265969>.

⁴¹ Jamaica (2013) and Antigua and Barbuda (2015) repealed criminal defamation. Grenada did so as well (2012), yet retained “seditious libel” as a crime. Mexico also abolished criminal defamation offences from the Federal Penal Code (2007), and the reform moved several Mexican States to implement similar changes, although it still remains in a number of them.

⁴² Cyprus (2003), Ireland (2009), the United Kingdom (2009), Norway (2015) and Malta (2018) have repealed criminal defamation. Italy has repealed the offence of insult in 2016, yet defamation remains a criminal offence, which is heavily used in the country

In tutte le regioni, c'è stato **un aumento dell'uso di reati di diffamazione per limitare la libertà di espressione online**, all'interno di una più ampia tendenza crescente a criminalizzare il discorso su internet. Sono state rafforzate sia le disposizioni in materia di diffamazione semplice e mezzo stampa e ingiuria, sia la loro applicazione, anche attraverso la loro integrazione nelle nuove normative in materia di cyber-sicurezza, antiterrorismo o altre misure volte a contrastare la disinformazione o l'incitamento all'odio, caratterizzate da definizioni vaghe che ne facilitano l'abuso. Questa situazione ha consentito la soppressione delle critiche contro i pubblici ufficiali anche in alcuni Paesi in cui le leggi penali sulla diffamazione erano state abrogate. La diffamazione è spesso inserita all'interno di una serie più ampia di accuse, come parte di un mix di accuse inventate, volte a limitare le critiche di blogger, attivisti, artisti e altri che pubblicano informazioni online.

Dall'inizio della pandemia di COVID-19, sono aumentate le preoccupazioni circa le diverse misure adottate dai governi a scapito della libertà di espressione⁴³, **come recentemente espresso dal Segretario generale delle Nazioni Unite**⁴⁴. In questo contesto, si sono verificati casi in cui intimidazioni relative al COVID-19, **arresti, indagini penali, azioni penali e sanzioni (compresa la reclusione) e riforme legali hanno compreso dei riferimenti alla diffamazione, al danneggiamento dell'immagine dell'amministrazione, agli insulti a funzionari pubblici, a simboli dello Stato o della religione e simili, sia come reati a sé stanti sia, più spesso, combinati con altri**. Questa ricerca ha riscontrato **casi di questo tipo in quasi 30 paesi**, in tutte le regioni, con l'Asia e il Pacifico che si sono distinti come quelli in cui sembravano essere più diffusi.⁴⁵ Va notato, tuttavia, che tra le giustificazioni addotte per limitare la libertà di critica relativamente al COVID-19 la diffamazione era invocata meno frequentemente di alcuni altri reati, come la diffusione di disinformazione relativa alla salute.

In alcuni Paesi, **le leggi penali sulla diffamazione continuano ad essere in vigore ma generalmente non vengono utilizzate**. Non vengono abolite per inerzia o per l'impressione che non sia necessario, visto che sono cadute in disuso. Tuttavia, il fatto che continuano a esistere può scoraggiare il lavoro dei media e servire da scusa ad altri Paesi per continuare ad abusarne e resistere alla loro abrogazione. **Le leggi sulla blasfemia, l'insulto religioso e l'apostasia** rimangono anche negli statuti dei Paesi di tutte le regioni o sono state aggiornate o recentemente approvate in alcuni Stati. La relativa pena va dalla sanzione pecuniaria, alla reclusione, alla pena di morte. I livelli più elevati di restrizioni imposte alla libertà di espressione in relazione alla religione sembrano essere imposti negli Stati arabi e nei paesi di Asia e Pacifico.

