

PROCURA DELLA REPUBBLICA DI BOLOGNA		
UFFICIO SEGRETERIA di DIREZIONE		
PROV. N. 6031	01/12/2021	
CC	RUB	
Funzione	Macroattività	Attività
Sottofascicolo		



## Procura distrettuale della Repubblica di Bologna

Ufficio del Procuratore della Repubblica - Giuseppe AMATO

Ai Signori Aggiunti e Sostituti Procuratore della Repubblica SEDE  
 Al Signor Dirigente Amministrativo, SEDE  
 anche per l'informazione al personale dell'Ufficio  
 Ai Signori Responsabili le Sezioni di polizia giudiziaria SEDE

e, per conoscenza:  
 Al Signor Procuratore Generale BOLOGNA  
 Al Signor Presidente del Consiglio BOLOGNA  
 dell'ordine degli avvocati  
 Al Signor Presidente della Camera Penale BOLOGNA  
 Al signor Presidente del Consiglio BOLOGNA  
 dell'ordine dei Giornalisti

**Oggetto: I rapporti con la stampa a seguito del decreto legislativo 8 novembre 2021 n. 188, in tema di presunzione di innocenza**

Con la legge 22 aprile 2021 n. 53, il Governo è stato delegato a recepire la Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 marzo 2016 n. 343, sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali.

Il decreto legislativo 8 novembre 2021 n. 188 [pubblicato sulla GU n. 284 del 29 novembre 2021, con vigenza dal 14 dicembre 2021] è stato emanato proprio per assicurare il compiuto adeguamento della normativa nazionale alle indicazioni comunitarie.

Le disposizioni cui si è dovuto [e voluto] dare attuazione sono quelle contenute negli articoli 4 e 5 della Direttiva.

La prima, dedicata ai riferimenti in pubblico alla colpevolezza, è diretta ad impegnare gli Stati a garantire l'indagato/imputato sottoposto a procedimento penale da eventuali dichiarazioni di autorità pubbliche, o da decisioni giudiziarie diverse da quelle sulla responsabilità penale, che lo presentino come colpevole fino a quando la colpevolezza non sia legalmente provata.

L'altra, relativa alla presentazione degli indagati e imputati, invece, impone agli Stati ad adottare misure appropriate per garantire che gli indagati e imputati non siano presentati come colpevoli, in tribunale o in pubblico, attraverso il ricorso a misure di coercizione fisica.

Per corrispondere, poi, alle indicazioni contenute nei pareri resi dalle Commissioni Giustizia della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, invece, si è inteso completare l'attuazione dell'articolo 7 della Direttiva, sul diritto al silenzio e sul diritto a non autoincriminarsi, già ampiamente garantito dalla disciplina contenuta nell'articolo 64 del Cpp, attraverso uno specifico intervento sull'articolo 314 del Cpp, in tema di riparazione per l'ingiusta detenzione, specificandosi che la condotta dell'indagato che in sede di interrogatorio si sia avvalso della facoltà di non rispondere non incide sul diritto alla riparazione.

**Il diritto a non essere presentato come “colpevole”.** - Ai fini che qui direttamente interessano, molto incisivo, per gli effetti di novità che ne sono derivati, è il disposto dell’articolo 4 della Direttiva, laddove si prevede che gli Stati membri debbano 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”.

Ciò, peraltro, “imprejudicati 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.” [articolo 4, comma 1, ultimo periodo].

E salva, altresì, la facoltà per l’autorità pubblica di divulgare informazioni sui procedimenti penali, qualora ciò “strettamente necessario per motivi connessi all’indagine penale” [come nel caso in cui venga diffuso materiae video e si inviti il pubblico a collaborare nell’individuazione del presunto autore del reato], “o per l’interesse pubblico” [come nel caso in cui, per motivi di sicurezza, agli abitanti di una zona interessata da un presunto reato ambientale siano fornite informazioni oggettive sullo stato del procedimento penale al fine di prevenire turbative dell’ordine pubblico] [cfr. articolo 4, comma 3, della Direttiva e, nello specifico, il considerando 18 della Direttiva stessa].

Si tratti di indicazioni inequivoche, che fondano il diritto dell’indagato o dell’imputato a non essere presentato come “colpevole”, prima della condanna definitiva, attraverso “dichiarazioni” o “decisioni” dell’autorità pubblica, e che, appunto, hanno richiesto una specifica attuazione con puntuale – e sotto certi aspetti innovativa- declinazione normativa negli articoli 2, 3 e 4 del decreto legislativo.

**Le dichiarazioni di autorità pubbliche sulla colpevolezza.** - Con l’articolo 2 del decreto legislativo n. 188 del 2021, proprio in coerente attuazione della Direttiva europea, si fonda il divieto per le autorità pubbliche di indicare “pubblicamente” come colpevole la persona sottoposta a indagini o l’imputato fino a quando la colpevolezza non è stata accertata con sentenza o decreto penale di condanna irrevocabili.

La violazione del divieto, ferma l’applicazione delle eventuali sanzioni penali e disciplinari nei confronti del responsabile, nonché l’obbligo del risarcimento del danno, fonda il diritto dell’interessato di richiedere all’autorità pubblica la rettifica della dichiarazione resa, secondo le rigorose modalità stabilite nello stesso articolo 2, ai commi 3, 4 e 5.

Quanto all’ambito di operatività del divieto, per la determinazione della nozione di “autorità pubbliche” soccorre la Relazione illustrativa del decreto legislativo, che richiama l’ampia declinazione di tale nozione contenuta nel considerando 17 della Direttiva, sicché vi rientrano non solo le autorità direttamente coinvolte nel procedimento penale, quali le autorità giudiziarie, di polizia e le altre autorità preposte all’applicazione della legge, ma anche qualsiasi altra autorità investita di potestà pubblicistiche, quali ministri ed altri funzionari pubblici; ferme restando, peraltro, le eventuali “immunità” stabilite dal diritto nazionale. Il riferimento alle immunità, ad esempio, dovrebbe fare salve le dichiarazioni dei parlamentari, tutelate dall’articolo 68 della Costituzione.

