

Senato della Repubblica

Commissione Politiche dell'Unione europea

AS 969

Legge di delegazione europea 2022-2023

Memoria audizione

Roma, 16 gennaio 2024

Signor Presidente, Onorevoli Senatrici e Onorevoli Senatori, vorremmo esprimere innanzitutto un sentito ringraziamento per l'opportunità offerta alla sottoscritta, in qualità di Segretaria generale della Federazione Nazionale della Stampa Italiana (FNSI), e al Presidente, dott. Vittorio di Trapani, di poter fornire il proprio contributo, in merito alla discussione del disegno di legge in esame. Ovviamente, l'ambito di interesse del presente intervento si concentrerà esclusivamente su quanto previsto dall'articolo 4, rubricato *"Delega al Governo per l'integrazione delle norme nazionali di recepimento della direttiva (UE) 2016/343 sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali"*.

Brevi cenni di carattere generale

In primo luogo, occorre rilevare come la direttiva europea 2016/343 finalizzata a tutelare il solenne principio di civiltà giuridica, nonché costituzionalmente garantito, riguardante la presunzione di non colpevolezza, abbia avuto nel suo *iter* di recepimento, all'interno dell'ordinamento giuridico italiano, un percorso alquanto incidentato: a "due fasi", si potrebbe dire.

Dall'iniziale mancato recepimento ad una sorta di *"overruling"* normativo.

Invero, va ricordato che la direttiva *de qua* è stata recepita nel nostro ordinamento, con l'adozione del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 188, recante *"Disposizioni per il compiuto adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni della direttiva (UE) 2016/343"*, oltre il termine di recepimento, fissato al 1° aprile 2018.

Inizialmente, infatti, il legislatore nazionale aveva ritenuto di non dover adeguare la legislazione nazionale reputandola, già di per sé, conforme agli standard minimi della nuova normativa europea.

Solo in seguito alla pubblicazione della Relazione della Commissione europea al Parlamento e al

La Segretaria Generale

Consiglio (COM(2021)144), è emerso come, nonostante la maggior parte degli Stati membri avesse adempiuto all'obbligo di recepire la direttiva nel proprio ordinamento nazionale permanevano ancora delle difficoltà, in alcuni Stati membri (l'Italia non viene mai esplicitamente menzionata), riguardanti soprattutto l'ambito di applicazione delle misure nazionali di attuazione della direttiva e il recepimento delle disposizioni relative al **divieto di riferimenti in pubblico alla colpevolezza e al diritto di non autoincriminarsi (articolo 4 della Direttiva)**.

Per evitare di incorrere nella procedura di infrazione, ex articolo 258 del Trattato sul Funzionamento dell'UE, il legislatore nazionale, con la legge di delegazione europea 2019 – 2020, ha delegato il Governo al recepimento della direttiva europea.

Entrano così nel nostro ordinamento le disposizioni previste dal decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 188 (c.d. riforma Cartabia) che hanno, per i profili di nostro interesse, riformato 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 stanno traducendo, 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 italiano 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.

La Segretaria Generale

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.

“Emendamento Costa” confluito nell’articolo 4 della Legge di delegazione europea 2022-2023

L’articolo 4 del disegno di legge in esame, introdotto nel corso dell’esame presso la Camera, delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi, al fine di garantire l'integrale e compiuto adeguamento alla direttiva (UE) 2016/343 sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali, nonché di assicurare l'effettivo rispetto dell'articolo 27, comma secondo, della Costituzione, per il quale, fino a che non vi è una condanna definitiva, anche nel caso di un soggetto sottoposto a indagine, non si può essere considerati colpevoli. Affermando, al comma 3, che **il Governo, nell’esercizio della delega è tenuto a seguire un ulteriore e specifico principio e criterio direttivo finalizzato a modificare l’articolo 114 del Codice di procedura penale nel senso di vietare la pubblicazione integrale o per estratto dell’ordinanza di custodia cautelare**, finché non siano concluse le indagini preliminari ovvero fino al termine dell’udienza preliminare, in coerenza con quanto disposto dagli articoli 3 e 4 della direttiva europea (UE) 2016/343.