Aumento dell'uso della diffamazione civile

Un'altra tendenza preoccupante è l'aumento dell'uso delle cause civili per diffamazione in tutte le regioni, e in particolare nei paesi che l'hanno depenalizzato. Ciò spesso genera risarcimenti danni eccessivi,⁴⁶ e un uso improprio per prendere di mira i giornalisti che pubblicano contenuti che infastidiscono pubblici ufficiali o soggetti economici potenti. In molti casi, questa pratica tenta di mandare in bancarotta giornalisti e media attraverso sanzioni finanziarie sproporzionate, incoraggiando in tal modo l'autocensura o la pubblicazione automatica delle scuse pur di evitare una possibile causa. Pur avendo un costo psicologico inferiore rispetto ai processi penali per diffamazione, il percorso civile può quindi avere ancora un effetto inibitorio significativo, se consente costi eccessivi e comporta procedure legali lunghe e costose. Un'altra sfida relativa alle cause civili per diffamazione è che potrebbero richiedere uno standard di inferiore severità in termini di accettazione

⁴³ See Issue Brief published by UNESCO: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373573?posInSet=1&queryId=0216815c-9a38-457c-8e20-b224c31b03e5>, Guidance by OHCHR: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/COVID19Guidance.aspx> and Policy Brief by the UN-Secretary General: <https://www.un.org/en/un-coronavirus-communications-team/we-are-all-together-human-rights-and-covid-19-response-and>.

⁴⁴ <https://www.theguardian.com/global-development/2021/feb/22/world-faces-pandemic-human-rights-abuses-covid-19-antonio-guterres>.

⁴⁵ Based on IPI COVID-19 Press Freedom Tracker: https://ipi.media/covid19/?alert_type=0&language=0&years=0&country=0, focused monitoring by Human Rights Watch and ARTICLE 19 and CPJ and alerts by other specialized press freedom organizations such as IFEX and RSF.

⁴⁶ See for example IPI (2017) IPI Report: Trends in Civil Compensation for Defamation in Europe: <http://legaldb.freemedia.at/2017/06/09/trends-in-civil-compensation-for-defamation-in-europe/> and Article 19 (2009) Civil Defamation: Undermining Free Expression: <https://www.article19.org/data/files/pdfs/publications/civil-defamation.pdf>.

di un reclamo da parte di un tribunale e uno standard di prova inferiore. Inoltre, in alcune giurisdizioni l'imputato non beneficia del patrocinio a spese dello Stato per questo tipo di oneri, il che comporta costi molto elevati per garantirsi la necessaria difesa tecnica specializzata.

- Secondo un sondaggio condotto nel 2020 dal Foreign Policy Center su 63 giornalisti investigativi di 41 paesi, il 73% di loro aveva ricevuto comunicazioni che minacciavano azioni legali, il 91% concernenti cause civili per diffamazione civile e il 33% denunce penali per diffamazione (querelle).
- Una indicazione del volume crescente di azioni per diffamazione civile avviate in tutto il mondo è il fatto che, tra il 2018 e il 2021, l'OSC specializzata Media Defence ha sostenuto giornalisti/media in 45 casi di diffamazione civile.

SLAPP e "forum shopping" sono in aumento

Le azioni legali strategiche contro la partecipazione pubblica (SLAPP) sono azioni legali che vengono generalmente avviate da un soggetto potente (un ente statale/funziionario, individuo o azienda di alto profilo) per intimidire e mettere a tacere le parti più deboli che lo criticano o diffondono messaggi di interesse pubblico a loro sfavorevoli. Il vero obiettivo non è vincere la causa, ma stancare l'imputato attraverso lunghi procedimenti legali, costi eccessivi – anche a rischio di bancarotta – con relative conseguenze psicologiche. Le SLAPP incentrati sulle accuse di diffamazione sono molto comunemente usati per dissuadere i giornalisti dal proseguire nel loro lavoro, impedire la pubblicazione di determinati contenuti o causarne la rimozione e scoraggiare altri dal trattare gli stessi argomenti.⁴⁷ La minaccia di avviare un'azione legale è spesso sufficiente per fermare ogni ricerca e resoconto giornalistico. Le SLAPP possono assumere la forma di cause civili o processi penali per diffamazione, che possono avere anche una dimensione transnazionale, coinvolgendo ad esempio più azioni legali nei tribunali di uno stesso Paese o in una o più giurisdizioni straniere. Possono essere molto complessi, oltre che finanziariamente e psicologicamente estenuanti per un imputato.

