

Senato della Repubblica

Commissione Giustizia

Indagine conoscitiva sul tema delle intercettazioni

Memoria audizione

Roma, 27 aprile 2023

OGGETTO: INDAGINE CONOSCITIVA SUL TEMA DELLE INTERCETTAZIONI

La posizione della FNSI

Grazie Presidente, grazie alle Senatrici e ai Senatori della 2ª Commissione Giustizia per l'opportunità offerta alla sottoscritta - nella qualità di Segretaria generale L.R. *pro tempore* della Federazione Nazionale della Stampa Italiana (FNSI) - di potersi confrontare su un tema di assoluta attualità e centralità per il nostro ordinamento democratico, consapevoli dell'importanza degli articoli 2, 15 e 21 della nostra Costituzione.

In materia di intercettazioni il legislatore è intervenuto nelle ultime due legislature, dapprima con una legge delega (L. 103/2017) a cui è stata data attuazione, per la parte relativa al tema delle intercettazioni, con il D.Lgs 216/2017 (c.d. riforma Orlando), e poi con il decreto-legge 161/2019 convertito con modificazioni dalla legge n. 7 del 28 febbraio 2020.

Il decreto legislativo n. 216 del 2017 era intervenuto sul comma 2 dell'art. 114, che vieta la pubblicazione, anche parziale, degli atti non più coperti dal segreto fino a che non siano concluse le indagini preliminari ovvero fino al termine dell'udienza preliminare. In particolare, la c.d. Riforma Orlando ha inserito un'eccezione a questa regola, consentendo la pubblicazione dell'ordinanza di custodia cautelare (ex art. 292 c.p.p.), formulata nel rispetto dei criteri posti dalla riforma stessa che impongono - tanto nella richiesta della misura da parte del pubblico ministero, quanto nell'ordinanza del giudice che concede la misura - di riprodurre solo i brani delle comunicazioni intercettate che risultino necessari a sostenere la richiesta del pubblico ministero o a motivare la decisione del giudice.

Con il provvedimento di cui al decreto-legge 161/2019, tra le altre cose, è stato introdotto il comma 2-bis all'articolo 114 del Codice di procedura penale, prevedendo che *"è sempre vietata la pubblicazione, anche parziale, del contenuto delle intercettazioni non acquisite ai sensi degli articoli 268, 415-bis o 454"*.

E' indubbio che al legislatore spetta il compito di contemperare gli interessi in gioco, di trovare il giusto equilibrio tra due principi di rango costituzionale. Quello relativo al diritto alla riservatezza e alla tutela della dignità e onorabilità delle persone e quello relativo al diritto di informare e di essere informati, pietra angolare del nostro sistema democratico come ci ha ricordato la Corte costituzionale con una storica sentenza, e spesso anche il Presidente della Repubblica.

La Segretaria Generale

E' evidente che in Italia sia in corso un tentativo di restringere la libertà di stampa e di contenere l'attività professionale dei giornalisti di fare informazione. Ne sono un esempio le querele bavaglio, azioni queste ultime che non tutelano chi fa informazione, e non sanzionano, come invece andrebbe previsto, chi tali azioni le promuove con lo scopo di imbavagliare la stampa. Ma anche le pene pecuniarie eccessivamente sproporzionate, in materia di diffamazione, che si vanno prefigurando sulle proposte di legge in esame da questo Parlamento. Altro rischio per la libertà di informazione è anche la previsione di automatismi "punitivi" relativamente alla rettifica richiesta al giornalista. Da ultimo, ma solo cronologicamente, la presunzione di innocenza, norma che doveva servire ad una cosa e si è trasformata in un randello contro i cronisti.

Nel 2022 il *World Press Freedom Index* (su 180 paesi del mondo) colloca l'Italia al 58° posto, meno 17 posizioni rispetto al 2021, quando l'Italia si collocava alla 41ª posizione. Siamo stati superati anche da Gambia e Suriname.

