

**RELATORE SPECIALE DELLE NAZIONI UNITE SULLA PROMOZIONE E LA  
PROTEZIONE DELLA LIBERTÀ DI OPINIONE E DI ESPRESSIONE**

**Visita in Italia, 11-18 novembre 2013**

**Osservazioni e raccomandazioni preliminari**

**Roma, 18 novembre 2013**

Rappresentanti della stampa, signore e signori,

È per me un grande privilegio essere qui e condividere con voi le mie osservazioni preliminari al termine della mia visita di una settimana in Italia. Vorrei iniziare ringraziando il Governo italiano per avermi invitato a svolgere questa missione e per aver facilitato l'organizzazione di un programma interessante.

Nel corso della mia visita, ho avuto il piacere di incontrare il Ministro dell'Integrazione, Cécile Kyenge, il Viceministro degli Esteri, Marta Dassù, il Sottosegretario di Stato all'Editoria, Giovanni Legnini, il Sottosegretario di Stato alla Giustizia, Cosimo Ferri, il Primo Presidente della Corte di Cassazione, Giorgio Santacroce, il Procuratore generale, Gianfranco Ciani, Deputati e Senatori del Parlamento italiano ed alcuni alti funzionari del Governo. Sono particolarmente grato al Ministro dell'Integrazione, Cécile Kyenge, per l'interesse dimostratomi e per il tempo prezioso che ha voluto dedicare al nostro incontro. Ho inoltre avuto l'opportunità di incontrare giornalisti, rappresentanti del mondo accademico e membri delle organizzazioni della società civile che, come gli altri, hanno contribuito grandemente alla mia comprensione della situazione della libertà di espressione in Italia.

Nel corso della visita sono stato accolto con calorosa ospitalità, e tutti i livelli di Governo, come pure gli altri portatori di interesse, si sono dimostrati aperti e costruttivi. Vorrei cogliere questa occasione per ringraziare tutti coloro che mi hanno dedicato il loro tempo e offerto la loro collaborazione. Vorrei altresì ringraziare il Presidente del Senato, Sen. Pietro Grasso, e il Presidente della Camera dei Deputati, On. Laura Boldrini, per aver organizzato presso il Senato un evento pubblico sul tema della libertà di informazione e per avermi invitato a partecipare. Ritengo che questo incontro, che ha riunito le autorità

statali del settore dei media e le organizzazioni della società civile, potrebbe fungere da modello utile per un dialogo tra tutti i soggetti interessati in materia.

In sala troverete una breve nota illustrativa delle mie responsabilità di Relatore speciale sulla promozione e la protezione del diritto alla libertà di opinione e di espressione. In quanto esperto indipendente, riferisco e fornisco consulenza al Consiglio dei Diritti umani e all'Assemblea generale delle Nazioni Unite. Non faccio parte del Segretariato dell'ONU e non vengo retribuito dalle Nazioni Unite; come esperto indipendente, esprimo il mio giudizio professionale e riferisco alle Nazioni Unite.

Illustrerò di seguito le mie osservazioni e raccomandazioni preliminari, che saranno poi ulteriormente sviluppate nella relazione finale che presenterò al Consiglio dei Diritti umani dell'ONU che si riunirà a giugno del prossimo anno.

L'obiettivo di questa visita è comprendere e valutare, in uno spirito di cooperazione e dialogo, la situazione del diritto alla libertà di opinione e di espressione in Italia e le misure intraprese per la sua realizzazione. Ho appreso con interesse le normative sui mezzi di comunicazione, in particolare quelle riguardanti il controllo e la proprietà, come pure gli aspetti inerenti alla privacy e alle dichiarazioni di odio.

#### *Organismo nazionale per i Diritti umani*

Mi è stato riferito che, a febbraio di quest'anno, è stato presentato al Parlamento un disegno di legge sulla creazione di una commissione per i diritti umani: sono fortemente a favore di questa iniziativa, e vorrei anzi incoraggiare la creazione di un siffatto organismo senza ulteriori ritardi, in linea con i principi di Parigi. La sua istituzione è infatti essenziale per la promozione e il monitoraggio dell'efficace attuazione delle norme internazionali in materia di diritti umani a livello nazionale.

