



**Audizione dell'Unione delle Camere Penali Italiane dinanzi alla  
"II Commissione Giustizia" del Senato della Repubblica.  
Seduta di martedì 24 settembre 2024.**

**Atto del Governo n. 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"**

1. L'art. 4 della legge 21 febbraio 2024, n. 15, contiene una delega al Governo per l'integrale adeguamento dell'ordinamento interno alla direttiva (UE) 2016/343 sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali, anche al fine di integrare quanto disposto dal decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 188, nonché di assicurare l'effettivo rispetto dell'articolo 27, secondo comma, della Costituzione.

La disposizione detta il seguente criterio di delega: "modificare l'articolo 114 del codice di procedura penale prevedendo, nel rispetto dell'articolo 21 della Costituzione e in attuazione dei principi e diritti sanciti dagli articoli 24 e 27 della Costituzione, il divieto di pubblicazione integrale o per estratto del testo 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 (UE) 2016/343".

Lo schema di decreto attuativo prevede:

- (i) la soppressione dell'inciso "fatta eccezione per l'ordinanza indicata dall'articolo 292", inserito nell'art. 114 c.p.p. (che dispone il divieto di pubblicazione degli atti non più coperti da segreto) dalla c.d "riforma Orlando";
- (ii) l'inserimento nella predetta disposizione di nuovo comma *6-ter* che introduce il 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.

**Unione Camere Penali Italiane**

Via del Banco di S. Spirito, 42 00186 Roma  
Tel +39 06 32500588 - segreteria@camerepenali.it - www.camerepenali.it  
C.F. 05386821002 - P.I. 08989681005



Resta ferma la possibilità, nell'ambito dell'esercizio del diritto di cronaca, di riferire il contenuto dell'ordinanza e di esercitare in relazione alla stessa ogni diritto di critica.

2. La necessità di reintrodurre il divieto di pubblicazione ha la finalità di porre un limite alla forza travolgente e distruttiva del c.d. "processo mediatico", che va in scena ogniqualvolta si dia esecuzione ad una misura cautelare relativa a fatti che sollecitino l'interesse pubblico.

Certo il tema non è nuovo. Si esprimeva in questi termini quasi settant'anni orsono Francesco Carnelutti: "[...] il processo medesimo è una tortura. Fino a un certo punto [...] non si può farne a meno; ma la cosiddetta civiltà moderna ha esasperato in modo inverosimile e insopportabile questa triste conseguenza del processo. L'uomo, quando è sospettato di un delitto, è dato *ad bestias*, come si diceva una volta dei condannati dati in pasto alle fiere [...]. L'articolo della Costituzione, che si illude di garantire l'incolumità dell'imputato, è praticamente inconciliabile con quell'altro, che sancisce la libertà di stampa. Appena sorto il sospetto, l'imputato, la sua famiglia, la sua casa, il suo lavoro sono inquisiti, perquisiti, denudati alla presenza di tutto il mondo" (F. Carnelutti, *Le miserie del processo penale*, Roma, 1957, 46).

Quando venivano pubblicate queste righe, che descrivono l'indissolubile tensione tra il diritto dell'indagato di essere trattato quale presunto non colpevole e rispettato come persona e il diritto di cronaca, aveva da poco visto la luce la prima rete televisiva nazionale (1954), che ancora non copriva con le sue trasmissioni tutto il territorio del paese.

Il fenomeno è andato crescendo con i progressi della modernità, che hanno moltiplicato i mezzi di comunicazione di massa, sia televisivi, che della carta stampata, che propri della rete.

Ciò che già nel 1957 consegnava il sospettato *ad bestias*, oggi si diffonde attraverso percorsi in allora neppure immaginabili, capaci di sviluppare una forza brutale e feroce che, talvolta, privano l'interessato di ogni diritto, anche quello alla dignità umana e con lui travolgono i suoi famigliari e suoi affetti.

Gli stralci dell'ordinanza maggiormente rappresentativi della responsabilità dell'indagato vengono utilizzati per la messa in scena della "gogna mediatica", che è funzionale ad acquisire *audience* più che a informare il cittadino e ad esercitare il controllo democratico su fatti di pubblico interesse.

Si tratta, al momento della pubblicazione, di una verità di parte, poiché l'indagato non ha ancora avuto modo di conoscere gli atti di indagine e di difendersi.



Il processo non ha ancora avuto inizio ma, nell'immaginario collettivo, la ricostruzione contenuta nell'ordinanza cautelare è percepita come una definitiva affermazione di responsabilità, poiché proviene da un Giudice.

La relazione annuale del Governo al Parlamento sull'applicazione misure cautelari personali e sull'ingiusta detenzione (introdotta con la legge n. 47 del 2015 di riforma delle misure cautelari) ci informa che ottomila persone all'anno, sottoposte a misure cautelari personali coercitive, vengono assolte o prosciolte a vario titolo.

