



FEDERAZIONE ITALIANA EDITORI GIORNALI

## **CAMERA DEI DEPUTATI**

**COMMISSIONE GIUSTIZIA**

**Audizione**

**della**

**Federazione Italiana Editori Giornali**

**Sui disegni e progetti di legge A.C. 1415, governo, A.C. 406 Contento e A.C. 1510 Tenaglia recanti disposizioni in materia di intercettazioni telefoniche, telematiche e ambientali**

---

**Roma – 2 ottobre 2008**

**Sig. Presidente, Onorevoli deputati,**

vengono all'esame della Commissione giustizia il disegno di legge governativo A.C. 1415 ("Alfano") e le proposte di legge A.C. 406 (Contento) e e A.C. 1510 (Tenaglia e altri). L'A.C. 406 riprende il contenuto del testo approvato dalla Camera nella scorsa legislatura (A.C. 1638).

La materia è quella delle intercettazioni telefoniche, a conferma dell'assoluta rilevanza che questo tema ha assunto nel dibattito degli ultimi anni.

Le considerazioni che seguono terranno in particolare conto delle disposizioni del d.d.l. governativo ("c.d. d.d.l. Alfano"), perché tale esame consente di esprimere compiutamente alcune gravi preoccupazioni che gli editori aderenti alla FIEG nutrono in ordine ad alcuni aspetti del nuovo assetto legislativo proposto.

**Finalità generali e obiettivi del d.d.l. governativo**

Il d.d.l. "Alfano" ha, sostanzialmente, tre ambiti d'intervento, così sintetizzabili:

a) restrizione delle intercettazioni telefoniche, telematiche e ambientali, con riferimento sia alla tipologia di reati che legittimano il ricorso alle intercettazioni sia alle modalità di acquisizione e impiego di tale tipo di prova;

b) allargamento dei divieti di pubblicazione delle notizie concernenti le indagini preliminari, con un sensibile aggravamento delle pene previste in caso di violazione di detti divieti;

c) introduzione di una nuova ipotesi di responsabilità amministrativa a carico delle persone giuridiche titolari dei mezzi d'informazione, che abbiano dato luogo all'arbitraria pubblicazione di atti di un procedimento penale, in violazione dell'articolo 684 c.p.

Le preoccupazioni della FIEG concernono, essenzialmente, i punti b) e c) che precedono.

La finalità del disegno di legge, espressamente enunciata nella relazione di accompagnamento, è quella di contemperare le esigenze investigative con la riservatezza di soggetti estranei alle indagini e

degli stessi indagati con riferimento al contenuto di conversazioni telefoniche intercettate, di contenuto personale e comunque irrilevante per le indagini.

Per perseguire questa finalità, l'iniziativa governativa accentua lo spostamento del bilanciamento tra contrapposti interessi costituzionalmente protetti a favore della riservatezza.

Con riferimento agli effetti di tale nuovo bilanciamento nei confronti del potere di indagine, è bene evidenziare che la FIEG non intende muovere rilievi. Se è vero, infatti, che la restrizione del ricorso alle intercettazioni comporta la possibile contrazione delle notizie in ordine alle intercettazioni stesse, gli editori rappresentati dalla FIEG prendono atto della valutazione politica che sta alla base di tale intervento e dell'apprezzabile finalità di garantire la riservatezza delle comunicazioni tra i soggetti dell'ordinamento, quando la compressione di tale riservatezza non sia necessitata dalle stringenti esigenze dell'indagine e dell'acquisizione di elementi di prova.

Perplessità, ed anzi gravi preoccupazioni, sollevano, invece, le previsioni normative volte a comprimere la pubblicazione di notizie riguardanti inchieste penali. Si badi: non la pubblicazione di atti, per esteso o per estratto, ma anche del *contenuto* di atti. Contenuto significa, anche al di là di ogni diversa intenzione con cui l'espressione è impiegata, notizia dell'inchiesta.

Gli editori rappresentati dalla FIEG sottolineano con allarme che, nella sua formulazione attuale, il d.d.l. "Alfano" comporta una decisa restrizione dell'ambito della *cronaca giudiziaria*, non giustificata né proporzionata all'obiettivo dichiarato di tutelare la riservatezza dei cittadini e, quindi, in violazione dei parametri costituzionali di riferimento, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dei canoni di proporzionalità e di giusto temperamento dei diritti costituzionalmente garantiti.

