

Camera dei Deputati

Il Commissione Giustizia

AG 196

Schema di decreto legislativo recante disposizioni per il compiuto adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni della direttiva (UE) 2016/343, sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali

Memoria audizione

Roma, 2 ottobre 2024

La Segretaria Generale

Signor Presidente, Onorevoli Deputati e Onorevoli Deputate, vorrei esprimere innanzitutto un sentito ringraziamento per l'opportunità offerta alla sottoscritta, in qualità di Segretaria generale della Federazione Nazionale della Stampa Italiana (FNSI), di esporre le proprie considerazioni in merito allo schema di decreto legislativo, attuativo della disposizione di cui all'articolo 4 della legge 21 febbraio 2024, n. 15 (Legge di delegazione europea 2022 -2023).

Brevi cenni di carattere generale

In primo luogo, occorre rilevare che la **presunzione di non colpevolezza rappresenta un principio di civiltà giuridica**, solennemente riconosciuto e garantito a livello internazionale (art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo – CEDU), a livello europeo (art. 48 della Carta dei diritti), e a livello nazionale, dall'articolo 27 della nostra Costituzione.

La direttiva europea 2016/343 finalizzata a tutelare la presunzione di innocenza fino alla condanna definitiva, nel suo *iter* di recepimento, all'interno dell'ordinamento giuridico italiano, ha seguito un percorso alquanto accidentato: a "due fasi", si potrebbe dire.

Una prima delega per l'attuazione della summenzionata direttiva non è stata esercitata, in quanto il legislatore di allora ha ritenuto che l'ordinamento nazionale fosse già conforme alle previsioni dell'atto eurounitario.

Solo con la legge 22 aprile 2021, n. 53 (Legge di delegazione europea 2019-2020) è stata inserita la direttiva europea 2016/343 la cui attuazione nel nostro ordinamento è avvenuta con il **decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 188 (c.d. Decreto Cartabia)**, il quale è intervenuto sugli articoli 3 e 5 della direttiva. Ovvero, sugli articoli rubricati, rispettivamente, "Presunzione di innocenza" e "Presentazione degli indagati e imputati".

Per i profili di nostro interesse, il c.d. Decreto Cartabia **ha riformato, in pejus**, la disciplina riguardante l'informazione giudiziaria (modificando, *inter alia*, il decreto legislativo n. 106 del 2006),

e inerente al **rapporto tra il Procuratore della Repubblica e gli organi di informazione**, con l'intento di limitare l'attività divulgativa di notizie di cronaca giudiziaria e nera, ritenendosi, la stessa, lesiva del diritto dell'imputato o dell'indagato a non essere presentato come colpevole. L'introduzione di presupposti, riguardanti la diffusione di informazioni sui procedimenti penali, quali: a) la stretta necessità ai fini della prosecuzione delle indagini; b) la presenza di rilevanti ragioni di interesse pubblico; e di nuove modalità: a) comunicati ufficiali; b) conferenze stampa; si sono tradotti, nei fatti, in una compressione del diritto di informare e di essere informati, come pure molti operatori del diritto e dell'informazione hanno rilevato.

Come sindacato unitario dei giornalisti italiani abbiamo, fin da subito, denunciato il rischio che tali disposizioni avrebbero recato, fornendo alle Procure della Repubblica la "copertura legale" per impedire o ritardare la divulgazione di informazioni e notizie, con il risultato di negare all'opinione pubblica il diritto di essere informata, e di esserlo tempestivamente.

Un approccio che la FNSI non ha condiviso, non rilevando alcun nesso tra la tutela della presunzione di innocenza ed il ruolo degli organi di informazioni, anche alla luce del fatto che la direttiva europea, recepita con il decreto legislativo 188 del 2021, impone agli Stati membri di adottare le misure necessarie per garantire che, fino a quando la colpevolezza di un indagato o imputato non sia stata legalmente provata, *"le dichiarazioni pubbliche rilasciate da autorità pubbliche e le decisioni giudiziarie diverse da quelle sulla colpevolezza non presentino la persona come colpevole"*. La direttiva europea fa, dunque, esplicito riferimento alle dichiarazioni pubbliche rilasciate da pubbliche autorità, escludendo, non a caso, gli organi di informazione.