Come Federazione siamo stati auditi a margine dell'esame parlamentare del decreto-legge 161/2019 sopra richiamato, e già allora facemmo notare come l'impianto predisposto dal legislatore di allora fosse eccessivamente restrittivo, prevedendo esplicitamente il divieto di pubblicazione a tutte le intercettazioni non acquisite al procedimento (art. 114, c.1, lett. a, c.p.p.).

Il punto è che, facemmo notare ***ancora una volta, non è presa in considerazione la necessità di pubblicare e diffondere notizie di interesse generale che sono un valore da proteggere come affermato dalla Corte europea in diverse occasioni e che prescinde dagli aspetti legati alla colpevolezza di una persona. L'inclusione di un simile divieto e la possibile condanna che potrebbe derivare nei casi in cui un giornalista proceda alla pubblicazione - come suo dovere se la notizia è di interesse generale - dovrebbe portare i giudici nazionali a sollevare una questione di costituzionalità per contrasto della norma con l'art. 117 della Costituzione il cui contenuto, in questo caso, sarebbe fornito dall'articolo 10 della Convenzione come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.***

Ci sono un'autorevole dottrina (V. Zagrebelsky; G.M. Flick;) e una cospicua giurisprudenza convenzionale (CEDU) intese a fare luce sui rischi per la tenuta democratica delle nostre società se si restringe di volta in volta il perimetro della libertà di stampa, che, ricordiamolo, è una declinazione del più ampio diritto di esprimere liberamente il proprio pensiero.

In tal senso, è opportuno ricordare tra le tante sentenze della Corte EDU sulla pubblicazione delle intercettazioni, il *leading case* ossia la sentenza del 7 giugno 2007, *Dupuis e altri c. Francia* (ricorso

La Segretaria Generale

n. 1914/02). La Francia è stata condannata dalla Corte europea per violazione dell'art. 10 poiché, a sua volta, i giudici nazionali avevano condannato due giornalisti francesi, i quali avevano pubblicato articoli e un libro, includendo stralci di dichiarazioni rese dagli indagati al giudice istruttore, brogliacci delle intercettazioni telefoniche e un elenco delle persone sottoposte a controlli telefonici. La Corte europea ha precisato che gli Stati parti alla Convenzione non solo devono astenersi dall'ingerirsi nel diritto alla libertà di espressione dei giornalisti, ma devono anche predisporre misure di tutela ampia per coloro che svolgono la professione giornalistica, per consentire un'informazione su tutte le questioni d'interesse generale e, soprattutto, su quelle scottanti. La violazione di norme penali interne da parte dei giornalisti era giustificata dall'adempimento del dovere di informare e dall'esercizio del diritto riconosciuto dall'art. 10 della Convenzione, anche perché la pubblicazione di verbali coperti dal segreto investigativo non può di per sé essere prova di un reato del giornalista. La Corte europea, poi, nel corso degli anni ha sempre confermato quest'orientamento: si può ricordare la sentenza del 28 giugno 2012, *Ressiot e altri contro Francia* in cui i giudici internazionali hanno ritenuto che non sono compatibili con la Convenzione europea divieti assoluti relativi alla divulgazione di notizie su inchieste penali in corso.

La necessità di assicurare che il giornalista scelga le modalità con le quali comunicare notizie di interesse generale è stata ribadita con la sentenza del 1° luglio 2014 nel caso *A.B. contro Svizzera* (ricorso n. 56925/08). In quell'occasione il giornalista aveva pubblicato un articolo su un procedimento penale nei confronti di un conducente che aveva causato un incidente stradale, provocando la morte di 3 persone. Il giornalista aveva pubblicato un resoconto dell'interrogatorio incluse alcune dichiarazioni integrali dell'uomo e la fotografia di alcune lettere spedite dal conducente al giudice istruttore. Il giornalista era stato condannato per aver pubblicato atti d'indagine coperti dal segreto istruttorio, ma la Corte europea ha ritenuto che la Svizzera avesse violato l'articolo 10 della Convenzione europea. Strasburgo ha chiarito che la collettività deve essere informata sui procedimenti penali se d'interesse generale.

