



Emergenza da Covid-19: diffusione di notizie false e ordine pubblico

U

no dei temi social-giuridici più attuali è quello della proliferazione di notizie false (per alcuni *fake news*¹), agevolate nella diffusione dagli strumenti di messaggistica e dalla pervasività dei social media che viralizzando un qualunque contenuto sono in grado di diffonderlo in pochissimo tempo², a beneficio di una platea estesa di persone.

L'importanza dell'argomento proviene dall'evidenza che dalla falsità delle notizie possono derivare una serie di danni collettivi (non solo d'immagine), sia che esse riguardino persone³, ditte o istituzioni ovvero altre situazioni di pubblico interesse (si pensi, ad esempio, alle conseguenze di un falso preavviso della chiusura di un confine politico-amministrativo o di un negozio di generi di prima necessità durante l'avvio dell'emergenza da Covid-19), essendo in

grado di turbare l'ordine pubblico.

Non a caso, a seguito di alcuni episodi di falsi audio WhatsApp diffusi soprattutto in Lombardia, i media hanno parlato di "ultima frontiera dello sciacallaggio" in epoca di coronavirus.

A contrasto di tale condotta, l'ordinamento giuridico ha posto l'art. 656 c.p. (*Pubblicazione o diffusione di notizie false, esagerate o tendenziose, atte a turbare l'ordine pubblico*) che punisce⁴, se il fatto non costituisce un più grave reato, la diffusione o la pubblicazione di notizie false, esagerate o tendenziose per le quali possa essere turbato l'ordine pubblico.

Il **bene giuridico** che la norma tutela è, quindi, l'**ordine pubblico**⁵ (*oltre, OP*), come peraltro si ricava oltre che dalla formulazione della norma anche dalla sua collocazione sistematica⁶.

Nel codice penale⁷ l'OP è inteso quale ordinato svolgimento del vivere civile, concretamente connesso con

le esigenze di pubblica incolumità, sicurezza e tranquillità ovvero quale armonica e pacifica coesistenza dei cittadini sotto la sovranità dello Stato e del diritto (e in questo senso è sinonimo di “pace pubblica”).

Ad esso corrisponde nei cittadini ‘il senso di tranquillità e della sicurezza’⁸.

La tutela penale è garantita dalla previsione di reati⁹ in cui l’offesa dell’OP è diretta, in quanto riguarda l’ordine in sé¹⁰.

La **condotta** punita dalla disposizione in commento consiste nel **pubblicare** o **diffondere notizie** (oggetto materiale del reato, e sulla cui qualificazione si tornerà più avanti), con ciò intendendo quegli annunci o informazioni che possiedono oggettivi elementi di riferimento e di controllo¹¹ tali da consentire ai consociati un adeguato livello di identificazione e riconoscimento circa la genuinità del contenuto¹². Ciò porta a escludere ogni riferimento alle *voci* o alle *dicerie*, in quanto sono notoriamente caratterizzate da vaghezza e incontrollabilità (Cass., Sez. IV, 17.3-11.1.1977).

La pubblicazione/diffusione della notizia va distinta dalla *interpretazione* e dal (mero) *commento*¹³, che costituiscono entrambi libera manifestazione del pensiero¹⁴ risultando leciti in quanto tutelati dalla Costituzione (art. 21)¹⁵.

Sul rapporto fra la norma in rassegna e la tutela costituzionale della libertà di manifestazione del pensiero, alla quale va ricondotta l’attività di informazione, la dottrina si è confrontata molto¹⁶; da parte sua, invece, la Corte Costituzionale **ha escluso la illegittimità costituzionale** dell’art. 656 c.p. prospettata in relazione agli artt. 18, 21 e 49 Cost.

Per potersi integrare la fattispecie contravvenzionale, le notizie devono possedere il carattere della *falsità*, della *esagerazione* o della *tendenziosità*.

Pertanto, per circoscrivere l’operatività della norma, occorre avvalersi delle definizioni sulla ‘qualità’ della notizia; quest’ultima può considerarsi:

- **falsa** quando la stessa non corrisponde al vero perché inventata¹⁷;
- **esagerata** se riporta il fatto in maniera esagerata e sproporzionata, fino a dilatarne il significato;
- **tendenziosa** nel caso sia espressa con un particolare orientamento (presa di posizione ideologica, finalità o interesse particolare o personale, tendenza, appunto) a far intendere ciò che non corrisponde alla realtà¹⁸, deformandola nella rappresentazione¹⁹ per cui viene alterata la situazione oggettiva.

Tuttavia, per la Corte Costituzionale²⁰ 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**».

Come visto, per integrarsi la fattispecie prevista nell’art. 656 c.p. le notizie (false, esagerate o ten-

denziose)²¹ devono essere **idonee a turbare l’OP**. Da tale valorizzazione circa la *possibilità* di turbamento ne deriva che non è necessario che il bene protetto sia stato concretamente esposto a pericolo o che il sovvertimento si sia verificato: è la conseguenza giuridica dell’appartenenza della predetta fattispecie alla categoria dei cd. reati di pericolo astratto, nei quali per l’integrazione è sufficiente la teorica possibilità del verificarsi dell’evento (Cass., 1.7.1996).