Le SLAPP di solito comportano la tattica del **"forum shopping"** o del **"turismo della diffamazione"** che, come definito in uno studio del Consiglio d'Europa del 2019,⁴⁸ "descrive la prassi di scegliere il foro presso il quale intentare un'azione legale sulla base della prospettiva dell'esito più favorevole, anche quando non vi è o vi è solo un tenue nesso tra le questioni giuridiche e la giurisdizione". I vantaggi per il ricorrente potrebbero essere correlati, ad esempio, a norme procedurali più favorevoli, alla legislazione o alla prassi applicabile (ad esempio, la tendenza a concedere risarcimenti più elevati) o a costi legali più elevati per i convenuti. I querelanti possono scegliere giurisdizioni straniere anche per rendere difficile per l'imputato comparire fisicamente davanti a un tribunale e per le implicazioni finanziarie e logistiche di garantire la propria difesa in un altro Paese. Data la natura transfrontaliera delle comunicazioni digitali, una stessa dichiarazione presumibilmente diffamatoria può dar luogo a più casi in giurisdizioni di diversi Paesi, il che ha naturalmente un effetto dissuasivo. Il contenzioso può influire anche sulla reputazione di un giornalista o di un punto vendita⁴⁹. Pertanto, le SLAPP spesso portano i giornalisti o le case editrici dei media a sottomettersi alle pretese di coloro che, legalmente, o con accordi extragiudiziali, minacciano interessi di soggetti del settore privato".

Le SLAPP sono in aumento in diverse parti del mondo e hanno raccolto un'attenzione significativa da parte dei sostenitori della libertà di espressione e degli organismi internazionali, in particolare in Europa, data la gravità della tendenza in quella regione.⁵⁰ Nel 2018, un gruppo interpartitico di membri del Parlamento europeo ha sollecitato la Commissione europea ad avviare una legislazione anti-SLAPP per proteggere i giornalisti,⁵¹ e nel 2019 una coalizione delle organizzazioni della società civile ha indirizzato alla Commissione una lettera

⁴⁷ Besides journalists, SLAPPs also often target activists, human rights defenders, academics, and other actors seeking to reveal issues pertaining to corruption, environmental damages, crime, consumer protection issues, etc.

⁴⁸ <https://rm.coe.int/liability-and-jurisdictional-issues-in-online-defamation-cases-en/168097d9c3>.

⁴⁹ Justin Borg-Barthet (2020) Advice concerning the introduction of anti-SLAPP legislation to protect freedom of expression in the European Union: <https://www.ecpmf.eu/wp-content/uploads/2020/05/EC-Advice-concerning-the-introduction-of-anti-SLAPP-legislation-to-protect-freedom-of-expression-in-the-European-Union.pdf>, Centre for Private International Law at the University of Aberdeen, p. 5 and 14

⁵⁰ See for instance the SLAPP cases documented in the 2022 Annual report: <https://rm.coe.int/platform-protection-of-journalists-annual-report2022/1680a64fe1> of the CoE's Platform to promote the protection of journalism and the safety of journalists, p. 48 and 49.

⁵¹ <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20180426IPR02615/tackle-online-and-offline-threats-to-media-pluralism-and-freedom-urge-meps>

[aperta](#)⁵² incentrata sulle minacce poste dalle SLAPP contro i giornalisti. Nel 2020, inoltre, per menzionare le SLAPP **nella Risoluzione 45/18 del Consiglio dei diritti umani**, [il Commissario del Consiglio d'Europa](#) per i diritti umani ha pubblicato un Commento sull'argomento.⁵³ Inoltre, il 1° dicembre 2020, una coalizione di 60 gruppi della società civile di tutta Europa ha pubblicato una proposta che invitava i responsabili politici dell'UE a presentare con urgenza una direttiva anti-SLAPP nell'UE per proteggere i "cani da guardia" pubblici che aiutano a mantenere il potere di rendere conto dei fatti e tener vivo il dibattito democratico.⁵⁴ Nel 2022, [la Commissione europea ha proposto la sua nuova Direttiva anti-SLAPP](#), che prevede un meccanismo di archiviazione anticipata delle cause manifestamente infondate, un onere delle spese a carico dell'attore se la causa viene archiviata in quanto infondata, il diritto per il convenuto di chiedere e ottenere il pieno risarcimento del danno subito, sanzioni dissuasive per i ricorrenti che intentano cause infondate in tribunale e una protezione contro procedimenti in Paesi terzi.⁵⁵ La Commissione europea ha adottato contemporaneamente una **Raccomandazione agli Stati membri** affinché allineino le proprie norme con la legislazione UE proposta per tutti i casi nazionali.⁵⁶