E tale restrizione della cronaca giudiziaria è aggravata dagli effetti della pubblicazione arbitraria. Non solo per quanto attiene alla sanzione penale nei confronti del giornalista e del direttore responsabile, che diventerebbe non più obblazionabile; il che già suscita forti perplessità. Ma anche per l'estensione della responsabilità della pubblicazione all'editore, *se persona giuridica*, cui verrebbe comminata una sanzione pecuniaria elevatissima.

In tal modo, però, si verrebbero ad alterare profondamente gli equilibri che l'ordinamento attuale salvaguarda tra il titolare dell'impresa editoriale e chi, nello svolgimento della professione giornalistica, esercita il diritto ad un'informazione libera.

\*\*\*      \*\*\*      \*\*\*

Le osservazioni che seguono analizzano in modo più puntuale i rilievi fin qui sinteticamente enunciati, ripercorrendo i 18 articoli di cui si compone il disegno di legge governativo e descrivendo, in relazione alle disposizioni più rilevanti per il settore dell'editoria, la reale portata delle norme stesse.

### **1. Indagini: dal divieto di pubblicazione degli atti d'indagine al divieto di pubblicazione del loro contenuto**

È questo l'effetto più rilevante del mutamento legislativo proposto.

Oggi, infatti, il principio che regola il difficile equilibrio tra il diritto all'informazione della pubblica opinione e la riservatezza delle indagini e delle persone è fissato dall'articolo 114 c.p.p. nel senso che:

- a) degli *atti secretati* è vietata la pubblicazione del testo degli atti stessi, sia per esteso che per estratto, *nonché del loro contenuto* (commi 1 e 7), mentre
- b) degli *atti non dichiarati segreti* è vietata la pubblicazione degli atti stessi, totale o per estratto, fino a che non siano concluse le indagini preliminari ovvero fino al termine dell'udienza preliminare (comma 2); termine quest'ultimo che si protrae fino alla sentenza d'appello per gli atti inseriti nel fascicolo del pubblico ministero (comma 3). Non è invece vietata la pubblicazione *del loro contenuto* e cioè delle "notizie di stampa più o meno generiche e prive di riscontri documentali riguardanti il contenuto degli atti" (Relazione al progetto preliminare del codice di procedura penale, 49).

Su tale distinzione la giurisprudenza fonda il diritto e la libertà di cronaca giudiziaria.

La previsione del d.d.l., invece, innova, eliminando la distinzione tra atto e contenuto dello stesso. Con la conseguenza di impedire fino

alle stesse scadenze sopra richiamate alla lettera b), la pubblicazione, non solo di atti di indagine preliminare, segreti o meno, ma anche del loro contenuto.

Infatti l'**art. 2, comma 1**, del d.d.l. così modifica il comma 2 dell'art. 114 del codice di procedura penale: *"È vietata la pubblicazione, anche parziale o per riassunto o del relativo contenuto, di atti di indagine preliminare nonché di quanto acquisito al fascicolo del pubblico ministero o del difensore, anche se non sussiste più il segreto, fino a che non siano concluse le indagini preliminari [archiviazione o decreto di rinvio a giudizio, n.d.r.] ovvero fino al termine dell'udienza preliminare [che si svolge a seguito di rinvio a giudizio e che può concludersi o con una sentenza di non luogo a procedere o con un decreto che dispone il giudizio in dibattimento, n.d.r]"*.

L'impianto del vigente articolo 114 ne viene significativamente alterato.

L'incidenza di tale proposizione su un fondamentale diritto quale quello di cronaca è sproporzionata, traducendosi, di fatto, in un divieto di pubblicazione talmente esteso, sia sotto il profilo temporale sia sotto il profilo sostanziale, da risultare, oltre che di difficile tenuta, obiettivamente eccessivo, proprio perché riferito ad atti non segreti e per i quali occorre trovare, sul terreno costituzionale e delle convenzioni internazionali sottoscritte dall'Italia, un giusto punto di equilibrio.

## **2. L'eliminazione della clausola generale di liceità della pubblicazione degli atti non coperti dal segreto.**

L'eccessiva restrizione dell'ambito della cronaca giudiziaria è resa ancora più evidente dall'**art. 2 comma 2** del d.d.l., che sostituisce l'odierno comma 7 del citato articolo 114 c.p.p.. L'effetto compressivo di tale disposizione non sta tanto nella sua portata additiva, bensì in quella soppressiva.