I numeri sono testardi e spesso anche impietosi. Evidentemente per questi ottomila innocenti l'addebito penale descritto nell'ordinanza era infondato.

Il tema, invero, non riguarda solo il rispetto del diritto alla presunzione di innocenza oggetto della direttiva (UE) 2016/343 e del principio di delega che il Governo intende attuare con l'atto n. 196, ma anche il diritto alla privacy (Garantito dagli artt. 2, 13, 14, 15, 21 della Costituzione; dagli artt. 7 e 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea; Dall'art 8 della CEDU e dall'art 12 della Dichiarazione universale dei diritti umani), che non può essere del tutto annullato senza l'applicazione di alcun criterio di proporzione neppure nei confronti del colpevole e soprattutto il rispetto della dignità umana, garantito dall'art. 2 della Costituzione, che di ogni altro diritto costituisce il presupposto e il nucleo fondamentale rappresentando un "valore costituzionale che permea di sé il diritto positivo" (Corte Cost. sentenza n. 293 del 2000).

Il divieto di pubblicazione, come è noto, tutela poi anche il processo accusatorio e la funzione del Giudice.

Sul punto la Corte Costituzionale ha affermato che "il protrarre il divieto di pubblicazione del fascicolo del Pubblico Ministero anche oltre il termine delle indagini, durante il dibattimento [...] è funzionale ad evitare una distorsione delle regole dibattimentali" che sole possono portare ad una decisione effettivamente "terza" del giudicante (Corte Cost. sent. N. 59 del 1995).

Deve, dunque, essere colta con assoluto favore la norma che vieta la pubblicazione dell'ordinanza cautelare quale affermazione del principio che il giudizio di colpevolezza non può precedere il processo ed essere affidato al "circo mediatico".

Non conduce ad un giudizio opposto la già sperimentata ineffettività della sanzione che presidia la violazione del divieto di pubblicazione, dettata dalla fattispecie contravvenzionale delineata dall'art. 684 c.p., che si risolve nella possibilità di estinguere il reato attraverso l'oblazione con il versamento



della irrisoria somma di 129 euro, o dell'illecito disciplinare previsto dall'art. 115 c.p.p. a carico degli impiegati dello Stato o di persone esercenti una professione per la quale è richiesta una speciale abilitazione dello Stato (solitamente non perseguito).

Ciò che rileva positivamente, infatti, è quantomeno che si torni ad affermare in linea di principio che la pubblicazione si pone in contrasto con le regole minime di tutela dei diritti dell'indagato.

Resta fermo che anche il presidio sanzionatorio andrebbe ripensato di modo che possa costituire un ragionevole argine alla sistematica violazione del divieto.

**3.** Ciò posto, la legge delega presenta qualche criticità che, necessariamente, si riflette sullo schema di decreto oggi in discussione, in ragione della precisione del principio di delega, che fa riferimento espressamente al divieto di pubblicazione della sola “ordinanza di custodia cautelare”.

Come è noto le ordinanze custodiali sono esclusivamente: la custodia cautelare in carcere (art. 285 c.p.p.); la custodia in istituto a custodia attenuata per detenute madri (art. 285-bis c.p.p.); la custodia in luogo di cura (art. 286 c.p.p.) e gli arresti domiciliari (ai sensi del comma 5 dell'art. 284 c.p.p.).

L'approvazione della novella non inciderà, dunque, sulla possibilità di pubblicare tutte le misure cautelari personali, restando escluse:

- (i) le misure cautelari personali coercitive diverse da quelle custodiali, ovvero: il divieto di espatrio (art. 281 c.p.p.), l'obbligo di presentazione alla polizia giudiziaria (art. 282 c.p.p.), l'allontanamento dalla casa familiare (art. 282 *bis* c.p.p.), il divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa (art. 282 *ter* c.p.p.), il divieto e l'obbligo di dimora (art. 283 c.p.p.);
- (ii) le misure cautelari personali interdittive, ovvero: la sospensione dall'esercizio della potestà genitoriale (art. 288 c.p.p.), la sospensione dall'esercizio di un pubblico ufficio o servizio (art. 289 c.p.p.), il divieto temporaneo di contrarre con la pubblica amministrazione (art. 289 *bis* c.p.p.) e il divieto temporaneo di esercitare determinate attività professionali o imprenditoriali (art. 290 c.p.p.).

Per tutte queste misure, com'è noto, i presupposti applicativi sono i medesimi rispetto a quelle custodiali, ovvero la sussistenza dei gravi indizi di colpevolezza e delle esigenze cautelari.

Le ragioni già ricordate che conducono all'opportunità della reintroduzione del divieto di pubblicazione dell'ordinanza di custodia cautelare appaiono, dunque, le medesime che dovrebbero portare all'estensione di tale divieto a tutte le misure cautelari personali.



