

CAMERA DEI DEPUTATI

Giovedì 7 dicembre 2017

XVII LEGISLATURA
BOLLETTINO
DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Giustizia (II)
COMUNICATO

SEDE REFERENTE

Giovedì 7 dicembre 2017. — Presidenza della presidente [Donatella FERRANTI](#). – Interviene il sottosegretario di Stato alla giustizia Gennaro Migliore.

La seduta comincia alle 9.45.

Modifica dell'articolo 656 del codice penale e altre disposizioni in materia di pubblicazione o diffusione di notizie false, esagerate o tendenziose.

C. 4552 De Maria.

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in titolo.

[Walter VERINI](#) (PD), *relatore*, fa presente che la proposta di legge all'esame della Commissione persegue l'esplicito obiettivo di introdurre misure di «contrasto della manipolazione e della distorsione dell'informazione», con particolare riferimento al fenomeno delle c.d. *fake news* (notizie false). La diffusione delle notizie risulta enormemente potenziata dal ricorso – quali mezzi di comunicazione di massa – a Internet e ai social media ivi presenti. Dalla rapidità di circolazione e dalla enorme quantità di informazioni in rete deriva l'impossibilità di controllarne in tempi rapidi provenienza e genuinità. La possibilità di condivisione delle informazioni tra utenti consente di riprodurre e divulgare all'infinito tali informazioni, anche nel caso in cui siano palesemente false. Tali notizie risultano talora veicolate sul web a fini di lucro da siti specializzati proprio in *fake news*, che ottengono profitti dallo sfruttamento economico dei banner pubblicitari presenti sul sito che pubblica scientemente notizie false.

Evidenzia che la diffusione di notizie false può comportare anche conseguenze penali, derivanti dalla loro pubblicazione e diffusione a un numero indeterminato di persone. In particolare, la pubblicazione in rete di una notizia falsa può essere certamente idonea a determinare la lesione dell'onore di una persona, così come la diffusione di notizie false potrebbe procurare allarme sociale. Nel primo caso può essere integrata la fattispecie delittuosa della diffamazione a mezzo stampa; nella seconda – che, per caratteristiche della fattispecie, si avvicina più alle fake news – potrebbero ricorrere gli estremi del reato contravvenzionale di cui all'articolo 656 c.p.

Rammenta che tale disposizione – se il fatto non costituisce un più grave reato – sanziona con l'arresto fino a 3 mesi o con l'ammenda fino a 309 euro chiunque pubblica o diffonde notizie false, esagerate o tendenziose, per le quali possa essere turbato l'ordine pubblico. La condotta illecita consiste quindi nella diffusione, anche mediante pubblicazione, di una notizia così qualificata; quest'ultima è penalmente rilevante quando non del tutto svincolata da oggettivi punti di riferimento che consentano l'identificazione degli elementi essenziali di un fatto e ne rendano possibile l'identificazione, e si differenzia quindi dalla «voce», caratterizzata da vaghezza e incontrollabilità (Cass., Sez. IV, sentenza 11 gennaio 1977).

Segnala che la Corte costituzionale (sentenza n. 19 del 1962) ha affermato che l'espressione «notizie false, esagerate e tendenziose» va letta come «una forma di endiadi, con la quale il legislatore si è proposto di abbracciare ogni specie di notizie che, in qualche modo, rappresentino la realtà in modo alterato»; in particolare, ha precisato che le «notizie tendenziose» sono quelle che, pur riferendo cose vere, le presentino tuttavia in modo che chi le apprende possa avere una rappresentazione alterata della realtà (perché sono riferiti solo una parte degli Pag. 31 accadimenti, o perché l'esposizione è tale da determinare confusione fra la notizia e il commento). In relazione all'elemento soggettivo, la contravvenzione è punibile sia a titolo di dolo che di colpa: all'attribuzione soggettiva del reato, pertanto, non è necessario che l'agente sia stato consapevole della falsità della notizia, ove l'abbia ignorata per colpa. La pubblicazione appare come una specie della più ampia condotta di diffusione; l'articolo 656, dunque, pare sanzionare la trasmissione di notizie false, esagerate o tendenziose a un numero indeterminato di persone in qualunque forma.

Evidenzia che, come si evince chiaramente sia dalla formulazione dell'articolo 656 che dalla sua collocazione sistematica nel codice penale, il bene tutelato non è la verità cronistica della notizia bensì l'ordine pubblico. Quello punito dall'articolo 656 è un reato di pericolo, sicché nulla rileva, ai fini della sua esclusione, il fatto che non si sia effettivamente verificato alcun turbamento dell'ordine pubblico, essendo sufficiente che vi fosse un'astratta possibilità che un tale turbamento in effetti si verificasse (Cassazione, Sez. I, sentenza n. 9475 del 1996). Il più serio limite alla perseguibilità penale dell'articolo 656 appare proprio l'accertamento dell'effettiva idoneità della falsa notizia a creare tale turbativa. Non è sanzionata, infatti, la divulgazione di notizie false inidonee a esporre l'ordine pubblico a pericolo.