Casi notevoli di SLAPP	
<p>Europa</p>	<p>Steel Morris c. Regno Unito, Corte EDU (2005). La Corte ha rilevato la violazione dell'art. 10 della Convenzione in quanto ai ricorrenti, vale a dire due membri di Greenpeace di Londra, è stato chiesto un rimborso di 40.000 euro per aver danneggiato la reputazione aziendale di McDonald's attraverso un opuscolo intitolato "Cosa c'è di sbagliato in McDonald's". Secondo la Corte, la violazione derivava dall'incapacità dello Stato di garantire il gratuito patrocinio agli attivisti che erano individui a reddito molto basso nei confronti di una delle società più ricche del mondo - e dall'importo del rimborso richiesto.⁵⁷</p>
<p>Stati Uniti</p> <p>Negli Stati Uniti, le SLAPP sono riconosciute come violazione dei diritti dei cittadini ai sensi del Primo emendamento, vale a dire libertà di espressione e diritto di petizione al governo per la riparazione di atti ingiusti.</p>	<p>Proteggi il nostro ambiente montano Inc contro il tribunale distrettuale, la Corte Suprema del Colorado⁵⁸ (1984): nel caso POME, la Corte ha stabilito che questi tipi di azioni legali sono "prive di fondamento" e possono causare danni alla società in generale e avere un effetto dissuasivo sulle attività protette dalla Costituzione. La Corte ha articolato un test in tre direzioni per evitare l'archiviazione anticipata di un caso. Ciò ha richiesto all'attore del procedimento principale di dimostrare la nullità delle azioni del convenuto dal punto di vista legale o fattuale, che lo scopo principale dell'imputato era quello di molestare il querelante, e che quelle azioni pregiudicano gli interessi legali del querelante.⁵⁹</p>
<p>Australia</p> <p>Come regolamento, la Legge sulla protezione della partecipazione pubblica era stata adottata nel 2008 nel territorio della Capitale Australiana (ACT).</p>	<p>Gunns v. Marr & Ors, Supreme Court of Victoria⁶⁰ (2005): in Australia, la questione delle SLAPP è giunta alla ribalta in seguito a questo famigerato caso, in cui il querelante, la più grande azienda australiana di legname, Gunns Ltd, ha citato in giudizio 20 persone, compresi individui di alto profilo, ONG ambientaliste e attivisti per il loro lavoro riguardante la protezione delle foreste in Tasmania.⁶¹</p>

⁵² <https://www.ecpmf.eu/letter-to-the-european-commission-concerning-the-threat-of-vexatious-litigation-against-journalists-activists-and-others>

⁵³ <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/time-to-take-action-against-slapps>

⁵⁴ <https://europeanjournalists.org/blog/2020/12/02/coalition-published-a-proposal-for-an-eu-anti-slapp-law>

⁵⁵ European Commission. 2022. 2022/0117(COD). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022PC0177>

⁵⁶ European Commission. 2022. C/2022/2428. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32022H0758>

⁵⁷ <https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/publications/slapps-5-ws-background-strategic-lawsuits-public-participation/>

⁵⁸ <https://law.justia.com/cases/colorado/supreme-court/1984/83sa387-0.html>

⁵⁹ Mapping of anti-SLAPPs law in the US: <https://anti-slapp.org/your-states-free-speech-protection/>

⁶⁰ <https://www.austlii.edu.au/au/journals/NatEnvLawRw/2006/30.pdf>

⁶¹ Mapping of anti-SLAPPs law in Australia: https://www.sourcewatch.org/index.php/SLAPP's_in_Australia

coinvolgendo un'enorme quantità di "trolls" online.⁶⁷ In alcuni casi, le giornaliste hanno reagito presentando esse stesse accuse di diffamazione. Alla luce dell'insufficiente capacità di accesso delle giornaliste a sistemi e meccanismi di supporto per affrontare gli attacchi online e della scarsa consapevolezza delle misure, delle politiche e delle linee guida per affrontare il problema, è facile capire perché si fa ricorso ai procedimenti per diffamazione. Ciò richiede lo sviluppo di ambiti adeguati ad affrontare questi casi di minacce, molestie e violenze online basate sul genere, che possono essere affrontati meglio, caso per caso e dopo un'analisi approfondita, con azioni diverse da una denuncia per diffamazione.