Non ricorre, infatti, un'oggettiva differenza tra i diversi strumenti cautelari personali, se non in ragione delle esigenze in concreto ritenute sussistenti dal Giudice, restando, per converso, identica la necessità di un pregante vaglio in merito alla ritenuta esistenza dei gravi indizi di colpevolezza e dunque, un analogo pregiudizio derivante dalla pubblicazione del provvedimento.

Non a caso la "riforma Orlando" nel 2017, nel prevedere l'eccezione al divieto di pubblicazione, ha fatto riferimento alle ordinanze di cui all'art. 292 c.p.p., ovvero a tutte le ordinanze cautelari personali, senza alcuna altra distinzione.

**4.** Il divieto di pubblicazione non si estende poi agli altri provvedimenti che, eventualmente, possono essere emessi nel procedimento cautelare.

Resta esclusa l'ordinanza emessa dal Tribunale per il riesame a seguito del ricorso formulato dall'indagato *ex art.* 309 c.p.p. avverso l'ordinanza cautelare personale, così come quella, a parti invertite, emessa dallo stesso Tribunale a seguito di appello del P.M. che si sia visto rigettare la richiesta cautelare e ovviamente, restano pubblicabili le sentenze emesse dalla Suprema Corte di Cassazione che abbiano deciso sulle predette ordinanze.

Allo stesso modo è pubblicabile l'ordinanza con la quale il GIP accolga (magari confermando la sussistenza dei gravi indizi di colpevolezza, ma ritenendo venute meno le sole esigenze cautelari), o rigetti la richiesta dell'indagato di attenuazione o revoca della misura cautelare eseguita (e i successivi provvedimenti impugnatori già descritti).

Si tratta di provvedimenti che, nella loro funzione variamente delineata dal codice rito, comportano una valutazione circa la sussistenza dei gravi indizi di colpevolezza e la cui pubblicazione, dunque, produce effetti non dissimili da quelli della "ordinanza di custodia cautelare".

**5.** Dato il contenuto stringente del principio enunciato dalla legge delegante, non sembra però che i profili di criticità sopra delineati possano essere risolti in questa sede, senza incorrere in potenziali profili di incostituzionalità per eccesso di delega.

La definizione di "ordinanza di custodia cautelare" appare, infatti chiara nella sua perimetrazione e non sembra che la locuzione possa essere sostituita con la più ampia "ordinanza cautelare personale".

Anche tale intervento, peraltro, pur migliorativo, consentirebbe la pubblicabilità dei provvedimenti indicati al punto n. 4 del presente scritto.



Astrattamente potrebbe ipotizzarsi di dare esecuzione alla delega solo attraverso la soppressione dell'inciso "fatta eccezione per l'ordinanza indicata dall'articolo 292", inserito nell'art. 114 c.p.p. dalla già ricordata "riforma Orlando", senza l'introduzione del comma 6-ter che fa espressamente riferimento al divieto di pubblicazione della "ordinanza di custodia cautelare".

L'effetto sarebbe quello di ripristinare integralmente lo *status quo ante*, che prevedeva un generale divieto di pubblicazione degli atti e dunque, anche dei provvedimenti emessi dall'autorità giudiziaria.

Non pare condivisibile, infatti, la tesi sostenuta da parte della dottrina secondo la quale il "provvedimento" del Giudice non rientrerebbe nella definizione di "atto" e dunque, non ne sarebbe vietata la pubblicazione.

Osta a questa conclusione l'espresso dettato normativo dell'art. 329 c.p.p. secondo il quale sono coperti da segreto: "[...] le richieste del pubblico ministero e gli atti del giudice che provvedono su tali richieste [...]".

Il riferimento inequivoco agli "atti del giudice che provvedono" delinea un rapporto da genere a specie tra "atto" e "provvedimento", nel senso che la seconda categoria è, evidentemente, ricompresa nella prima.

Coerente con tale conclusione è anche la sistematica del codice di rito: all'interno del Libro II, che disciplina gli "atti", prevede un Titolo II che all'art. 125 regola le "Forme dei provvedimenti del giudice".

Anche questa soluzione non sembra però percorribile nella presente sede, pena la violazione del principio di delega.

**6.** Si raccomanda, pertanto, che Codesta Commissione, nel rendere il proprio parere positivo al Governo per l'approvazione dell'atto n. 196, voglia rappresentare il permanere delle aree di vuoto di tutela descritte nella presente nota, affinché possano essere assunte le iniziative di competenza e al contempo, si rivolge il medesimo invito a tutti i Senatori affinché provvedano in prima persona ad avviare iniziative nel medesimo senso.

Roma, 24 settembre 2024

La Giunta