La nuova norma non solo vieterebbe "in ogni caso" la pubblicazione anche parziale o per riassunto della documentazione, degli atti e dei contenuti relativi a conversazioni o a flussi di

---

comunicazioni informatiche o telematiche di cui sia stata ordinata la distruzione ai sensi degli articoli 269 e 271, che è la portata additiva, ma sostituirebbe contestualmente il vigente comma 7, su cui si fonda, per consolidata giurisprudenza, il diritto di cronaca.

Infatti, a prescindere dalla valutazione nel merito della nuova norma, su cui si tornerà, il primo effetto della modifica proposta è l'eliminazione dell'attuale comma 7, che pone una clausola generale di fondamentale importanza per il diritto di cronaca giudiziaria: "è sempre consentita la pubblicazione del contenuto di atti non coperti dal segreto".

È proprio in virtù del vigente comma 7 che, fino ad oggi, è stata espressamente riconosciuta dal legislatore la liceità della cronaca giudiziaria, pur limitata al "contenuto d'atti non coperti dal segreto".

Il quadro normativo si complica, inoltre, per alcuni difetti di coordinamento.

Infatti, da un lato, non è stato modificato l'attuale comma 3 dell'art. 114 c.p.p., in forza del quale la pubblicità degli atti comunque contenuti nel fascicolo del Pubblico Ministero è ulteriormente vietata - se si procede al dibattimento - fino alla pronuncia della sentenza d'appello. Sicché la precisazione del comma 2 previsto dalla novella secondo cui "è vietata la pubblicazione ...di quanto acquisito al fascicolo del pubblico ministero ... fino a che non siano concluse le indagini preliminari ovvero fino al termine dell'udienza preliminare" risulta ridondante vista la permanenza del comma 3 dello stesso articolo.

D'altro lato, la nuova previsione pone problemi con riferimento agli atti diversi da quelli di indagine, e che pure possono indirettamente dare conto dell'andamento dell'indagine stessa, primi fra tutti gli atti cautelari.

Su tale aspetto si tornerà, ma fin d'ora si sottolinea che il rischio di ambiguità sussiste ed è rilevante vista la gravità delle conseguenze e l'incidenza su un fondamentale diritto quale quello di cronaca.

### **3. L'ordinanza cautelare**

L'**art. 9 comma 1** del d.d.l. vieta allo stesso giudice di riprodurre per esteso nelle ordinanze cautelari il testo di eventuali intercettazioni, riconoscendogli la facoltà di menzionarne soltanto "il contenuto", e cioè il tenore delle comunicazioni scambiate nel corso delle conversazioni captate.

Tale disposizione limita ulteriormente la circolazione di notizie pertinenti le intercettazioni, ma non chiarisce se le intercettazioni stesse, una volta citate dal giudice – pur limitatamente al loro contenuto – possano essere divulgate dai mezzi d'informazione, se del caso attraverso la citazione testuale dei passi dell'ordinanza cautelare.

L'incertezza riguarda, più in generale, la liceità della divulgazione di qualsivoglia provvedimento adottato dal giudice nel corso delle indagini preliminari.

La pubblicità vietata dall'art. 114 c.p.p. nel testo risultante dalle modifiche proposte, infatti, riguarda propriamente gli "atti di indagine" e non già i provvedimenti cautelari adottati dal giudice in forza di essi. Ma è di tutta evidenza che la pubblicità dell'ordinanza comporterebbe normalmente pure la pubblicità – vietata – degli atti di indagine, almeno tutte le volte che il giudice prima, e il cronista dopo, ne dessero conto a sostegno e illustrazione del provvedimento cautelare.

Si è detto del rischio di tale ambiguità e dell'imprecisione redazionale della disposizione, soprattutto in considerazione della gravità delle conseguenze sanzionatorie.

### **4. Pubblicazione arbitraria di atti**

La **lettera d) dell'art. 13** del d.d.l. interviene sul regime sanzionatorio dell'attuale art. 684 c.p. (che punisce la pubblicazione arbitraria degli atti di un procedimento penale), prevedendo un innalzamento della pena detentiva fino a sei mesi e, in via cumulativa, una ammenda da 250 a 750 euro.

Oggi, la pena è dell'arresto fino a trenta giorni o, in alternativa, della multa da 51 a 258 Euro.

La novità, apparentemente di non grande rilievo, risulta decisiva se si considera che l'intervento legislativo, limitato agli aspetti sanzionatori, raggiunge il ben più significativo risultato di escludere questo tipo di contravvenzione da quelle per le quali è prevista l'estinzione mediante oblazione. E ciò proprio perché la causa estintiva dell'oblazione è limitata ai reati puniti con pene pecuniarie alternative a quella detentiva, e non congiunte con quest'ultima, come nella nuova formulazione dell'art. 684 c.p.