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

La Segretaria Generale

legislativo n. 188 del 2021) la direttiva europea nel senso di stringere ancora di più le maglie della libertà di informazione sancita dall'articolo 21 della Costituzione, mettendo in relazione due aspetti che non hanno alcuna relazione, ovvero, la presunzione di non colpevolezza e il divieto di pubblicazione dell'ordinanza di custodia cautelare.

Affermare 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

E' opportuno ribadire, anche in questa occasione, che il provvedimento di custodia cautelare, nel nostro ordinamento giuridico, non presenta l'indagato o l'imputato come colpevole

La pubblicazione dell'ordinanza di custodia cautelare, intervenuta con la cosiddetta riforma del Ministro Orlando (decreto legislativo n. 216 del 2017) rappresenta non soltanto un presidio imprescindibile del diritto all'informazione, ma anche un rafforzamento delle garanzie e dei diritti degli imputati e degli indagati, realizzando appieno il necessario equilibrio nel bilanciamento dei valori costituzionali sanciti dagli articoli 21 e 27 della Costituzione.

La posta in gioco 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 di custodia cautelare (questo, tra gli altri, era il senso del parere della II Commissione Giustizia della Camera, del 6 dicembre 2017, sull'atto del Governo n. 472, parere che è stato recepito dall'esecutivo di allora e inserito nel richiamato "decreto Orlando", con l'introduzione dell'inciso, all'articolo 114 del c.p.p., "*fatta eccezione per l'ordinanza di applicazione di una misura cautelare di cui all'articolo 292.*") e il darla attraverso una esegesi o un sunto del giornalista, che può risultare parziale, incompleto, non oggettivo.

Quando si dice, come pure è avvenuto in questi giorni, in cui il dibattito su questo tentativo di riforma è aperto, che con tale ipotesi di modifica 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 consentito la pubblicazione dell'ordinanza di custodia cautelare, vi era una situazione di totale incertezza. Non era chiaro, invero, se l'ordinanza di custodia 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

La Segretaria Generale

di pubblicazione il provvedimento di custodia cautelare proprio in quanto lo stesso non si configura quale atto investigato.

Quindi, il cosiddetto “emendamento Costa” non ci riporta alla situazione precedente alla riforma Orlando, poiché a differenza di essa, pone un esplicito divieto di non pubblicazione, per intero o per estratto, del testo dell’ordinanza di custodia cautelare.

Come Federazione Nazionale della Stampa, non soltanto riteniamo che il divieto di pubblicazione, anche solo di estratti, del testo dell’ordinanza di custodia 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.

Sullo sfondo, ad aggravare, non poco, tale scenario, c’è il combinato disposto tra questo tentativo di riforma e quanto previsto dal disegno di legge a prima firma del Senatore Balboni (AS 466), all’esame della competente commissione del Senato, che aumenta in maniera sproporzionata, e non conforme al dettato costituzionale e convenzionale, le sanzioni per i giornalisti in materia di diffamazione.

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 di custodia 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, e pare esservi un preciso disegno dietro, è la realizzazione concreta di quel *chilling effect* che fa calare il sipario sull’informazione impoverendo la qualità democratica del nostro Paese.

La Federazione Nazionale della Stampa esprime le più forti preoccupazioni verso questo e altri tentativi di riforma, che vedono nella libertà di informazione un pericolo da arginare e non un bene pubblico da tutelare.

La Segretaria Generale

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"*.

Grazie e buon lavoro.

Vittorio di Trapani

Presidente

Federazione Nazionale della Stampa Italiana

Alessandra Costante

Segretaria Generale

Federazione Nazionale della Stampa Italiana