Rammenta che l'articolo 656 del codice penale tutela l'ordine pubblico in senso lato e generico; in virtù della clausola di sussidiarietà espressamente prevista («se il fatto non costituisce più grave reato»), la diffusione di notizie false, esagerate o tendenziose le quali esponano a pericolo o turbino l'ordine pubblico in qualche suo speciale aspetto, particolarmente tutelato dalla legge penale, integra il solo reato specifico, sempre che esso sia più grave della contravvenzione in esame; quest'ultima, ad esempio, risulta assorbita dai reati previsti dagli artt. 265 (disfattismo politico), 267 (disfattismo economico), 269 (attività antinazionale del cittadino all'estero), 501 (rialzo e ribasso fraudolento di prezzi sul pubblico mercato o nelle borse di commercio), 661 (abuso della credulità popolare).

Segnala che nella giurisprudenza della Corte costituzionale, la nozione di ordine pubblico ha assunto diverse accezioni in relazione ai diversi valori tutelati dall'ordinamento. Particolarmente controverso è il rapporto fra l'incriminazione ai sensi dell'articolo 656 per turbamento dell'ordine pubblico e la tutela costituzionale della libertà di manifestazione del pensiero (articolo 21 Cost.) alla quale deve ricondursi l'attività di informazione. D'altro canto, all'articolo 21 Cost. non è previsto alcun limite oltre al buon costume (ultimo comma), nonostante molte delle condotte costitutive della manifestazione del pensiero siano idonee a ledere l'ordine pubblico. In particolare, in relazione alla libertà tutelata dall'articolo 21 Cost., la Corte costituzionale ha avuto modo di affermare (C. Cost, sent. n. 19/1962) la natura implicita e (in qualche modo) generalizzata del limite dell'ordine pubblico, inteso quale «bene collettivo, che non è dammeno della libertà di manifestazione del pensiero». L'ordine pubblico, da intendersi come «ordine legale su cui poggia la convivenza sociale» costituisce «un bene inerente al vigente sistema costituzionale» ed è indubbio che «il mantenimento di esso – nel senso di preservazione delle strutture giuridiche della convivenza sociale, instaurate mediante le leggi, da ogni attentato a modificarle o a renderle inoperanti mediante l'uso o la minaccia illegale della forza – sia finalità imminente del sistema costituzionale. Sempre in relazione al rapporto con l'articolo 21 Cost., la stessa Corte costituzionale ha affermato che «la garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo diventerebbe illusoria per tutti, se ciascuno potesse esercitarli fuori dell'ambito delle leggi, della civile regolamentazione, del ragionevole costume. Anche diritti primari e fondamentali [...] debbono venir temperati con le esigenze di una tollerabile convivenza». In questo senso, l'ordine pubblico deve essere inteso quale «ordine pubblico costituzionale [...] che deve essere assicurato appunto Pag. 32 per consentire a tutti il

godimento effettivo dei diritti inviolabili dell'uomo» (C. Cost, sent. n. 168/1971).

Fa presente che, stante la pervasività della rete, ben può essere che la pubblicazione o diffusione delle notizie false, esagerate o tendenziose che possano turbare l'ordine pubblico avvenga tramite la rete Internet. Tale aspetto pone la questione, da tempo dibattuta sia in dottrina che in giurisprudenza, dei limiti della responsabilità dell'Internet provider per i contenuti illeciti da esso veicolati sul web.

Evidenzia che la disciplina di riferimento in materia è contenuta nel decreto legislativo 9 aprile 2003, n. 70, di attuazione della direttiva 2000/31/CE, relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione nel mercato interno, con particolare riferimento al commercio elettronico. La responsabilità del provider – più che in relazione alla tipologia dei diversi operatori – risulta graduata sulla base dell'attività da questi concretamente esercitata.