Dal Decreto legislativo n. 188 del 2021 all'attuale schema di decreto legislativo

Con lo schema di decreto legislativo in esame, facciamo un ulteriore passo nella direzione della limitazione di quegli imprescindibili bilanciamenti che caratterizzano uno Stato di diritto. Un ulteriore intervento finalizzato a smantellare quei contropoteri, in questo caso l'informazione, che rendono viva e vitale una democrazia. Il fine di questo intervento legislativo non è quello di rafforzare la presunzione di non colpevolezza, ma quello di stringere ancora di più le maglie della libertà di informazione e del diritto di essere informati da parte dei cittadini, come previsto, altrettanto solennemente, dall'articolo 21 della Costituzione.

Il legislatore, dunque, con il pretesto di rafforzare la presunzione di innocenza, intende recepire per una seconda volta (come se non fosse stato sufficiente il recepimento intervenuto con il decreto legislativo n. 188 del 2021) la direttiva europea 2016/343, mettendo in relazione due aspetti che non hanno alcuna relazione, ovvero la presunzione di non colpevolezza e il divieto di pubblicazione dell'ordinanza cautelare.

Lo schema di decreto in esame, intervenendo sul Codice di procedura penale, **introduce due divieti**.

Il **primo** consiste nella **soppressione dell'inciso "fatta eccezione per l'ordinanza indicata dall'articolo 292"** che era stato **introdotto** dal Decreto legislativo n. 216 del 2017 (c.d. Decreto Orlando) **al fine di escludere espressamente le ordinanze applicative di misure cautelari personali dall'ambito di applicazione del divieto di pubblicazione** integrale o parziale degli atti del procedimento non più coperti da segreto.

Il **secondo** consiste nell'inserimento del comma 6-ter all'articolo 114 del Codice di procedura penale, che, nel mantenere ferma la regola generale della pubblicabilità del contenuto degli atti non più coperti da segreto, introduce un **divieto di pubblicazione delle ordinanze che applicano una misura**

di custodia cautelare fino a che non siano concluse le indagini preliminari ovvero fino al termine dell'udienza preliminare.

Dunque, affermare, come fa il legislatore, che la modifica dell'articolo 114 del c.p.p. è coerente con il dettato degli articoli 3 e 4 della direttiva va oltre il dato letterale, e lo spirito, della stessa. Invero, non solo l'articolo 4 della direttiva si riferisce, come detto in precedenza, alle dichiarazioni pubbliche rilasciate da autorità pubbliche, ma fa salvi gli *“atti della pubblica accusa volti a dimostrare la colpevolezza dell'indagato o imputato e le decisioni preliminari di natura procedurale adottate da autorità giudiziarie o da altre autorità competenti e fondate sul sospetto o su indizi di reità”*. Inoltre, lo stesso articolo 4, fa il paio con il Considerando n. 16 della direttiva, secondo cui *“La presunzione di innocenza sarebbe violata se dichiarazioni pubbliche rilasciate da autorità pubbliche o decisioni giudiziarie diverse da quelle sulla colpevolezza presentassero l'indagato o imputato come colpevole fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente provata. Tali dichiarazioni o decisioni giudiziarie non dovrebbero rispecchiare l'idea che una persona sia colpevole. Ciò dovrebbe lasciare impregiudicati gli atti della pubblica accusa che mirano a dimostrare la colpevolezza dell'indagato o imputato, come l'imputazione, nonché le decisioni giudiziarie in conseguenza delle quali decorrono gli effetti di una pena sospesa, purché siano rispettati i diritti della difesa. **Dovrebbero altresì restare impregiudicate le decisioni preliminari di natura procedurale, adottate da autorità giudiziarie o da altre autorità competenti e fondate sul sospetto o su indizi di reità, quali le decisioni riguardanti la custodia cautelare, purché non presentino l'indagato o imputato come colpevole. Prima di prendere una decisione preliminare di natura procedurale, l'autorità competente potrebbe prima dover verificare che vi siano sufficienti prove a carico dell'indagato o imputato tali da giustificare la decisione e la decisione potrebbe contenere un riferimento a tali elementi”***.