Il risultato pratico della modifica sarà, dunque, quello di precludere ai giornalisti l'ammissione alla procedura di oblazione e sottoporli necessariamente al processo e all'effettiva applicazione delle sanzioni detentive e pecuniarie stabilite con il d.d.l..

Se poi la pubblicazione riguarda – sia in sé sia nel loro contenuto - intercettazioni telefoniche, tabulati, intercettazioni ambientali o di flussi informatici, è previsto l'arresto da 1 a 3 anni e l'ammenda da 500 a 1.032 euro.

La sanzione così grave e sproporzionata, da un lato riporta il sistema penale alla repressione più aspra, assolutamente anacronistica e inadeguata con riferimento a fattispecie talora sfumate di esercizio del diritto d'informazione; dall'altro, tradisce l'insicurezza nella tenuta complessiva della segretezza e l'intento di risolvere il problema cominciando dall'anello più debole, quello dell'informazione.

## **5. Responsabilità dell'editore**

**L'articolo 14 del d.d.l.** introduce una novità di grande rilievo in relazione al reato di pubblicazione arbitraria di atti di cui all'art. 684 del Codice Penale.

Nel caso di indebita pubblicazione degli atti di un procedimento penale, infatti, viene chiamato a risponderne anche l'editore, a titolo di responsabilità amministrativa della persona giuridica, con l'applicazione di una sanzione pecuniaria (autonoma rispetto a quelle comminate al giornalista e al direttore responsabile) compresa tra un minimo di 100 e un massimo di 300 quote.

L'importo di una quota va da un minimo di 258 euro a un massimo di 1.550 euro: la sanzione, quindi, può oscillare, in base alle

condizioni economiche e patrimoniali dell'ente, da un minimo di 25.800 euro a un massimo di 465 mila euro.

Questa previsione ha un considerevole impatto sulle aziende editoriali e solo su quelle costituite in forma di società. Esse, infatti, dovranno premunirsi contro eventuali pubblicazioni di materiale vietato con appositi modelli organizzativi idonei "a garantire lo svolgimento dell'attività nel rispetto della legge e a scoprire ed eliminare tempestivamente situazioni di rischio"; dovranno, inoltre, prevedere un "disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate" (art. 7 D. Lgs. n. 231 dell'8 giugno 2001).

Ed è questo, anzi, l'effetto sottolineato, come dato positivo, dalla relazione ministeriale, che non tiene affatto conto, così come non ne tiene conto la relazione di impatto della regolamentazione (AIR), delle conseguenze gravissime che una tale previsione comporta sull'ordinamento della stampa.

Nella struttura gestionale delle imprese editrici di giornali, editore e direttore responsabile sono figure distinte sul piano funzionale e su quello delle responsabilità. L'editore è al vertice dell'organizzazione d'impresa; una volta concordato con il direttore l'indirizzo politico della testata, lascia a questi la realizzazione di tale indirizzo e il controllo di tutte le attività redazionali.

L'articolo 6 del contratto di lavoro giornalistico dispone che "è competenza specifica ed esclusiva del direttore fissare ed impartire le direttive politiche e tecnico-professionali del lavoro redazionale, (...) adottare le decisioni necessarie per garantire l'autonomia della testata, nei contenuti del giornale e di quanto può essere diffuso con il medesimo, (...)". E' da rilevare che la prima parte del suddetto articolo – ossia "è competenza specifica ed esclusiva del direttore fissare ed impartire le direttive politiche e tecnico-professionali per lo svolgimento del lavoro" – ha acquisito valore di legge, essendo contenuta nell'articolo 7 del CNLG 10 gennaio 1959, esteso *erga omnes* con DPR n. 153 del 1961, in attuazione della legge 14 luglio 1959, n. 741.

In base agli accordi stipulati con l'editore, dunque, e nel rispetto delle norme sull'ordinamento della professione giornalistica, il direttore ha il potere di determinare i contenuti della testata secondo l'indirizzo

politico concordato. Perseguire penalmente o amministrativamente l'editore per quanto pubblicato significa, dunque, ignorare la diarchia che governa le imprese editrici.