Rileva che, premesso che il provider risponde penalmente e civilmente – come chiunque – dei contenuti di cui sia esso stesso fornitore (content provider: si pensi soprattutto ai giornali *online*, ai motori di ricerca, alle Enciclopedie online), il d.lgs. 70/2003 stabilisce che il provider non è responsabile: per il semplice trasporto delle informazioni, cioè per la semplice fornitura dell'accesso a Internet o per la trasmissione in rete di informazioni caricate da altri; si tratta dell'access provider, l'operatore telefonico che fornisce la connessione alla rete o di chi trasmette solo le informazioni senza intervenire in alcun modo (articolo 14); per l'attività di memorizzazione temporanea di informazioni (cioè la memorizzazione, su una rete di comunicazione, di informazioni fornite da un destinatario di un servizio), di memorizzazione automatica (non richiede intervento di un operatore), intermedia (nella trasmissione, il provider agisce come mero intermediario) e temporanea di tali informazioni, effettuata al solo scopo di rendere più efficace il successivo inoltrare ad altri destinatari a loro richiesta. L'esonero della responsabilità del provider (in tal caso, si parla di *caching provider*) opera a condizione che questi: non modifichi le informazioni, si conformi alle condizioni di accesso alle informazioni, si conformi alle norme di aggiornamento delle informazioni, indicate in un modo ampiamente riconosciuto e utilizzato dalle imprese del settore, non interferisca con l'uso lecito di tecnologia ampiamente riconosciuta e utilizzata nel settore per ottenere dati sull'impiego delle informazioni, agisca prontamente per rimuovere le informazioni che ha memorizzato, o per disabilitare l'accesso, non appena venga effettivamente a conoscenza del fatto che le informazioni sono state rimosse dal luogo dove si trovavano inizialmente sulla rete o che l'accesso alle informazioni è stato disabilitato oppure che un organo giurisdizionale o un'autorità amministrativa ne ha disposto la rimozione o la disabilitazione (articolo 15).

Fa presente che il provider non è altresì responsabile per l'attività di memorizzazione di informazioni fornite da un destinatario del servizio (hosting) cioè l'attività più diffusa ed eterogenea (hosting provider) consistente per lo più nell'offrire ospitalità a un sito internet – gestito da altri in piena autonomia – sui propri server; tale attività può comprendere la gestione tecnica dei siti degli utenti, con conservazione dei data-log, la tenuta degli archivi del cliente nei propri server, la fornitura di servizi di varia natura e durata, lo sviluppo di software ecc. Il provider non è responsabile a condizione che: non sia effettivamente a conoscenza del fatto che l'attività o l'informazione è illecita e, per quanto attiene ad azioni risarcitorie, non sia al corrente di fatti o di circostanze che rendono manifesta l'illiceità dell'attività o dell'informazione; non appena a conoscenza di tali fatti, su comunicazione delle autorità competenti, agisca immediatamente per rimuovere le informazioni o per disabilitarne l'accesso (articolo 16).

Rammenta che in tutte e tre le tipologie di attività indicate, l'articolo 17 del decreto legislativo n. 70 del 2003 ha escluso Pag. 33 espressamente: sia la sussistenza di un obbligo generale di sorveglianza del provider sulle informazioni veicolate o memorizzate sia un obbligo di ricerca attiva di fatti o circostanze che indichino la presenza di attività illecite.

Evidenzia che non risultano suffragate dalla giurisprudenza sia le interpretazioni che ravvisano una responsabilità oggettiva a carico del provider, sia il tentativo di applicare modelli di responsabilità soggettiva aggravata, come quelli dell'editore o del direttore responsabile. Il provider è, comunque, tenuto alla collaborazione con le autorità competenti. In particolare, deve: informare

senza indugio l'autorità giudiziaria o quella amministrativa avente funzioni di vigilanza, qualora sia a conoscenza di presunte attività o informazioni illecite riguardanti un suo destinatario del servizio Internet; fornire senza indugio, a richiesta delle autorità competenti, le informazioni in suo possesso che consentano l'identificazione del destinatario dei suoi servizi con cui ha accordi di memorizzazione dei dati, al fine di individuare e prevenire attività illecite.

Rileva che l'articolo 17, comma 3, prevede espressamente la responsabilità civile del provider «nel caso in cui, richiesto dall'autorità giudiziaria o amministrativa avente funzioni di vigilanza, non ha agito prontamente per impedire l'accesso a detto contenuto ovvero se, avendo avuto conoscenza del carattere illecito o pregiudizievole per un terzo del contenuto di un servizio al quale assicura l'accesso, non ha provveduto ad informarne l'autorità competente».

Rammenta che il decreto legislativo n. 70 del 2003 prevede che l'autorità giudiziaria o quella amministrativa avente funzioni di vigilanza possano esigere, anche in via d'urgenza, che il provider impedisca o ponga fine alle violazioni commesse da terzi (artt. 14, 15 e 16). Si prevede, quindi, un doppio binario, giudiziale e amministrativo volto alla tutela inibitoria, che si concreta con l'oscuramento di siti, blog e pagine web. Sul versante giudiziario, la magistratura può emettere (ex articolo 321 c.p.p.) un decreto di sequestro preventivo dei siti web ospitati su server italiani che contengano contenuti illeciti, imponendo al provider interessato l'adozione dei necessari accorgimenti tecnici che impediscano l'accesso al sito o alla pagina web. Tale possibilità è pacificamente ammessa dalla giurisprudenza. L'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM), con un comunicato del 9 febbraio 2017, in occasione del Workshop organizzato alla Camera dei deputati per il Safer Internet Day, ha reso noto che si sta interessando al fenomeno delle fake news, con un proprio Osservatorio, coinvolgendo Facebook, Twitter, Google e tutti gli operatori di comunicazione e ha annunciato l'avvio di un tavolo tecnico per osservare gli effetti delle misure di autoregolamentazione. In occasione dello stesso Workshop, il Presidente dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha annunciato che, contro il fenomeno delle bufale in rete, l'Antitrust sta lavorando sulla estensione del diritto di rettifica dalla stampa al web.