VI. Raccomandazioni

Stati

- Gli Stati dovrebbero abrogare le leggi che permettono processi penali per diffamazione, anche se non sono mai applicate o lo sono raramente, e sostituirle con un'appropriata legislazione civile sulla diffamazione.
- Dovrebbero inoltre abolire, o rivedere in conformità con gli standard internazionali, altre leggi che criminalizzano la libertà d'espressione attraverso definizioni vaghe ed eccessive relative a "notizie false", sicurezza informatica, terrorismo, incitamento all'odio, salute pubblica e sicurezza nazionale, tra le altre, che rientrano nella definizione di restrizioni abusive della libertà di parola.
- Le leggi sulle cause civili per diffamazione dovrebbero essere riviste, ove necessario, per essere allineate agli standard internazionali. Tra gli altri aspetti chiave:
 - I pubblici ufficiali non dovrebbero beneficiare di una protezione speciale e gli enti pubblici non dovrebbero essere autorizzati a promuovere azioni giudiziarie ai sensi delle leggi sulla diffamazione, che non dovrebbero proteggere nemmeno lo Stato, i simboli nazionali o quelli religiosi.
 - Devono essere messe in atto adeguate difese, inclusa la protezione delle opinioni dichiarate, la prova della verità sostanziale, e standard di ragionevole pubblicazione, come la pubblicazione incolpevole e il riferimento accurato e corretto delle parole di altri. Il ricorrente dovrebbe sopportare l'onere della prova per quanto riguarda la falsità di una dichiarazione contestata, almeno nei casi che sono di interesse pubblico. Alcuni tipi di dichiarazioni non devono mai dare luogo a responsabilità, come quelle rese nell'ambito delle procedure legislative, delle autorità locali e dei tribunali; quelle contenute negli atti emanati dagli organi legislativi e nelle relazioni ufficiali; o fatte sotto pena di spergiuro, sotto giuramento, davanti a un organismo che indaga sulla violazione dei diritti umani, o nell'adempimento di un dovere legale, morale o sociale, tranne se fatto con dolo.
 - I rimedi dovrebbero essere proporzionati, puntando a riparare il danno causato da certe espressioni piuttosto che a punire chi le ha fatte. I tribunali dovrebbero dare priorità ai rimedi non pecuniari, ricorrendo a premi pecuniari solo quando questi sono necessari per riparare completamente il danno arrecato. Occorre stabilire un tetto per i risarcimenti, ma non un livello minimo. I rimedi pecuniari dovrebbero tenere conto della capacità finanziaria dell'imputato (ad es. evitando il suo fallimento) e del fatto che sono stati adottati anche meccanismi volontari o di autoregolamentazione (ad es. scuse, rettifiche, repliche). Le leggi dovrebbero garantire che questi meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie siano l'opzione preferita per la risoluzione dei conflitti, essendo più rapidi e meno costosi dei procedimenti giudiziari.

⁶⁷ For example, a UNESCO/ICFJ survey (<https://www.unesco.org/en/articles/unescos-global-survey-online-violence-against-women-journalists>) revealed that that 73% of women journalists responding to it had been the targets of online violence while performing their job, and that 41% of the cases of online attacks were linked to orchestrated disinformation campaigns. In turn, 25% of respondents stated that, although they had reported online attacks to their employers, the most common response was no action being taken (10%), closely followed by the suggestion "to grow a thicker skin" or "toughen up" (9%).