E’ disposizione importante perché richiama tutti i soggetti chiamati a fornire le informazioni giudiziarie – negli Uffici giudiziari, ma anche negli Uffici di polizia- alla proprietà dei toni e all’accortezza nella rappresentazione della posizione della persona indagata, non ancora giudicata.

**Le comunicazioni nelle Procure della Repubblica.** – La norma più importante è quella contenuta nell’articolo 3 del decreto legislativo n. 188 del 2021.

Tale norma dettaglia la normativa cautelare a tutela della presunzione di innocenza avendo riguardo specificamente alla **disciplina dei rapporti con gli organi di informazione nelle Procure della Repubblica, contenuta nell'articolo 5 del decreto legislativo 20 febbraio 2006 n. 106.**

Come noto, è ivi previsto al comma 1 dell'articolo 5, che è il procuratore della Repubblica a dover mantenere personalmente, ovvero tramite un magistrato dell'ufficio appositamente delegato, i rapporti con gli organi di informazione.

La scelta di concentrare i rapporti con la stampa [nel procuratore o nel delegato] è scelta opportuna, perché consente una trattazione unitaria della materia, assicura una conoscenza diretta dei mezzi di informazione, contribuisce a realizzare una equilibrata comparazione dei diversi interessi in gioco [soddisfazione del diritto di cronaca, esigenze di rispetto della *privacy*, dei dati sensibili, del segreto investigativo], consente di coordinare gli spazi di autonoma informazione da riservare legittimamente – come si vedrà *infra*: cfr. l'innovato articolo 5, comma 3 *bis*, del decreto legislativo n. 106 del 2006- alle forze di polizia, pur nel rispetto assoluto delle esigenze processuali e della *privacy*.

Inoltre, la centralizzazione dell'informazione consente di evitare la “discriminazione tra giornalisti o testate” e/o “la costruzione e il mantenimento di canali informativi privilegiati con esponenti dell'informazione” [cfr., in questo senso, nella risoluzione del CSM dell'11 luglio 2018, di cui si dirà *infra*].

Proprio la centralità del procuratore spiega anche il disposto del comma 2 dello stesso articolo 5 [pure non modificato dalla riforma], in forza del quale: “ogni informazione inerente alle attività della procura della Repubblica deve essere fornita attribuendola in modo impersonale all'ufficio ed escludendo ogni riferimento ai magistrati assegnatari del procedimento”.

Il decreto legislativo non solo conferma la “centralità” del ruolo del procuratore della Repubblica nei rapporti con la stampa, ma addirittura lo rafforza allorquando pone delle rigorose condizioni per evitare che la diffusione dell'informazione possa pregiudicare la presunzione di innocenza.

Rispetto a questo ruolo “centrale” del procuratore della Repubblica, viene ora specificato, nel corpo del comma 1 dell'articolo 5 cit., che i rapporti con la stampa devono essere intrattenuti “esclusivamente tramite comunicati ufficiali, oppure, nei casi di particolare rilevanza pubblica dei fatti, tramite conferenze stampa”.

Proprio il dettagliato riferimento alle modalità comunicative esclusive rappresentate dai comunicati ufficiali e dalle conferenze stampa, spiega e rende ancora più stringente il divieto, già contenuto nel comma 3 dello stesso articolo 5, imposto ai magistrati di rilasciare – appunto al di fuori dei comunicati stampa e dalle conferenze stampa- dichiarazioni o fornire notizie agli organi di informazione circa l'attività giudiziaria dell'ufficio.

Piuttosto, la richiamata risoluzione del CSM in data 11 luglio 2018, contenente le linee-guida per l'organizzazione degli uffici giudiziari ai fini di una corretta comunicazione istituzionale [costituente coerente sviluppo delle precedenti delibere del CSM in data 24 settembre 2008 e in data 20 febbraio 2008, dedicate al tema dei rapporti tra l'ufficio del pubblico ministero e gli organi di informazione], salvo dovesse essere cambiata, fornisce utili spunti operativi tuttora vevoli pur nell'innovato quadro normativo di riferimento.

In primo luogo, la risoluzione del CSM consente a determinate condizioni la possibilità della partecipazione dei sostituti agli incontri con la stampa del capo dell'ufficio [o delegato].

Tale possibilità di partecipazione, nei limiti indicati dall'organo di autogoverno, conserva tuttora attualità perché appare in linea anche con il *novum* normativo, giacché, una volta stabilito di indire una conferenza stampa, la possibilità della presenza anche del magistrato che ha condotto le indagini può contribuire a fornire una informazione corretta e effettivamente aderente alla realtà dei fatti.

In secondo luogo, la risoluzione valorizza il rapporto di leale collaborazione tra i sostituti e il procuratore, anche nella prospettiva di consentire a quest'ultimo [o al suo delegato ai rapporti con la stampa] di fornire, nel caso, una corretta informazione.

Infatti, recita la risoluzione consiliare, proprio “in vista della predisposizione delle opportune strategie di comunicazione”, è opportuno che i magistrati dell'Ufficio “informino tempestivamente il capo dell'ufficio degli affari di particolare delicatezza, gravità, rilevanza, comunque idonei a coinvolgere l'immagine dell'ufficio, per la natura dei fatti o per la qualità dei soggetti coinvolti o per le questioni di diritto, nuove ovvero di speciale complessità e delicatezza”.

Ebbene, anche tale indicazione trova una rafforzata valenza proprio nel nuovo sistema normativo, che vuole garantire una informazione corretta per soddisfare l'interesse pubblico alla conoscenza: solo una collaborazione leale del sostituto delegato alle indagini può consentire di portare a conoscenza del procuratore i casi meritevoli di essere veicolati ai media.