La Segretaria Generale

Inoltre, appare incomprensibile come nell'articolo 114 del Codice di procedura penale, che regola gli atti tra Pubblico ministero e Giudice per indagini preliminari, sia stato inserito un divieto a carico dei giornalisti, che non sono parte del procedimento penale. Come se il legislatore usasse i giornalisti per regolare i conti con la magistratura che fa il proprio mestiere.

E' opportuno ribadire, ancora una volta, che il provvedimento di custodia cautelare, nel nostro ordinamento giuridico, non presenta l'indagato o l'imputato come colpevole. E attribuire le responsabilità di un costume insano e dannoso per la reputazione delle persone solamente ai professionisti dell'informazione o agli operatori del diritto non risponde a verità. Infatti, come rileva la Commissione nella sua Relazione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione della direttiva UE 2016/343 COM (2021) 144 final, *"la pratica dimostra che mentre i giudici e i pubblici ministeri di solito rispettano l'articolo 4, paragrafo 1, altri organi, come i ministri o i membri del Parlamento, a volte si riferiscono all'imputato come colpevole"*. Invero, i giornalisti hanno già le loro regole e sono contenute nel vasto corpus di norme deontologiche dell'Ordine nazionale dei giornalisti. Se il legislatore ritiene che quelle norme non siano sufficienti, non si capisce perché allora l'Ordine dei giornalisti, vigilato dal ministero di Giustizia, continui ad esistere.

Considerazioni conclusive

La vera posta in gioco, pertanto, non è tra la notizia e il suo occultamento. La vera posta in gioco è tra il dare una notizia oggettiva, proveniente da un organo terzo, qual è il giudice, attraverso la pubblicabilità dell'ordinanza cautelare e il darla attraverso una esegesi o un sunto del giornalista, che può risultare parziale, incompleto, non oggettivo.

E quando si dice, come pure è avvenuto, che con questo intervento legislativo si torna allo *status quo ante* 2017, non si dice la vera verità.

Prima dell'intervento riformatore del legislatore del 2017, con il quale si è consentita la pubblicazione dell'ordinanza cautelare, vi era una situazione di totale incertezza. Non era chiaro, invero, se

La Segretaria Generale

l'ordinanza cautelare fosse pubblicabile o meno, in quanto non essendo un atto di indagine era sottratta al regime tipico degli atti di indagine. Con il risultato che alcuni organi di stampa riuscivano ad ottenerla e altri no (qualcuno ha definito tale quadro con l'efficace espressione "mercato nero" delle ordinanze). Con quell'intervento normativo si è escluso dal divieto di pubblicazione il provvedimento di custodia cautelare proprio in quanto lo stesso non si configura quale atto investigato.

Quindi, questo schema di decreto legislativo non ci riporta alla situazione precedente alla riforma c.d. "Orlando", poiché a differenza di essa, pone un esplicito divieto di non pubblicazione, per intero o per estratto, del testo dell'ordinanza cautelare.

Come Federazione Nazionale della Stampa, non soltanto riteniamo che il divieto di pubblicazione, anche solo di estratti, del testo dell'ordinanza cautelare non abbia nulla a che vedere con il rafforzamento del principio di presunzione di non colpevolezza, ma sia fortemente limitativo del diritto di informare e di essere informati, riducendo, così, l'ampiezza e la forza degli articoli 21 e 27 della Costituzione.