Ciò premesso, nel soffermarsi sui contenuti della proposta di legge in discussione, segnala che l'articolo 1 sostituisce l'articolo 656 del codice penale, trasformando l'attuale contravvenzione (punita con arresto o ammenda) in un delitto (punito con la reclusione). Inoltre, rispetto alla normativa vigente, la proposta di legge: aggiunge, tra le modalità della condotta di diffusione o pubblicazione delle notizie, l'utilizzo della rete telefonica, di strumenti telematici o informatici; si tratta di una delle possibili modalità di diffusione («anche mediante l'utilizzo...») e non della sola modalità che caratterizza la condotta illecita; configura il reato non solo nel caso in cui le notizie possano turbare l'ordine pubblico, ma anche quando siano «atte» a turbare l'ordine pubblico ovvero ad arrecare un danno ingiusto alle persone; l'illecito viene dunque commesso sia nel caso di notizie atte a turbare l'ordine pubblico sia nel caso di notizie atte ad arrecare danno ingiusto alle persone; è integrata conseguentemente la rubrica dell'articolo 656 c.p.; punisce la condotta con la pena della reclusione da 3 a 5 anni (come si è visto, oggi è prevista la pena dell'arresto fino a 3 mesi o l'ammenda fino a euro 309). L'entità della pena consente in astratto l'applicazione della misura della custodia cautelare in carcere (ex articolo 280 c.p.p.); prevede una fattispecie aggravata – pena aumentata fino a un terzo, ex articolo 64 c.p. – quando il fatto è commesso per fini di lucro, quando le notizie riguardano atti di violenza a sfondo razziale, sessuale, o «comunque» di natura discriminatoria.

Rileva che l'articolo 2 disciplina la procedura per ottenere la rimozione delle notizie false, esagerate o tendenziose, prevedendo che: il Garante per la privacy, su segnalazione da parte di terzi o di propria iniziativa, individua una condotta inquadrabile come delitto ai sensi dell'articolo 656 c.p. Si ricorda che, ai sensi dell'articolo 331 c.p.p., i pubblici ufficiali e gli incaricati di un pubblico servizio che, nell'esercizio o a causa delle loro funzioni o del loro servizio, hanno notizia di un reato perseguibile d'ufficio, devono farne denuncia, senza ritardo, al PM o alla polizia giudiziaria, anche quando non sia individuata la persona alla quale il reato è attribuito; il Garante per la privacy invia al gestore del sito internet, del social media, del servizio di messaggistica istantanea o di qualsiasi

rete di comunicazione e trasmissione telematica (che siano stati utilizzati per la pubblicazione o diffusione della notizia falsa) una richiesta di rimozione delle notizie false, esagerate o tendenziose (comma 1).

Ricorda che una definizione del «gestore del sito internet» è stata fornita dalla recente legge 29 maggio 2017, n. 71 (Disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno del cyberbullismo) che lo qualifica – ai fini di tale legge – come «il prestatore di servizi della società dell'informazione, diverso da quelli di cui agli articoli 14, 15 e 16 del decreto legislativo 9 aprile 2003, n. 70, che, sulla rete internet, cura la gestione dei contenuti di un sito in cui si possono riscontrare le condotte» di cyberbullismo.

Evidenzia, inoltre, che se il soggetto che riceve la richiesta del Garante non provvede entro 24 ore, alla rimozione provvede direttamente il Garante ai sensi degli articoli 143 e 144 del Codice della privacy (Decreto Legislativo n. 196 del 2003), che informa della rimozione l'autorità giudiziaria (comma 2).

In proposito ricorda che il Codice per la protezione dei dati personali prevede all'articolo 154, tra i compiti del Garante, anche quelli di: «esaminare i reclami e le segnalazioni e provvedere sui ricorsi presentati dagli interessati o dalle associazioni che li rappresentano» e di «vietare anche d'ufficio, in tutto o in parte, il trattamento illecito o non corretto dei dati o disporre il blocco ai sensi dell'articolo 143, e di adottare gli altri provvedimenti previsti dalla disciplina applicabile al trattamento dei dati personali».

[Donatella FERRANTI](#), *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

Omissis

La seduta termina alle 10.05.