Come anticipato, la fattispecie in rassegna richiede la condotta del ‘pubblicare’ o del ‘diffondere’.

Premesso che la condotta della pubblicazione è una *species* del più ampio genere della **diffusione**, sul piano definitorio il significato del termine **pubblicare** (con riferimento all’art. 656 c.p.) è stato alternativamente inteso dalla dottrina nel senso di diffusione:

- a mezzo stampa;
 - con qualunque mezzo non verbale (intendendo scritti non stampati o disegni);
 - in qualunque forma rivolta ad una pluralità indeterminata di destinatari, compreso l’uso mezzi di comunicazione paralleli, comunque capaci a divulgare la notizia, restando indifferente se il risultato è raggiunto con mezzi occasionali (o addirittura illeciti).
- In sostanza, la disposizione mira a sanzionare la *divulgazione* di notizie ad un **numero indeterminato** di persone in **qualunque**²² **forma**; ne consegue che l’art. 656 c.p. **non** sanziona la trasmissione della notizia **ad una sola persona**²³ in quanto, in tal caso, non appare possibile alcun turbamento dell’OP²⁴.

La **consumazione** del reato si realizza nel momento e nel luogo in cui la notizia è stata pubblicata o diffusa.

Sotto il profilo dell’**elemento soggettivo** la contravvenzione è punibile sia a titolo di dolo che di colpa; tuttavia, in quest’ultimo caso l’ignoranza circa la qualità della notizia (falsa, esagerata, tendenziosa) non deve dipendere da colpa dell’agente, con l’eccezione dell’**errore scusabile** per circostanze e ragioni obiettivamente apprezzabili sul presupposto che la notizia poteva apparire vera, verosimile o non del tutto infondata²⁵.

Da ultimo, in virtù della clausola di sussidiarietà espressamente richiamata, la diffusione/pubblicazione di notizie false, esagerate o tendenziose in grado di turbare l’OP risulta assorbita da quei reati²⁶ che - rispetto la contravvenzione in esame - risultano essere più gravi²⁷.

Non è escluso, invece, il **concorso** fra la contravvenzione in commento e **reati che tutelino beni giuridici diversi dall’OP** (si pensi, ad es., alla diffamazione). ■

***Ten. Col. Guardia di Finanza**

>Note pagine a seguire

Note

1 - Termine con cui si intendono “bufale ovvero notizie e informazioni false sui mass media” (per Zanichelli), “notizie false con particolare riferimento a quelle diffuse mediante la Rete” (secondo Treccani), “informazioni inventate, ingannevoli o distorte, rese pubbliche nel deliberato intento di disinformare o diffondere bufale attraverso i mezzi di informazione tradizionali o via internet” (per Wikipedia).

2 - Secondo uno studio del Massachusetts Institute of Technology (MIT - USA) sul propagarsi su Twitter di 126.000 notizie nel periodo dal 2006 al 2017 - intitolato *The spread of true and false news online* – si è più propensi a diffondere le false piuttosto che le vere. Infatti, l'1% delle notizie false (per qualsiasi categoria presa in considerazione) raggiungerebbe tra le 1000 e le 100.000 persone, mentre una notizia veritiera in media non più di 1000 e sei volte più lentamente.

3 - Sotto il profilo della riservatezza e dell'identità personale esistono anche dei profili di responsabilità civili per fatto illecito; in particolare, la diffusione di informazioni inesatte o incomplete, integrano la fattispecie del c.d. *danno da informazione*. Quest'ultimo è configurabile nell'ipotesi della divulgazione di informazioni false o parziali. La falsa informazione, infatti, può danneggiare l'interessato sia in quanto diretta a terzi, poiché lesiva di quella che è la percezione sociale dell'identità personale, sia in quanto diretta allo stesso soggetto cui dati si riferiscono; oppure può danneggiare soggetti diversi dall'interessato in quanto destinatari o semplici fruitori di tali informazioni. In risposta al danno da informazione il Testo Unico sulla privacy prevede (art. 15) che “*chiunque cagiona danno ad altri per effetto del trattamento di dati personali è tenuto al risarcimento ai sensi dell'art. 2050 c.c.*”. In base a questa norma (che stabilisce che “*chiunque cagioni danno ad altri nello svolgimento di un'attività pericolosa [...] è tenuto al risarcimento del danno, se non prova di aver adottato tutte le misure idonee ad evitare il danno*”) il titolare sarà tenuto a risarcire i danni a meno che non provi di aver adottato le misure “idonee” (non le “minime”) per evitare il danno.

4 - Con l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda fino a euro 309.

5 - Non appare condivisibile la minoritaria opinione secondo cui la norma tuteli anche il bene della cd. verità cronistica, dovendosi riscontrare l'assenza di qualsivoglia sanzione per la divulgazione di notizie false se idonee a esporre a pericolo l'OP.