- Il diritto dei giornalisti a non divulgare le proprie fonti dovrebbe essere rispettato nel contesto di cause legali per diffamazione.
- Dovrebbero essere messe in atto misure di salvaguardia contro le SLAPP e il "forum shopping".
- Gli Internet Service Provider (ISP) dovrebbero beneficiare dell'immunità dalla responsabilità ai sensi delle leggi sulla diffamazione per i contenuti che ospitano. Non dovrebbero essere tenuti a monitorare in modo proattivo i contenuti. Gli ordini per la rimozione di contenuti ritenuti diffamatori dovrebbero essere emessi da un tribunale indipendente o da un'istanza giudicante. Qualsiasi responsabilità imposta a un ISP dovrebbe essere proporzionata e avere una correlazione diretta con il mancato rispetto di un ordine di restrizione dei contenuti.⁶⁸
- Gli attori giudiziari, compresi pubblici ministeri e giudici, dovrebbero applicare gli standard internazionali sulla libertà di espressione quando perseguono e giudicano casi relativi alla diffamazione penale e civile.

“Advocacy” e sensibilizzazione

- Le coalizioni di organizzazioni della società civile, attori dei media, personaggi pubblici, organizzazioni internazionali e altre parti interessate dovrebbero dare nuovo slancio alla campagna per depenalizzare i reati di diffamazione.
- È fondamentale mobilitarsi anche per garantire che le sentenze dei tribunali internazionali e regionali siano rispettate pienamente a livello nazionale.
- Mobilitare il pubblico, così come produrre reportage giornalistici sui casi penali di diffamazione e le loro conseguenze, può avere un impatto significativo per far pressione per l'abolizione del reato di diffamazione e per contrastare i passi indietro.
- Il progresso della ricerca è importante anche per sostenere l'“advocacy”, ivi comprese le campagne di successo, lo stato delle leggi sulla diffamazione in tutto il mondo, la giurisprudenza di riferimento e le sfide poste dalle tecnologie digitali⁶⁹.

Contenzioso strategico e supporto legale ai giornalisti

- Il contenzioso strategico relativo a casi di diffamazione penale e civile gestiti da tribunali nazionali e internazionali può avere un impatto critico, portando a decisioni e interpretazioni in linea con gli standard internazionali che possono comportare un concreto cambiamento legale e politico, nonché creare precedenti positivi per i casi futuri.
- Anche la presentazione di “amicus curiae” può avere un impatto rilevante contribuendo a informare decisioni giudiziarie a favore della libertà di espressione.⁷⁰
- Anche la fornitura di consulenza legale e supporto ai giornalisti e ai proprietari dei media è fondamentale e questi ultimi dovrebbe facilitarla per i giornalisti loro dipendenti, insieme agli aiuti finanziari.
- Rendere consapevoli i giornalisti del supporto a cui possono accedere a diversi livelli, nonché dei loro diritti, può servire ad incoraggiarli a continuare il loro lavoro ed a combattere fino in fondo le cause intentate contro di loro, piuttosto che autocensurarsi.

⁶⁸These recommendations, reflected in ARTICLE 19's revised principles on defamation, were developed on the basis of the Manila Principles on Intermediary Liability: https://www.eff.org/files/2015/10/31/manila_principles_1.0.pdf.

⁶⁹ E.g., examining the way in which defamation plays out online as compared to off-line, the implications for communicators who produce online content of public interest, and establishing a clear distinction between defamation and phenomena such as disinformation, misinformation and malinformation – as there is often confusion between them, including in claims filed and new laws that are being developed.

⁷⁰ <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000379020>.

Altre pubblicazioni della serie World Trends Report

Il materiale della serie World Trends Report offre approfondimenti tempestivi sulle sfide nuove e in continua evoluzione nel campo della libertà di espressione e dello sviluppo dei media. Attingendo dall'esperienza di specialisti nell'argomento specifico, essi offrono sintesi chiave di questioni urgenti e raccomandazioni per l'agire.

Sono disponibili in diverse lingue: <https://www.unesco.org/en/world-media-trends/issue-briefs>.



Journalism and Whistleblowing: An important tool to protect human rights, fight corruption, and strengthen democracy.



Safety of Journalists Covering Trauma and Distress 'Do no harm'



Finding the funds for journalism to thrive: Policy options to support media viability.