Ciò è tanto vero che, proprio alla luce del *novum* normativo, che subordina espressamente all'autorizzazione del procuratore i rapporti con la stampa delle forze di polizia [cfr. il nuovo comma 3 *bis* dell'articolo 5 cit.], è opportuno che la medesima accortezza operativa venga osservata anche dalla polizia giudiziaria, che, prima ancora del magistrato di turno, ha contezza di fatti di tale importante interesse rispetto ai quali può porsi un problema di immediata comunicazione mediatica.

**Le condizioni legittimanti l'informazione.** Ciò detto sulle figure legittimate a fornire l'informazione, il tema da affrontare è quello del modo e dei limiti con cui questa informazione può essere fornita.

Di rilievo, per cogliere il portato ed i limiti dell'informazione ostensibile, è il nuovo comma 2 *bis* dell'articolo 5 del decreto legislativo n. 106 del 2006, che circoscrive le ragioni per le quali è consentita la diffusione – tramite appunto comunicati stampa o conferenze stampa- di informazioni sui procedimenti penali e ne disciplina il contenuto, in uno con quanto già previsto nel comma 2 dello stesso articolo 5 [relativo alla “impersonalità” dell'informazione]: la diffusione delle informazioni è consentita solo quando è “strettamente necessaria per la prosecuzione delle indagini o ricorrono altre specifiche ragioni di interesse pubblico”.

**Il contenuto dell'informazione.-** Quanto al contenuto, le informazioni, devono essere fornite, non solo attribuendo l'attività in modo impersonale all'ufficio ed escludendo ogni riferimento ai magistrati assegnatari del procedimento [cfr. il già citato comma 2 dell'articolo 5], ma anche “in modo da chiarire la fase in cui il procedimento pende e da assicurare, in ogni caso, il diritto della persona sottoposta ad indagini e dell'imputato a non essere indicati come colpevoli fino a quando la colpevolezza non è stata accertata con sentenza o decreto penale di condanna irrevocabili” [il nuovo comma 2 *bis*, ultimo periodo, dell'articolo 5 cit.].

Ciò significa, volendo esemplificare, che, in fase di indagine, deve essere chiarito che l'iniziativa giudiziaria è ancora *sub iudice* e, anche se qualificata da un intervento giudiziario [un'ordinanza cautelare personale, un provvedimento di sequestro, ecc.], rappresenta tuttavia solo un'ipotesi investigativa comunque provvisoria.

E' allora fin troppo evidente che, a prescindere dalla formulazione dell'informazione [che deve essere qualificata dalla rappresentazione del carattere ancora probabilistico dell'accertamento definitivo delle responsabilità e, finanche, della stessa esistenza dell'ipotesi di reato contestata], buona norma cautelare in grado di garantire le esigenze di riserbo e di rispetto della presunzione di non

colpevolezza, contemperandole con quelle dell'informazione, sarebbe quella di evitare – di norma: ma v. *infra*- l'indicazione dei nomi/generalità [a fortiori, delle immagini] delle persone coinvolte [anche della vittima, specie laddove questo potesse consentire di risalire all'indagato] e di evitare altresì descrizioni inutilmente analitiche del fatto foriere di consentire la detta identificazione [l'indicazione della località del fatto, se particolarmente piccola; l'indicazione di eventuali società coinvolte nei fatti incriminati; ecc.].

**Le ragioni dell'informazione.** - Va soffermata l'attenzione sulle ragioni che legittimano l'informazione: esigenze investigative o specifiche ragioni di interesse pubblico [cfr. il nuovo comma 2 bis dell'articolo 5 del decreto legislativo n. 106 del 2006].

*Le ragioni investigative.*- La possibilità di diffondere informazioni quando ciò è **“strettamente necessario” per la prosecuzione delle indagini** trova il suo fondamento nel considerando 18 della Direttiva comunitaria, laddove si prevede che l'obbligo di non presentare gli indagati o imputati come colpevoli non impedisce alle autorità pubbliche di divulgare informazioni sui procedimenti penali, “qualora ciò sia strettamente necessario per motivi connessi all'indagine penale, come nel caso in cui venga diffuso materiale video e si inviti il pubblico a collaborare nell'individuazione del presunto autore del reato, o per l'interesse pubblico, come nel caso in cui, per motivi di sicurezza, agli abitanti di una zona interessata da un presunto reato ambientale siano fornite informazioni o la pubblica accusa o un'altra autorità competente fornisca informazioni oggettive sullo stato del procedimento penale al fine di prevenire turbative dell'ordine pubblico”. Tuttavia, “il ricorso a tali ragioni dovrebbe essere limitato a situazioni in cui ciò sia ragionevole e proporzionato, tenendo conto di tutti gli interessi. In ogni caso, le modalità e il contesto di divulgazione delle informazioni non dovrebbero dare l'impressione della colpevolezza dell'interessato prima che questa sia stata legalmente provata”.

Questa disciplina è tradotta nel nostro ordinamento nel combinato disposto degli articoli 114 e 329, comma 2, del Cpp [sull'ultimo dei quali è intervenuto il decreto legislativo: cfr. *infra*], che contribuisce a “concretizzare” “cosa” può essere diffuso alla stampa: *ergo*, fornisce indicazioni su quanto possa essere diffuso in sede di comunicati stampa o di conferenze stampa.

L'articolo 114 del Cpp, in vero, pur fondando in generale alcuni divieti di pubblicazione degli atti, consente tuttavia la “pubblicazione” [e, quindi, l'ostensibilità in occasione, appunto e per esempio, delle conferenze stampa] dell'ordinanza cautelare, dopo ovviamente la sua esecuzione [articolo 114, comma 2, del Cpp].

L'articolo 329 del Cpp, inoltre, in deroga alla disciplina di rigore dettata dall'articolo 114, consente che, con provvedimento motivato, il pubblico ministero, ove “strettamente” necessario per la prosecuzione delle indagini, possa consentire la pubblicazione di singoli atti o di parti di essi [ulteriori all'ordinanza cautelare].