6 - Essa trova collocazione nel titolo I dedicato alle contravvenzioni di polizia, nel capo I relativo alle contravvenzioni concernenti la polizia di sicurezza, nella sezione I che riguarda l'ordine pubblico e la tranquillità pubblica, nel paragrafo che disciplina l'inosservanza dei provvedimenti di polizia e le manifestazioni sediziose o pericolose.

7- ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale*, Milano, 2002, pag. 228.

8 - Per una disamina più approfondita sull'argomento, vds. GIRELLA A.-F., *L'ordine pubblico di polizia*, Roma 2009.

9 - Previsti negli artt. da 414 a 421 (quali delitti) e da 650 a 671 (quali contravvenzioni) dirette a rafforzare la tutela dell'OP.

10 - DALLA CASA, voce *Ordine pubblico (delitti contro l')*, in *Enc. Giur.*, Roma, 1990

11 - In giurisprudenza, Cass. pen., 11.1.1977.

12 - La notizia, per essere considerata tale, deve avere come contenuto la narrazione di avvenimenti, con (oggettiva) descrizione di fatti, i quali devono essere presentati e rappresentati come reali, cioè come realmente accaduti e caratterizzati dalla neutralità della realtà.

13 - In passato, tuttavia, la giurisprudenza (Cass., Sez. IV, 11.6.1963) aveva ricondotto alla notizia anche il commento del fatto.

14 - Cass., Sez. VI, 9.4.1974; Sez. III, 18.12.1962; Sez. III, 3.11.1960; Sez. III, 21.4.1959.

15 - Art. 21 Costituzione. “*Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione. (...)*”.

16 - Mentre una parte non dubita della piena conformità dell'art. 656 c.p. alla Costituzione sul presupposto che la tutela dell'OP segni un limite a ciascuna previsione costituzionale di libertà, per diversa, l'OP assume rilevanza prioritaria rispetto le altre libertà costituzionali solo ove sia previsto in maniera esplicita dalla Costituzione stessa (e tale limite non sarebbe contemplato dall'art. 21 Cost.). Altri, infine, hanno invocato il provvedimento sull'illegittimità costituzionale con riferimento alla divulgazione delle notizie tendenziose ritenendo che non possa negarsi la intrinseca connessione della tendenziosità con l'attività interpretativa e valutativa del fatto.

17 - La notizia è falsa:

- in tutto quando non trova rispondenza nei fatti, perché i fatti narrati non sono accaduti;

- in parte se risulta alterata rispetto alla realtà dei fatti, che non riproduce integralmente ma sui quali opera una selezione (per cui alcuni risultano enfatizzati e altri sottovalutati o omessi) ovvero se l'identificazione precisa dei fatti realmente avvenuti è coperta e preclusa dall'artificialità della narrazione, che deforma il rispecchiamento della realtà.

18 - Per la dottrina, le “**notizie tendenziose**” sono quelle che, pur riferendo cose vere, le presentino tuttavia in modo che chi l'apprende possa avere una rappresentazione alterata della realtà (perché sono riferiti solo una parte degli accadimenti, o perché l'esposizione è tale da determinare confusione fra la notizia e il commento).

19 - Restando **esclusi** dal suo ambito i **giudizi** e le **valutazioni critiche**. È, invece, ormai superato quell'orientamento giurisprudenziale che identificava la tendenziosità con l'idoneità a insinuare suggestivamente nella generalità un'opinione atta a deprimere o a eccitare lo spirito pubblico, cioè nell'oggettiva attitudine della notizia a turbare l'ordine pubblico (Cass., Sez. VI, 4.2.1976).

20 - Corte Cost. 16.3.1962, n. 19; succ. sent. 29.12.1972, n. 199 e 3.8.1976, n. 210.

21 - La pubblicazione o la diffusione di notizie vere, non integra la fattispecie prevista dall'art. 656 c.p. anche quando sussiste l'idoneità della notizia a turbare l'ordine pubblico.

22 - Cfr. Cass., Sez. III, 15.6.1954, che ritiene sia indifferente il mezzo di diffusione della notizia.

23 - Già per Cass., Sez. II, 15.12.1941 la comunicazione è sinonimo di diffusione quando venga fatta a più persone.

24 - Concetto già espresso nella Relazione ministeriale sul Progetto del codice penale, dove si sottolineava che la condotta del pubblicare o diffondere non poteva comprendere la comunicazione fatta ad una sola persona in quanto ciò «*esclude(rebbe) di per sé la possibilità di turbamento dell'ordine pubblico*».

25 - Cass., Sez. VI, 9.4.1974; Sez. III, 15.10.1955.

26 - Quali, ad esempio, gli articoli del codice penale 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), nonché dal 2637 del codice civile (aggiotaggio) e quelli previsti dal codice penale militare di guerra agli artt. 75, 76, 77, 78, 79.

27 - Così integrando il solo reato specifico.