In tutto l'ordinamento giuridico della stampa nessuna responsabilità penale o amministrativa è prevista a carico dell'editore per i reati commessi a mezzo stampa. Non si comprende, pertanto, la *ratio* di una previsione sanzionatoria a suo carico, la quale non rappresenterebbe altro che uno strumento di indebita pressione su un soggetto giuridicamente estraneo al reato, per indurlo ad operare interventi censori all'interno del giornale, in aperta violazione del dettato costituzionale di cui all'art. 21 secondo cui la stampa non può essere soggetta ad autorizzazioni o censure.

## **6. Considerazioni conclusive**

L'importanza del ruolo dei *media* nel campo delle moderne democrazie e la necessità che il potere statale ne salvaguardi la funzione di formazione e informazione della pubblica opinione è largamente riconosciuta, anche dai principi sanciti negli articoli 8 e 10 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, relativi al diritto al rispetto della vita privata e familiare e alla libertà di espressione.

La stessa Corte europea dei diritti umani, nella sentenza del 7 giugno 2007 (ricorso n. 1914/02 – affaire Dupuis et autres c. France) ha chiaramente allargato gli spazi della libertà di stampa, richiamandosi all'esigenza di delineare un equo bilanciamento tra istanze contrapposte.

In precedenza, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa aveva adottato la Raccomandazione sulla diffusione di informazioni da parte dei media con riguardo a procedimenti penali, nella quale si ricorda che i media hanno il diritto di informare il pubblico tenendo conto del diritto di quest'ultimo di ricevere tali informazioni e si sottolinea l'importanza dei servizi realizzati sui procedimenti penali al fine di informare il pubblico e consentirgli di esercitare un diritto di verifica sul funzionamento del sistema della giustizia penale.

In allegato a tale Raccomandazione è contenuta, inoltre, l'enunciazione del diritto del pubblico di ricevere informazioni sulle attività delle autorità giudiziarie e dei servizi di polizia attraverso i media, il che implica per i giornalisti il diritto di poter liberamente rendere conto del funzionamento del sistema della giustizia penale.

Se questo è, come è, lo scenario internazionale, risulta ancor più difficile comprendere la scelta di fondo operata dalla riforma in esame, nettamente orientata verso una decisa restrizione dell'ambito della cronaca giudiziaria, non sempre giustificata e proporzionata all'obiettivo di tutela dichiarato.

La normativa vigente - sia in tema di privacy, sia in tema di codice deontologico dei giornalisti, sia in ambito penale per quel che riguarda la responsabilità dei soggetti che per ragioni del loro ufficio hanno la disponibilità delle notizie - appresta una tutela di per sé già sufficiente a garantire il contemperamento del diritto alla libertà di informazione con il diritto alla riservatezza delle persone.

Si tratterebbe, dunque, più semplicemente di assicurare il rispetto di tale disciplina, perseguendone efficacemente le violazioni, sia in sede disciplinare sia in sede penale.

La riforma proposta, invece, suscita preoccupazione e perplessità: rivoluziona, infatti, l'intero impianto normativo esistente, senza intervenire a tutela della riservatezza con mezzi efficaci a impedire la fuga di notizie.

Le nuove disposizioni, condivisibili laddove intervengono sulle modalità d'esecuzione delle operazioni di intercettazione, non lo sono con riferimento al divieto di pubblicazione degli atti, all'aggravamento degli strumenti repressivi *ex post*, all'inasprimento delle sanzioni esistenti a carico degli operatori dell'informazione, all'inserimento di nuove fattispecie criminose e alla previsione della responsabilità dell'editore per il reato di pubblicazione arbitraria di atti di un procedimento penale.

Come opportunamente osservato, in altra occasione, dal Garante per i dati personali, la nuova legge non contiene un solo intervento finalizzato ad una maggiore o più efficace protezione dei dati,

limitandosi, invece, a disporre inasprimenti di pene e più numerosi obblighi di cancellazione delle informazioni.

Gli editori rappresentati dalla FIEG auspicano quindi che la Commissione, con la sua sensibilità sui temi della tutela delle indagini e della riservatezza delle persone ma anche del diritto costituzionale all'informazione, emendi il testo proposto con la soppressione degli articoli 2, commi 1 e 2, 9, 13, lettera d), 14.

A sostegno delle osservazioni sopra svolte e nell'intento di fornire all'onorevole Commissione un contributo positivo sulla delicata materia, la FIEG ha richiesto a due autorevoli giuristi, il prof. Enzo Cheli e il prof. Carlo Federico Grosso, di rendere il parere *pro veritate*, che si deposita.