E' quest'ultima l'ipotesi in cui il pubblico ministero – derogando alla regola cui si è fatto cenno di evitare tendenzialmente l'indicazione delle generalità e la diffusione di immagini- **potrebbe autorizzare per ragioni investigative l'indicazione delle generalità, la diffusione di immagini, ecc., se ed in quanto ciò possa ritenersi “strettamente” necessario per il buon esito degli ulteriori approfondimenti.**

Questo significa che la diffusione di particolari informativi, quali le generalità degli indagati e il contesto del fatto, così come le immagini degli indagati o dell'episodio investigato, può essere consentita se ricorrono le dette rigorose condizioni connesse allo sviluppo dell'indagine penale, pur dovendosi comunque sempre sottolineare – per la correttezza dell'informazione- che si tratta di contesto investigativo provvisorio sul quale, quindi, non può fondarsi il giudizio di colpevolezza

dell'interessato [secondo l'indicazione generale di cui all'innovato comma 2 *bis*, ultimo periodo, dell'articolo 5 cit.].

Resta solo da precisare che, mentre rispetto agli "atti" pubblicizzabili ex articolo 329, comma 2, del Cpp è necessaria la causale della finalità investigativa [oltre che l'adozione di specifico provvedimento motivato], la pubblicizzazione dell'ordinanza cautelare non è subordinata alla soddisfazione di tale esigenza, né a specifico provvedimento autorizzativo.

Per cogliere le condizioni legittimanti la pubblicizzazione dell'ordinanza cautelare, assume rilievo il già menzionato disposto del comma 2 dell'articolo 114 del Cpp, laddove, nel testo innovato dalla c.d. riforma Orlando in materia di intercettazioni [decreto legislativo 29 dicembre 2017 n. 216], dopo essersi previsto il divieto di 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, si fa esplicita eccezione proprio per l'ordinanza cautelare di cui all'articolo 292 del Cpp.

In ossequio a tale disciplina, a regime [*ergo*, per i procedimenti penali iscritti dopo il 31 agosto 2020 e a far data dal 1° settembre 2020] si consente, quindi, la pubblicazione dell'ordinanza cautelare [contenente quindi, in ipotesi, anche brani delle eventuali intercettazioni valorizzate a fini di prova nel corpo della stessa], ovviamente dopo la sua esecuzione.

E' comunque espressamente esclusa [articolo 114, comma 2 *bis*, del Cpp] la possibilità della pubblicazione, anche parziale, del contenuto delle intercettazioni che non siano state ritualmente acquisite ai sensi degli articoli 268, 415 *bis* o 454 del Cpp: di guisa che di tali intercettazioni non può farsi menzione nei comunicati stampa e/o in sede di conferenza stampa.

La limitazione, in tutta evidenza, riguarda però non le intercettazioni richiamate e riprodotte nell'ordinanza cautelare [che, proprio per tale motivo, sono legittimamente pubblicabili ex articolo 114, comma 2, del Cpp, perché è pubblicabile l'ordinanza cautelare], quanto, invece, le intercettazioni diverse e/o ulteriori [non riprodotte nell'ordinanza cautelare, perché questa non è stata adottata, o, se lo è stata, non ha riportate "queste" intercettazioni] non ancora formalmente acquisite [sono le intercettazioni coperte da "segreto": cfr. articolo 269, comma 1, secondo periodo, del Cpp]: queste ultime, in definitiva, non possono essere certo fatte oggetto di una legittima informazione.

*Le ragioni di interesse pubblico.* L'altra ragione legittimante l'informazione è quella correlata alla **ricorrenza di "specifiche ragioni di interesse pubblico"**.

A ben vedere, la sussistenza di specifiche ragioni di interesse pubblico alla conoscenza [in alternativa alla sussistenza di specifiche ragioni investigative che rendano "strettamente necessaria" la divulgazione] è la condizione "ordinaria" legittimante la diffusione dell'informazione [articolo 5, comma 2 *bis*, del decreto legislativo n. 106 del 2006], anche perché l'esigenza informativa connessa alla prosecuzione delle indagini risulta evenienza statisticamente residuale, non foss'altro perché, per indicazione normativa, deve anche essere qualificata dall'essere "strettamente necessaria".

Il tema è quello di apprezzare quali siano queste specifiche ragioni di interesse pubblico.

Deve trattarsi, in negativo, di ragioni "non investigative" [perché, nel caso, è altra la ragione della diffusione dell'informazione].

In positivo, le ragioni di interesse pubblico non possono che essere declinate avendo riguardo all'esigenza di informazione della collettività rispetto allo specifico fatto reato.

Sotto questo profilo, nell'impossibilità di una sterile elencazione casistica, ma procedendo in via di approssimazione esemplificativa, può apprezzarsi tale esigenza nella particolare gravità del fatto

investigato [si pensi ad un fatto omicidiario o ad un attentato terroristico] ovvero nell'esigenza di evitare equivoci o fraintendimenti informativi [si pensi a notizie di stampa diffuse senza controllo che veicolino una ricostruzione di una vicenda investigativa non conforme al vero e foriera di arrecare nocumento alla onorabilità delle persone]. Come esattamente osservato nel parere del CSM in data 3 novembre 2021, l'apprezzamento sulla sussistenza delle ragioni di interesse pubblico chiama in causa "valutazioni di opportunità rimesse al solo procuratore e dunque inevitabilmente influenzate dalla sua sensibilità culturale".

Va piuttosto ancora specificato, in ordine a tale apprezzamento valutativo, che, allorquando il veicolo dell'informazione sia rappresentato dalla conferenza stampa, le ragioni di interesse pubblico devono essere rafforzate [e giustificate] con l'esplicitazione della "particolare rilevanza pubblica dei fatti" [arg. ex dal nuovo comma 1 dell'articolo 5 del decreto legislativo n. 106 del 2006, laddove il ricorso alle conferenze stampa, anziché ai meri comunicati stampa, è legittimato appunto "nei casi di particolare rilevanza pubblica dei fatti"]].

**La giustificazione della scelta informativa.** - La garanzia sulla correttezza della scelta informativa, rispetto all'esistenza dell'interesse pubblico, è data dalla imposta necessità di motivare la scelta di procedere a conferenza stampa.