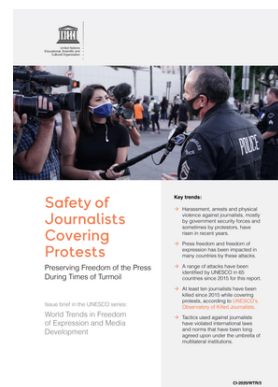
Freedom of Expression and the Safety of Foreign Correspondents: Trends, Challenges and Responses



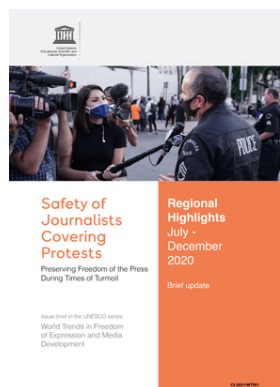
Letting the Sun Shine in: Transparency and Accountability in the Digital Age



The right to information in times of crisis: access to information – saving lives, building trust, bringing hope!



Safety of journalists covering protests : preserving freedom of the press during times of turmoil



Safety of journalists covering protests: preserving freedom of the press during times of turmoil; July - December 2020



Journalism, press freedom and COVID-19

A proposito di questo documento

Questo issue-brief fa parte della serie [UNESCO World Trends in Freedom of Expression and Media Development](#). Il brief affronta le tendenze, le sfide e le risposte attuali in tutto il mondo in materia di diffamazione e leggi correlate, con un'attenzione particolare alle pratiche abusive come il "forum shopping" e le azioni legali strategiche contro la partecipazione pubblica (SLAPP). Rivolto alla magistratura, compresi giudici, pubblici ministeri e avvocati, il documento fornisce anche definizioni, standard internazionali e giurisprudenza di riferimento dei principali tribunali regionali per i diritti umani relativi alla diffamazione e presenta buone pratiche e raccomandazioni verso la depenalizzazione della diffamazione.

Il finanziamento per questo lavoro è stato fornito dal Programma multidonatori dell'UNESCO per la libertà di espressione e la sicurezza dei giornalisti e da Open Society Foundation.

Questo documento e gli altri riepiloghi della serie World Trends Report possono essere scaricati all'indirizzo <https://www.unesco.org/en/world-media-trends/issue-briefs>.

Circa l'autore

Rosario Soraide ha oltre 15 anni di esperienza nei settori della libertà di espressione, dell'accesso all'informazione e dello sviluppo dei media, comprese le relative sfide legislative, regolamentari e politiche. È stata coinvolta in iniziative incentrate sulla sicurezza dei giornalisti, standard etici e professionali nel giornalismo, genere e media, governance di Internet, media ed elezioni, emancipazione dei giovani e libertà di espressione artistica, tra gli altri. È autrice, coautrice, coordinatrice e revisore di numerose pubblicazioni nelle sue aree di competenza. Ha lavorato per l'UNESCO per più di un decennio, così come per la Banca Mondiale, la Banca Interamericana di Sviluppo, l'Organizzazione degli Stati Americani e il Reuters Institute for the Study of Journalism.

Revisore paritario

Joan Barata è Intermediary Liability Fellow presso il Program on Platform Regulation del Cyber Policy Center della Stanford University. In qualità di esperto di libertà di espressione, regolamentazione dei media e questioni di responsabilità degli intermediari, insegna in varie università e ha pubblicato diversi articoli e libri su questi argomenti. Il signor Barata lavora anche come formatore senior per l'UNESCO. In precedenza, ha ricoperto la carica di Segretario Generale del Consiglio dell'Audiovisivo della Catalogna in Spagna ed è stato membro del Segretariato Permanente della Rete Mediterranea delle Autorità di Regolamentazione.

Cover photo: Chedko/Shutterstock

Published in 2022 by the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 7, place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP, France ©UNESCO. This document is available in Open Access under the Attribution ShareAlike 3.0 IGO (CC-BY-SA 3.0 IGO) License. By using the content of this publication, the users accept to be bound by the terms of use of the UNESCO Open Access Repository. The designations employed and the presentation of material throughout this publication do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of UNESCO concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries. The ideas and opinions expressed in this publication are those of the authors; they are not necessarily those of UNESCO and do not commit the Organization.