#### *Legge sull'accesso alle informazioni*

Relativamente alle disposizioni in materia di accesso alle informazioni, ritengo che tale legislazione dovrebbe andare oltre l'attuale norma (Decreto Trasparenza del 14 marzo 2013) e garantire la trasparenza e la credibilità per tutte le istituzioni dello Stato. Inoltre, il diritto di richiedere informazioni dovrebbe essere esteso a tutti i cittadini. La normativa che disciplina l'accesso alle informazioni dovrebbe inoltre essere accompagnata dalla creazione di un'autorità statale indipendente che garantisca l'esercizio di tale

diritto e l'efficacia della normativa stessa. Pertanto, raccomanderei l'approvazione da parte del Parlamento di una legge sul pieno accesso alle informazioni, che assicuri l'accesso dei cittadini alle informazioni pubbliche in materia finanziaria e politica e che preveda il minor numero di restrizioni possibile.

### *Depenalizzazione della diffamazione*

Desidero congratularmi con la Camera dei Deputati per aver intrapreso iniziative tese a eliminare la pena detentiva per il reato di diffamazione, che considero un primo passo importante per garantire la libertà di espressione. Tuttavia, credo fortemente in una completa depenalizzazione della diffamazione e in un suo trasferimento dall'ambito penale a quello civile; ritengo infatti che qualunque querela penale, seppur senza la previsione di una pena detentiva, possa avere un effetto intimidatorio sui giornalisti; inoltre, l'esistenza di un'azione penale per i casi di diffamazione limita la libertà di esercizio della libertà di espressione. Vorrei inoltre richiamare l'attenzione sul fatto che, qualora si commini una sanzione pecuniaria in sede penale, è molto probabile che a questa segua un'azione risarcitoria civile da parte della vittima, imponendo così una doppia sanzione economica.

In tal senso, vorrei ricordare che la Risoluzione 1577 (2007) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa raccomanda la completa depenalizzazione della diffamazione per la protezione della libertà di espressione. A seguito di questa Risoluzione, i reati di diffamazione, calunnia e ingiuria sono stati trasferiti nel quadro dell'azione civile nella maggior parte dei paesi europei. Considerando che la modifica della legge sulla diffamazione in Italia ha eliminato unicamente la pena detentiva, inviterei il Senato a ottemperare pienamente a tale direttiva e a procedere a una completa depenalizzazione della diffamazione, rinviando nuovamente la proposta di legge all'esame della Camera.

Vorrei altresì esortare il Senato a rivedere l'importo del risarcimento, dal momento che una sanzione economica eccessiva può avere un effetto deterrente sui giornalisti e su altre persone nel loro esercizio della libertà di espressione: vorrei incoraggiare con forza il Senato a mantenere il principio di proporzionalità e a fissare un massimale ragionevole per le sanzioni da comminare.

È interessante notare che, nei miei molti incontri durante questa visita, è stata sollevata l'argomentazione ricorrente secondo cui una vittima di diffamazione preferisce generalmente intraprendere un'azione penale piuttosto che civile in quanto i processi penali sono più rapidi. Ritengo che tale argomentazione non sia né valida né equa; piuttosto, la soluzione potrebbe consistere nella predisposizione di una procedura civile più rapida ed efficiente.

Ritengo poi importante garantire il diritto di rettifica delle informazioni; tuttavia, occorre allo stesso tempo assicurare un equilibrio tra il diritto di rettifica e il diritto della stampa o della controparte di presentare e difendere le proprie argomentazioni. Una rettifica pubblica dovrebbe determinare la non procedibilità per la parte lesa: la finalità dell'istituto della diffamazione, infatti, non è quella di punire la persona che manifesta il proprio parere ma di correggere le informazioni false espresse e l'eventuale danno arrecato.