Nel nuovo comma 1 dell'articolo 5 del decreto legislativo n. 106 del 2006 si prevede, infatti, che "la determinazione di procedere a conferenza stampa è assunta con atto motivato in ordine alle specifiche ragioni di pubblico interesse che la giustificano".

La necessità di una motivazione è stata "suggerita" nei pareri espressi dalle Commissioni giustizia della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, ma anche nel parere formulato dalla Commissione Politiche dell'Unione europea della Camera dei Deputati.

Il legislatore delegato ha recepito tali indicazioni, derivandone che la soddisfazione dell'obbligo informativo porta con sé l'obbligo di "motivare" le "specifiche" ragioni di "interesse pubblico" giustificanti la scelta adottata di procedere a conferenza stampa.

**L'obbligo di motivare riguarda solo la determinazione di procedere a conferenza stampa e non quella di diffondere semplicemente un comunicato stampa, laddove a tale diffusione provveda direttamente la Procura della Repubblica.**

Ciò che non esclude, ovviamente, che potrebbe essere buona prassi [non obbligatoria] quella di fornire, anche in caso di comunicato stampa, una giustificazione "implicita" delle ragioni che inducono alla diffusione dell'informazioni [cfr. articolo 5, comma 2 *bis*, del decreto legislativo n. 106 del 2006: ragioni investigative o di interesse pubblico alla conoscenza], cosicché tali ragioni potrebbero essere "spiegate", sia pure implicitamente appunto, all'interno del comunicato.

Vale osservare, quanto all'obbligo di motivazione esplicita previsto per la conferenza stampa, che le "specifiche ragioni di pubblico interesse" che la giustificano ben possono ravvisarsi anche in quelle investigative [quelle strettamente necessarie per la prosecuzione delle indagini].

**I rapporti della polizia giudiziaria con gli organi di informazione.** - Vale osservare che, nel disegno del decreto legislativo, anche le forze di polizia hanno [rectius, possono avere] un ruolo importante nell'informazione.

Di rilievo è, in proposito, il disposto del nuovo comma 3 *bis* dell'articolo 5 del decreto legislativo n. 106 del 2006: da un lato, si trae conferma che la procura della Repubblica non ha il monopolio

dell'informazione, con ciò legittimando le prassi diffuse già conosciute in cui l'ufficio requirente "autorizza" l'adozione di comunicati stampi o l'effettuazione di conferenze stampa da parte degli operanti; dall'altro, però, si conferma che tale attivazione da parte della polizia giudiziaria non può essere autonoma, ma deve essere, appunto, sempre autorizzata dal procuratore della Repubblica.

I presupposti e i limiti dell'informazione sono però quelli che sono previsti per la procura della Repubblica, nel senso che: deve essere utilizzato solo lo strumento del comunicato stampa o della conferenza stampa; è comunque fatto divieto agli operatori di polizia di rilasciare – fuori da tali occasioni formali- dichiarazioni o fornire notizie agli organi di informazione; l'informazione è consentita solo quando è strettamente necessaria per la prosecuzione delle indagini o in presenza di altre rilevanti ragioni di interesse pubblico; l'informazione va fornita assicurando, comunque, in ogni caso, il diritto dell'interessato a non essere indicato come colpevole fino a definitivo accertamento giudiziario.

E' poi espressamente previsto che l'autorizzazione del pubblico ministero, legittimante la polizia giudiziaria a rilasciare le informazioni [sia mediante comunicato stampa, che a mezzo conferenza stampa] debba essere supportata da adeguata motivazione "in ordine alle specifiche ragioni di pubblico interesse" che la giustificano.

Valgono in proposito le considerazioni generali già sopra sviluppate in ordine all'esercizio autonomo del potere di informazione da parte dello stesso procuratore della Repubblica. Quindi, per intenderci, le ragioni di interesse pubblico ben possono essere ravvisate nelle esigenze investigative [quelle strettamente necessarie per la prosecuzione delle indagini] che giustifichino la diffusione dell'informazione.

Differenza importante è ravvisabile nel fatto che la motivazione a supporto stavolta è prevista non solo per l'organizzazione della conferenza stampa, ma anche per la sola diffusione del comunicato stampa.

E' opportuno che la richiesta di autorizzazione della polizia giudiziaria si soffermi su tali esigenze, nel testo di cui si propone l'autorizzazione o nella richiesta di svolgere la conferenza stampa.

**Polizia giudiziaria e diritto di cronaca.** - Per cogliere appieno il portato della disciplina di garanzia ne va però esattamente circoscritto l'ambito di operatività, onde evitare eccessi ingiustificati di rigidità.

In proposito, proprio avendo riguardo alla finalità della normativa di garanzia – che appunto mira a tutelare la presunzione di innocenza di una persona indagata- ritengo autorizzabile in via generale – salve specifiche esigenze di riserbo investigativo- il rilascio da parte delle forze di polizia delle informazioni "di cronaca" rispetto ai fatti di rilievo penale verificatisi nel territorio [l'essersi verificata una rapina, l'essere avvenuto un incidente stradale o sul lavoro, ecc.], allorquando neppure si ponga, a quel momento, un tema di tutela della presunzione di non colpevolezza di alcuno, per non esservi ancora un soggetto indagato identificato. Diversamente opinando, senza che ci siano ragioni di tutela del principio di presunzione di innocenza di alcuno, si finirebbe con il mortificare il diritto di cronaca e di informazione. In tali situazioni, a ben vedere, si è fuori dall'ambito di operatività del decreto legislativo e il rapporto può essere liberamente gestito dal procuratore della Repubblica e dai vertici delle forze dell'ordine, avendo riguardo solo al tema della eventuale riservatezza delle investigazioni.

**L'attribuzione di un "nome" all'indagine.** - La disciplina di garanzia sul contenuto dell'informazione giudiziaria è completata da una disposizione "di principio" con la quale si vuole

evitare un pregiudizio indiretto per gli indagati/imputati derivante dalla denominazione “ad effetto” utilizzata per descrivere l’operazione investigativa o giudiziaria.