Analoga conclusione nella sentenza *Seferi Yilmaz contro Turchia* depositata il 13 febbraio 2018 con la quale la Corte ha stabilito che la pubblicazione delle trascrizioni di intercettazioni telefoniche non viola il diritto al rispetto della vita privata nel quale è incluso quello alla reputazione se la notizia è di interesse per la collettività. Le trascrizioni delle registrazioni telefoniche erano state riversate nel fascicolo d'indagine e l'uomo accusato di incitamento all'odio e di partecipazione a un'organizzazione criminale, dopo la sua assoluzione per questi fatti, aveva citato in giudizio un

La Segretaria Generale

giornale perché aveva pubblicato le registrazioni telefoniche. La Corte europea ha evidenziato l'interesse per la collettività a ricevere la notizia e ha dato rilievo al fatto che gli articoli che riportavano le trascrizioni telefoniche riversate nel fascicolo d'indagine non contenevano insinuazioni o valutazioni rispetto alle trascrizioni. Irrilevante, poi, che il ricorrente non fosse stato condannato proprio perché ciò che ha rilievo è l'interesse pubblico del fatto. Gli atti su cui si erano basati i giornalisti provenivano da fonti credibili e la valutazione sulla lesione del diritto alla reputazione deve essere svolta tenendo conto del momento in cui è stato pubblicato l'articolo di stampa e non certo sulla base degli esiti del processo.

Un ulteriore aspetto rilevante è la considerazione che le informazioni di interesse pubblico sono un bene deperibile e, quindi, *“ritardare la pubblicazione, anche se solo per un breve periodo, fa correre un rischio serio di privare di ogni valore o interesse la notizia”*.

In base al quadro sintetico, ma chiaro, sin qui descritto, qualsivoglia intervento di legge in senso peggiorativo non potrebbe poi essere applicato dai giudici nazionali perché in violazione dell'art. 10 della Convenzione che, nel nostro ordinamento, ha un rango superiore alla legge ordinaria, trattandosi di una norma sub-costituzionale (si vedano le sentenze della Corte costituzionale n. 348 e n. 349 del 2007). I giudici, quindi, dovrebbero sollevare una questione di legittimità costituzionale delle nuove norme con l'articolo 117 della Costituzione il cui contenuto, in questo caso, sarebbe dato dall'articolo 10 della Convenzione. Inoltre, esperiti i ricorsi interni, i giornalisti eventualmente condannati potranno rivolgersi alla Corte europea che non solo potrebbe condannare l'Italia per violazione dei diritti umani (articolo 10), ma anche imporre il versamento di indennizzi ai giornalisti. Con un evidente danno a carico delle casse dello Stato considerando che – come risulta dalla relazione annuale presentata al Parlamento l'8 gennaio 2020 - nel 2018 l'Italia ha dovuto liquidare, nel complesso, indennizzi per un importo pari a 18.757.011,86 milioni di euro, in aumento rispetto al 2017 (4.565.325,93).

Con le due riforme sopra citate nel nostro ordinamento sono stati introdotti dei limiti stringenti alla possibilità di pubblicazione. Già oggi l'impianto normativo prevede una serie di “filtri” che non consentono la pubblicazione di intercettazioni non rilevanti ai fini dell'inchiesta, le quali vengono opportunamente custodite in un apposito archivio.

Ci auguriamo che l'indagine conoscitiva in corso possa portare il legislatore, a valutare, prima di introdurre eventuali, nuovi correttivi al quadro normativo vigente, se le norme attualmente vigenti

La Segretaria Generale

stiano funzionando e in che in misura. Se vi siano state violazioni negli anni appena trascorsi dall'ultimo aggiornamento normativo. Se è stato raggiunto un accettabile punto di equilibrio.

E' necessario fare ogni opportuna valutazione alla luce di quanto si diceva sopra. In gioco ci sono due principi di rango costituzionale che è bene mettere in relazione e soprattutto in equilibrio al fine di garantire i reciproci diritti che quei principi contengono, senza pregiudizi.

Buon lavoro.

La Segretaria Generale FNSI
Alessandra Costante