Vorrei inoltre esortare il Parlamento ad abrogare l'articolo 341 bis del Codice penale, che sanziona l'oltraggio a pubblico ufficiale in luogo pubblico o aperto al pubblico e in presenza di altre persone. Data la natura delle loro funzioni, i pubblici ufficiali non dovrebbero beneficiare di una tutela da critiche o oltraggi superiore a quella accordata a qualunque altro cittadino.

#### *Lite temeraria*

Nella stessa ottica, è parimenti importante esaminare la questione della lite temeraria. Se utilizzata in modo improprio, la lite temeraria può diventare una forma di "molestia giudiziaria" nei confronti della stampa o di chiunque eserciti la propria libertà di espressione. Anche se il ricorso viene respinto, l'impatto economico delle spese per la difesa può limitare gravemente l'esercizio della libertà di espressione e può avere un effetto paralizzante sul giornalista o sul mezzo di comunicazione in specie e su chi si occupa di giornalismo investigativo. Al fine di scoraggiare le liti temerarie, la legge dovrebbe stabilire, oltre alle spese legali, anche una sanzione pecuniaria che rappresenti una percentuale dell'importo iniziale del risarcimento civile richiesto.

#### *Dichiarazioni di incitamento all'odio*

Conformemente all'articolo 20 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, nessuna dichiarazione di incitamento all'odio nei confronti di qualunque gruppo può essere tollerata in una società democratica. Anche se lo Stato non ha la responsabilità di proteggere gli individui dall'offesa, esso ha però la responsabilità di tutelarli dal danno, sia esso discriminazione o violenza. Particolarmente preoccupante è il ricorso a dichiarazioni di odio nei confronti dei migranti e di altre minoranze durante le campagne elettorali, pratica - purtroppo - sempre più comune in molti paesi europei, in parte a causa della crisi finanziaria.

Nel corso del mio incontro con il Ministro Kyenge, sono venuto a conoscenza delle politiche volte a incoraggiare l'integrazione di migranti e di altre minoranze. Lamento profondamente i fenomeni di

incitamento all'odio e discriminazione, che minano e danneggiano gravemente la dignità degli individui. Desidero manifestare il mio fermo sostegno al Governo - e in particolare al Ministro Kyenge - nella sua lotta contro tale grave fenomeno, non solo garantendo il rispetto delle norme europee e universali in materia ma anche avviando programmi di sensibilizzazione, incluse le campagne di informazione ed educazione alla diversità che possono contribuire a una maggiore comunicazione e comprensione tra diversi gruppi etnici. Ritengo, in tal senso, che la prevenzione costituisca lo strumento più importante, e che tale programmi educativi possano contribuire a eliminare l'ignoranza, spesso causa profonda di tali inaccettabili atteggiamenti e comportamenti.

Vorrei inoltre cogliere questa opportunità per manifestare il mio plauso alla proposta di legge sull'omofobia e la transfobia, che ritengo un importante passo in avanti nella lotta alla discriminazione della popolazione LGBT nel paese. Credo tuttavia che tale proposta debba essere ulteriormente modificata al fine di eliminare tutte le eccezioni per istituzioni o gruppi specifici, che potrebbero poi tradursi in scappatoie nella fase attuativa. Vorrei esortare ulteriormente il Parlamento a valutare una legge su altre forme di dichiarazioni di odio come messaggi misogini ed espressioni di incitamento alla violenza nei confronti delle donne e delle persone con disabilità.

#### *Trasparenza della proprietà dei mezzi di comunicazione*

Nel corso della mia visita, ho avuto scambi di opinione con molte parti interessate sulla proprietà e sul controllo dei mezzi di comunicazione. Ritengo che le informazioni pubbliche sulla proprietà e sulle fonti di reddito dei mezzi di comunicazione consentirebbero all'opinione pubblica di interpretare meglio la posizione dei media, e contribuirebbero a prevenire i monopoli, la proprietà incrociata e la concentrazione illecita dei mezzi di comunicazione.