Vale allora il disposto del nuovo comma 3 *ter* dell’articolo 5 del decreto legislativo n. 106 del 2006, laddove si vieta che nei comunicati e nelle conferenze stampa – vuoi effettuati dalla procura, vuoi organizzati dalla polizia giudiziaria su autorizzazione della procura- si assegnino ai procedimenti pendenti “denominazioni lesive della presunzione di innocenza”.

Si intercetta un problema, quello di attribuire all’indagine dei nomi in codice, a volte non immediatamente comprensibili nella eziologia, tali, però, a volte capaci di tratteggiare negativamente i soggetti coinvolti.

**D’ora in poi si dovrà evitare, ove non si voglia del tutto superare questa inutile abitudine operativa, di utilizzare denominazioni e/o nozioni e/o appellativi che possano risolversi in una lesione del principio di non colpevolezza.**

Poiché il procuratore è il responsabile della correttezza dell’informazione [tanto che, sul punto, è soggetto alla vigilanza del procuratore generale: cfr. l’innovato articolo 6, comma 1, del decreto legislativo n. 106 del 2006, che estende la vigilanza del procuratore generale anche al rispetto dei “doveri di cui all’articolo 5”], sarà buona norma che le forze di polizia chiedano l’autorizzazione del procuratore della Repubblica a “denominare” in un certo modo la specifica attività di investigazione, che sarà fatta oggetto del comunicato stampa o della conferenza stampa. “Denominazione” che, peraltro, pare per lo più inutile, in ottica di informazione, e sarebbe quindi preferibile confinare ad una abitudine del passato, da non ribadire.

**La riservatezza dei soggetti diversi dall’indagato.** - Il decreto legislativo è specificamente dedicato a tutelare la presunzione di innocenza dell’indagato o dell’imputato.

Ma merita sottolineare come l’informazione, ovviamente, debba essere attenta anche a non danneggiare o ad influenzare negativamente la tutela dei diritti degli [altri] soggetti coinvolti nel procedimento o dei terzi.

**Per l’effetto va evitata ogni ingiustificata comunicazione di dati sensibili anche relativi a tali soggetti.**

Per tali dovendosi intendere certamente i dati relativi alle opinioni politiche o religiose, alla sfera sessuale, alla salute, come si desume dall’articolo 4, lettera *d*), del decreto legislativo 30 giugno 2003 n. 196: [“Ai fini del presente codice si intende per: *omissis b*) “dato personale”, qualunque informazione relativa a persona fisica, identificata o identificabile, anche indirettamente, mediante riferimento a qualsiasi altra informazione, ivi compreso un numero di identificazione personale; *c*) “dati identificativi”, i dati personali che permettono l’identificazione diretta dell’interessato; *d*) “dati sensibili”, i dati personali idonei a rivelare l’origine razziale ed etnica, le convinzioni religiose, filosofiche o di altro genere, le opinioni politiche, l’adesione a partiti, sindacati, associazioni od organizzazioni a carattere religioso, filosofico, politico o sindacale, nonché i dati personali idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale; *omissis*”].

Tale indicazione normativa deve essere declinata in maniera stringente per quanto riguarda le vittime del reato, rispetto alle quali deve tra l’altro trovare applicazione anche il disposto dell’articolo 52 del decreto legislativo n. 196 del 2003, laddove, oltre a richiamarsi l’articolo 734 *bis* del Cp e l’ivi previsto divieto di divulgazione delle generalità o dell’immagine di persona offesa da atti di violenza sessuale, si pone il divieto di diffondere le generalità, altri dati identificativi o altri dati anche relativi a terzi dai quali possa desumersi anche indirettamente l’identità dei minori, oppure delle parti nei procedimenti in materia di rapporti di famiglia e di stato delle persone [si noti come tale indicazione va utilmente ripresa per evitare ingiustificate propalazioni di dati sensibili per reati in cui è fortemente

avvertita l'esigenza della riservatezza atti ad esempio, atti persecutori, maltrattamenti, violenze familiari, reati sessuali].

Con l'ulteriore indicazione normativa secondo cui "è vietata la pubblicazione delle generalità e dell'immagine dei minorenni testimoni, persone offese o danneggiati dal reato fino a quando non sono divenuti maggiorenni "[cfr. articolo 114, comma 6, del Cpp].

Quando detto, assume particolare rilievo nei fascicoli in danno delle c.d. fasce deboli, laddove vanno evitate informazioni – anche solo relative al contesto- che possano consentire la identificazione delle vittime.

**Il contenuto dei provvedimenti giudiziari e la presunzione di innocenza.-** La Direttiva comunitaria, all'articolo 4, affronta il tema della presunzione di innocenza anche al di là del profilo dell'"informazione mediatica", avendo ulteriore, specifica attenzione al contenuto dei provvedimenti giudiziari, attraverso l'imposizione agli Stati membri dell'obbligo di adottare le misure necessarie per garantire che, "fino a quando la colpevolezza di un indagato o imputato non sia stata legalmente provata, le decisioni giudiziarie diverse da quelle sulla colpevolezza non presentino la persona come colpevole".

Al tema è dedicato l'articolo 4 del decreto legislativo n. 88 del 2021, che introduce l'articolo 115 *bis* del Cpp, appunto dedicato alla garanzia della presunzione di innocenza.

Nel comma 1 del citato articolo 115 *bis*, si detta la regola generale che richiama alla "proprietà" del contenuto dei provvedimenti giudiziari diversi da quelli volti alla decisione in merito alla responsabilità penale dell'imputato [ergo, le sentenze decisorie sulla responsabilità], imponendo che tali provvedimenti siano redatti senza indicare l'indagato o l'imputato come colpevole.

Peraltro, in ragione anche della natura [comunque] di parte [sia pure pubblica ed imparziale] del pubblico ministero, a tale regola si fa eccezione proprio relativamente al contenuto delle iniziative processuali del pubblico ministero, volte a dimostrare la colpevolezza dell'indagato o dell'imputato.