Ad aggravare un quadro già a tinte cupe c'è il **combinato disposto tra questo tentativo di riforma e quello riguardante la diffamazione**, con sanzioni sproporzionate ed eccessive, contrarie, a nostro avviso al diritto internazionale, nonché al dettato costituzionale e convenzionale.

E' di tutta evidenza che un *freelance* che non ha la copertura legale del proprio editore non si cimenterebbe mai a riassumere o a interpretare il testo di un'ordinanza cautelare, inerente magari un'inchiesta scomoda, se può subire querele, che pur ritenendo infondate, non ha la capacità economica di poter affrontare.

Il risultato di tutto ciò è la realizzazione concreta di quel *chilling effect* che fa calare il sipario sull'informazione impoverendo la qualità democratica del nostro Paese.

La Segretaria Generale

Inoltre, da più parti arrivano richiami per ottenere sanzioni esemplari nei confronti degli editori che "per motivi economici" continueranno a pubblicare gli atti cautelari. Ecco, si continua pervicacemente a confondere il piano economico, proprio di ogni azienda, comprese quelle editoriali, con il diritto dovere di cronaca, tutelato dalla Costituzione e dalla Cedu. Anche il voler ricondurre l'attività giornalistica svolta dai giornalisti nelle aziende editoriali alle norme di cui al decreto legislativo 8 giugno 2001 n. 231 appare totalmente fuorviante e inappropriato.

Infatti, a nostro avviso, la pubblicazione delle notizie non può essere inserita nell'alveo dei potenziali reati commessi dai dipendenti nell'interesse o a vantaggio dell'impresa (come previsto dal D.lgs 231/2001), con la conseguenza che, potendo le imprese sottrarsi a responsabilità qualora abbiano adottato, prima della commissione del fatto-reato, un idoneo modello organizzativo e gestionale dotato delle caratteristiche previste nel Decreto 231, i giornalisti resterebbero ancor più privati delle tutele aziendali.

Più e più volte abbiamo ribadito che difendere la libertà di stampa, il diritto di informare e di essere informati non rappresenta una battaglia di categoria, ma una battaglia a tutela della democrazia.

Come ci ha ricordato il Presidente della Repubblica, quando, nel ribadire la centralità dell'informazione all'interno del nostro ordinamento, ha affermato che *"la libertà di stampa e il diritto di essere informati è il termometro della salute democratica di un Paese"*. E come ci ha ricordato la Corte costituzionale in una delle sue storiche sentenze con cui ha definito il diritto di cronaca e di critica *"pietra angolare di ogni ordinamento democratico"*.

Mi sia consentita una piccola chiosa finale.

Appare davvero curioso questo accanimento legislativo relativo al recepimento di tale direttiva, oggetto addirittura di due interventi attuativi, e la totale indifferenza verso altre, pur importanti, direttive (si pensi alla direttiva 2006/123/CE, c.d. "Direttiva Bolkestein").

La Segretaria Generale

Un **doppio standard incomprensibile**. Quando bisogna intervenire per aprire il mercato alla concorrenza, per favorire occupazione e competitività, il legislatore nazionale non interviene, mentre interviene con eccesso di zelo anche laddove non sarebbe necessario intervenire, come nel caso della direttiva oggetto di (doppia) attuazione, in quanto la nostra legislazione nazionale, come pure ha rilevato la Commissione europea, non si presentava in contrasto con il principio della presunzione di non colpevolezza e della tutela dei diritti della persona nella procedura penale, e comunque non in misura tale da intervenire in questo modo, andando a comprimere il diritto all'informazione.

Non vorrei che questo secondo intervento fornisse il destro alla Commissione europea per un ulteriore richiamo in termini di arretramento e contrazione dello Stato di diritto in Italia.

Grazie e buon lavoro.

Alessandra Costante

Segretaria Generale

Federazione Nazionale della Stampa Italiana