Se, da un lato, apprezzo l'apertura del dibattito e la legislazione in vigore, dall'altro vorrei ancora una volta incoraggiare una riforma legislativa tesa a introdurre l'incompatibilità esplicita tra la titolarità di cariche elettive e di governo e la proprietà dei mezzi di comunicazione. Tali raccomandazioni sono già state ribadite dalla Commissione di Venezia nel 2005, e mi rammarico del fatto che non siano ancora state accolte. Pertanto, raccomanderei l'introduzione - nella legge modificata - di un obbligo di rendere nota la piena identità dei proprietari dei mezzi di comunicazione, come pure i relativi meccanismi decisionali e di controllo. Queste informazioni dovrebbero essere messe a disposizione del pubblico da parte dell'organo di regolamentazione. Ritengo inoltre importante che l'Agcom, in quanto ente di regolamentazione, riceva informazioni sulle fonti di reddito dei mezzi di comunicazione e che renda tali informazioni pubblicamente accessibili.

### *Anti-trust*

Sono a conoscenza della modifica introdotta nel dicembre 2012 alla Legge Gasparri, che vietava la proprietà incrociata di emittenti nazionali e carta stampata. La nuova legge ha eliminato il divieto per le emittenti televisive presenti su più canali nazionali di detenere o acquistare azioni di aziende editoriali di giornali. Ritengo tale modifica una battuta d'arresto, e vorrei ribadire le preoccupazioni già sollevate dalla Commissione di Venezia, secondo cui la nuova normativa potrebbe consentire ai gruppi dei mezzi radiotelevisivi di espandersi nel settore della stampa. Pertanto, vorrei raccomandare l'introduzione di una riforma legislativa del sistema di regolamentazione dei mezzi radiotelevisivi, specialmente per quanto attiene alle disposizioni anti-trust. Ciò consentirebbe all'Italia di superare l'eccessiva concentrazione dei media e l'eventuale creazione di monopoli, che limitano la diversità e il pluralismo della libertà di espressione e mettono a rischio la democrazia.

### *Organi di regolamentazione*

Sono del parere che tutte le attività delle istituzioni pubbliche debbano essere portate avanti in rappresentanza dei cittadini e in nome del bene comune. Pertanto, tutte le attività delle istituzioni dello Stato dovrebbero essere oggetto di informazioni pubbliche oltre che facilmente accessibili a tutti ai fini del monitoraggio, con limiti eccezionali per le comunicazioni diplomatiche, le indagini penali condotte dall'autorità giudiziaria, la tutela dei minori e le operazioni di sicurezza nazionale. In tale contesto, è particolarmente importante che le attività degli enti di regolamentazione siano completamente trasparenti. Inviterei il Parlamento a stabilire un meccanismo in grado di assicurare la trasparenza delle procedure di nomina dei membri dei consigli di amministrazione degli organi di regolamentazione, inclusa la pubblicazione dei criteri per la loro selezione. Inoltre, le informazioni relative alle qualifiche e all'esperienza professionale dei candidati dovrebbero essere facilmente accessibili al pubblico, anche mediante Internet. I candidati selezionati dovrebbero poi essere invitati a un'audizione pubblica in Parlamento, mentre la decisione definitiva dovrebbe essere sancita da una votazione pubblica.

### *AGCOM*

Il tema della proprietà intellettuale nel contesto della libertà di espressione è stato sollevato in più di un incontro nel corso della mia visita. Tutte le normative che disciplinano i diritti costituzionali, in

particolare se riguardano la libertà di espressione, dovrebbero essere approvate dal Parlamento. In quanto autorità indipendente, l'Agcom ha la responsabilità di applicare le disposizioni in vigore previste dalla legge. È solo a tal fine che l'Agcom ha il potere di adottare regolamentazioni amministrative proprie.

Uno dei motivi di preoccupazione riguarda il ruolo dell'Agcom nella predisposizione di sanzioni in materia di proprietà intellettuale, poiché ritengo questa una prerogativa del Parlamento. Se l'Agcom può per legge applicare alcune restrizioni ai contenuti online, la rimozione di un contenuto online dovrebbe essere stabilita dall'organo giudiziario caso per caso.