**Il pubblico ministero, infatti, è pur sempre una parte e quando formula liberamente le proprie richieste non può essere vincolato nel contenuto, anche se, in tutta evidenza, al di là della formulazione letterale della norma, la pertinenza e la proprietà sono doti che non possono essere aliene a chiunque svolge una funzione pubblica** [ed è soprattutto una parte pubblica ed imparziale, come attestato tra l'altro dall'articolo 73 dell'ordinamento giudiziario del 1941 e dall'articolo 358 del Cpp].

In realtà, il significato normativo della regola stabilita nel comma 1 va ricavato alla luce di quanto previsto nel comma 2 dell'articolo 115 *bis*, laddove si prevede che per i provvedimenti [di natura interlocutoria: in materia di intercettazioni, in materia cautelare personale e reale, ecc.] che presuppongono la valutazione di prove, elementi di prova o indizi di colpevolezza, diversi da quelli di cui al precedente comma 1, l'autorità giudiziaria debba limitare i riferimenti alla colpevolezza dell'indagato o dell'imputato alle sole indicazioni necessarie a soddisfare i presupposti, i requisiti e le altre condizioni richieste dalla legge per l'adozione del provvedimento.

Ciò significa che per questi provvedimenti interlocutori, diversi dalle sentenze decisorie sulla responsabilità, che vanno adottati comunque apprezzando il compendio probatorio o indiziario a carico dell'interessato, deve ritenersi senz'altro consentita una motivazione che si soffermi "in positivo" sulla colpevolezza, purchè si tratti di un argomentare che risulti strettamente funzionale rispetto allo scopo.

La disposizione, a ben vedere, contiene solo un richiamo alla sobrietà, conferenza, pertinenza della motivazione. E non vi è quindi alcun rischio di leggersi una sorta di impedimento al corretto e

doveroso “dispiegarsi” delle ragioni che il giudicante intende porre a supporto della sua decisione, anche solo interlocutoria.

Ci si esime, ai fini della presente nota, dal soffermare l’attenzione sulla disciplina di garanzia apprestata in favore dell’interessato che ritenga sia stato vulnerato il principio di presunzione di innocenza [cfr. articolo 115 *bis*, commi 4 e 5, del Cpp].

**Il rispetto della persona.**- L’articolo 4 del decreto legislativo n. 188 del 2021 contiene anche alcune modifiche di dettaglio volte ad assicurare – come si osserva nella Relazione di accompagnamento- la più compiuta aderenza dell’articolo 474 del Cpp [dedicato all’assistenza dell’imputato all’udienza] al disposto dell’articolo 5 della Direttiva, laddove si mira a prevenire l’ulteriore *vulnus* alla presunzione di innocenza che si verifica allorché l’autorità pubblica presenti l’indagato o l’imputato come colpevole – non attraverso “dichiarazioni” o “decisioni”, ma – “esibendolo” nelle aule di giustizia, o comunque in pubblico, mentre è sottoposto a “misure di coercizione fisica”.

In realtà, al di là della specifica disciplina dell’assistenza dell’imputato all’udienza, è da ricordare che è assolutamente vietato diffondere fotografie ed immagini delle persone in manette.

Si tratta di indicazione desumibile, del resto, con plurimi interventi del Garante per la protezione dei dati personali, laddove si è ammonito che non è consentito pubblicare sui giornali o trasmettere in tv immagini di persone arrestate in manette; mentre le foto segnaletiche, anche nell’ambito di conferenze stampa, possono essere diffuse solo se ricorrono fini di giustizia e di polizia o motivi di interesse pubblico, altrimenti la loro diffusione è vietata.

Ma è indicazione soprattutto in linea con **il disposto dell’articolo 114, comma 6 bis, c.p.p., laddove si vieta “la pubblicazione dell’immagine di persona privata della libertà personale ripresa mentre la stessa si trova sottoposta all’uso di manette ai polsi ovvero ad altro mezzo di coercizione fisica, salvo che la persona vi consenta” [sul punto, del resto cfr. anche l’articolo 8 della CEDU].**

\*\*

**L’organizzazione dell’Ufficio della Procura di Bologna.** Sul tema dell’informazione giudiziaria e dei rapporti con la stampa, lo scrivente è intervenuto più volte, a partire dalla nota in data 27 agosto 2016, poi con ulteriori puntualizzazioni in data 13 luglio 2018, a seguito della risoluzione del CSM in data 11 luglio 2018 contenente le linee-guida per l’organizzazione degli uffici giudiziari ai fini di una corretta comunicazione istituzionale. Di ciò si è data contezza anche all’interno del Programma organizzativo dell’Ufficio vigente, adottato in data 3 marzo 2021. E’ documentazione già diffusa e rimessa anche al CSM che qui è da intendere come richiamata *per relationem*.

Al riguardo, la determinazione dello scrivente, in adesione alla richiamata disciplina, primaria e secondaria, è stata fin da subito quella di riservare a sé stesso i rapporti con la stampa, ritenendo opportuno, pur in considerazione delle dimensioni dell’Ufficio, privilegiare un trattamento unitaria della materia, acquisire in capo al Dirigente una conoscenza diretta dei mezzi di informazione, assicurare una equilibrata comparazione dei diversi interessi in gioco [soddisfazione del diritto di cronaca, esigenze di rispetto della privacy, dei dati sensibili, del segreto investigativo], coordinare gli spazi di autonoma informazione da riservare legittimamente alle forze di polizia, pur nel rispetto assoluto delle esigenze processuali e della *privacy*. Le dimensioni pur importanti dell’Ufficio, in vero, non impedito un idoneo svolgimento del ruolo, anche attraverso il supporto operativo della propria Segreteria.

La citata risoluzione del CSM in data 11 luglio 2018 ha fornito peraltro l'occasione per una puntualizzazione complessiva della materia e per una specificazione di dettaglio imposta da alcune indicazioni innovative contenute nel provvedimento consiliare.