Quanto alla teleradiodiffusione, vorrei sottolineare che credo fortemente nell'esistenza di un servizio pubblico, insieme alle emittenti private e comunitarie. Ritengo però ugualmente essenziale garantire l'indipendenza di tale servizio pubblico. Mi è stato riferito che due dei nove membri del consiglio di amministrazione della RAI sono nominati dal governo. Inoltre, la concessione per le frequenze utilizzate dalla RAI e il servizio pubblico è ad appannaggio del Ministero dello Sviluppo economico. Tutto ciò si ripercuote assai negativamente sull'indipendenza che dovrebbe caratterizzare qualunque servizio pubblico, e può dare luogo a dubbi circa l'indipendenza del sistema pubblico radiotelevisivo. Inoltre, relativamente al Contratto di servizio generale tra la RAI e lo Stato, occorrerebbe adoperarsi soprattutto per garantire che il principio di diversità e pluralismo sia rispettato. Il diritto di contestare la conformità alle disposizioni di tale contratto di servizio pubblico dovrebbe poi essere esteso a tutti i cittadini attraverso una procedura giudiziaria.

La mia raccomandazione è che la RAI sia sottoposta a un ente indipendente dello Stato, come un fondo fiduciario o un ente di teleradiodiffusione, e che sia amministrata come bene pubblico. È parimenti importante garantire che la procedura di nomina dei membri del consiglio di amministrazione della RAI sia improntata alla trasparenza e che sia in linea con la medesima procedura da me raccomandata per gli organi di regolamentazione.

In tal senso, desidero esprimere il mio apprezzamento per l'iniziativa che mira ad avviare consultazioni aperte con tutti i portatori di interesse - inclusa la società civile - per discutere in merito al futuro del servizio pubblico radiotelevisivo, consultazioni previste per il 2016.

### *Protezione dei giornalisti*

Il ruolo dei giornalisti e dei comunicatori sociali è tanto importante per una società democratica quanto il ruolo dei difensori dei diritti umani, poiché i giornalisti diventano una garanzia del rispetto dei diritti umani e forniscono informazioni alla società che consentono la piena partecipazione dei cittadini alla vita pubblica. Nonostante la chiara tutela giuridica fornita dal diritto internazionale dei diritti umani e dal

diritto internazionale umanitario, i giornalisti e gli altri operatori del settore continuano a essere vittima di minacce di violenza e attacchi in tutte le regioni del mondo.

Durante la mia visita, ho ascoltato le testimonianze di giornalisti e comunicatori sociali che hanno subito minacce, intimidazioni e aggressioni nell'esercizio della loro professione, e lamento profondamente che - in molti casi - le minacce e gli attacchi contro i giornalisti restino impuniti. In tal senso, accolgo con favore la dichiarazione resa dal Presidente del Senato nel dicembre 2012, in cui ha riconosciuto la necessità di una legge che punisca chiunque intralci l'esercizio della libertà di informazione. Concordo pienamente con tale dichiarazione, ed esorterei il Parlamento ad approvare una legge che introduca i reati di intimidazione, minaccia, molestia e violenza contro giornalisti e comunicatori sociali.

Ho appreso inoltre con sconcerto quanto sia estremamente basso il compenso che i giornalisti ricevono per il loro lavoro; raccomanderei pertanto l'introduzione e l'applicazione di disposizioni urgenti in tal senso, incluse le tariffe per un compenso equo. Occorrerebbe istituire un sistema da rivedere e aggiornare regolarmente in linea con gli indicatori relativi al costo della vita.

#### Conclusioni

Infine, riconosco che questo è per l'Italia un periodo di transizione. Vorrei quindi incoraggiare tutte le autorità statali a cogliere questa opportunità per rafforzare i diritti umani e le libertà fondamentali, segnatamente per quanto attiene al loro impegno a proteggere il diritto alla libertà di espressione.

~~Il~~ ~~prof~~ Reyes Nieves tale donna donna Emma  
Loro ha ~~to~~ un più bello i  
della costura  
Non più l'ultima  
e' al 71 della costura  
Solo 10 perbene, fudate 8