Con la citata nota del 13 luglio 2018, oltre a ribadirsi **la scelta del Procuratore di riservare a sé stesso i rapporti con la stampa**, ritenendo opportuno, pur in considerazione delle dimensioni dell'Ufficio, privilegiare un trattazione unitaria della materia, acquisire in capo al Dirigente una conoscenza diretta dei mezzi di informazione, assicurare una equilibrata comparazione dei diversi interessi in gioco [soddisfazione del diritto di cronaca, esigenze di rispetto della *privacy*, dei dati sensibili, del segreto investigativo], coordinare gli spazi di autonoma informazione da riservare legittimamente alle forze di polizia, pur nel rispetto assoluto delle esigenze processuali e della *privacy*, si è peraltro confermata l'istituzione di una **apposita struttura di supporto [nell'ambito della Segreteria del Procuratore]** deputata a tenere i rapporti istituzionali con la stampa e con le diverse articolazioni delle forze di polizia.

Si è altresì ribadita la scelta già fatta per il coinvolgimento delle singole forze di polizia – previo coordinamento e autorizzazione, da sollecitare per il tramite della detta struttura ovvero direttamente presso la Segreteria del Procuratore- ad avere un diretto rapporto con gli organi di informazione [previa autorizzazione della Procura per il rilascio di comunicati stampa e l'organizzazione di conferenze stampa].

Ancora, proprio per consentire un corretto rapporto con gli organi di informazione [“in vista della predisposizione delle opportune strategie di comunicazione”, recita la risoluzione consiliare] si è ritenuto opportuno ribadire l'esigenza che **i magistrati dell'Ufficio, in linea del resto con quanto puntualizzato proprio nel progetto organizzativo, “informino tempestivamente il capo dell'ufficio degli affari di particolare delicatezza, gravità, rilevanza, comunque idonei a coinvolgere l'immagine dell'ufficio, per la natura dei fatti o per la qualità dei soggetti coinvolti o per le questioni di diritto, nuove ovvero di speciale complessità e delicatezza”.**

Tale dovere di informazione, anzi, è stato esteso anche alle forze di polizia che, spesso, prima ancora del magistrato di turno, hanno contezza di fatti di tale importante interesse.

La risoluzione consiliare del 13 luglio 2018 ha offerto soprattutto l'occasione di richiamare – in primo luogo, per i magistrati- i limiti che devono caratterizzare una corretta ed imparziale comunicazione, rispettosa al contempo del diritto di cronaca e dei diritti di riservatezza delle persone a vario titolo interessate [cfr. le indicazioni del CSM, nella richiamata risoluzione, in particolare nella parte II, punto 2].

L'organizzazione in essere appare coerente con il *novum* normativo ora introdotto, onde non deve procedersi ad alcuna modifica di organizzazione, essendo sufficiente il richiamo al rispetto della nuova disciplina nei termini sopra descritti.

A ben vedere, anche le rigorose modalità di comunicazione dell'informazione giudiziaria finora seguite – anche con il coinvolgimento della polizia giudiziaria, e prevedendosi già il ricorso ai comunicati stampa e, solo se necessario, alle conferenze stampa- **paiono sostanzialmente in linea con le novità normative, rendendo semplici gli aggiustamenti e le puntualizzazioni [sopra descritti in dettaglio] richiesti per garantire al massimo il rispetto della presunzione di innocenza.**

Contestualmente alla presente, ho predisposto più specifica circolare indirizzata alla **polizia giudiziaria**, e in quella sede ho ricordato le regole di condotta che devono essere seguite. Regole che, per comodità, sintetizzo:

1. Possibilità di diffondere informazioni sui procedimenti penali solo quando ciò è strettamente necessario per la prosecuzione delle indagini o ricorrono altre specifiche ragioni di interesse pubblico.
2. Necessità di diffondere informazioni solo tramite comunicati stampa ufficiali oppure, nei casi di particolare rilevanza pubblica dei fatti, tramite conferenze stampa.
3. Necessità di acquisire sempre l'autorizzazione della Procura della Repubblica per la predisposizione dei comunicati stampa e per l'organizzazione delle conferenze stampa, fornendo a supporto della determinazione autorizzatoria indicazione circa le ragioni di interesse pubblico che giustificerebbero la diffusione della notizia.
4. Necessità di acquisire tale autorizzazione tramite la Segreteria dedicata del Procuratore [marescialli CC Luca Fulgenzi e Maurilio Matrascia].
5. Eccezionalità del ricorso alle conferenze stampa perché è possibile tenerle solo nei casi di particolare rilevanza pubblica dei fatti.
6. Evitare di norma – salve specifiche esigenze investigative e comunque previa autorizzazione – l'indicazione dei nomi/generalità [*a fortiori*, delle immagini] delle persone coinvolte [anche della vittima, specie laddove questo potesse consentire di risalire all'indagato] e evitare altresì descrizioni inutilmente analitiche del fatto foriere di consentire la detta identificazione [l'indicazione della località del fatto, se particolarmente piccola; l'indicazione di eventuali società coinvolte nei fatti incriminati; ecc.].
7. Possibilità di fornire in autonomia informazioni di cronaca, senza l'indicazione di dati sensibili, salve esigenze di riserbo investigativo.
8. Attenzione massima alla proprietà delle espressioni e del linguaggio utilizzati nei comunicati e/o nelle conferenze stampa, avendo cioè attenzione a rispetto il principio di presunzione di innocenza, “in modo da chiarire la fase in cui il procedimento pende e da assicurare, in ogni caso, il diritto della persona sottoposta ad indagini e dell'imputato a non essere indicati come colpevoli fino a quando la colpevolezza non è stata accertata con sentenza o decreto penale di condanna irrevocabili”.
9. Divieto che nei comunicati e nelle conferenze stampa si assegnino ai procedimenti pendenti “denominazioni lesive della presunzione di innocenza”.
10. Necessità in ogni caso di autorizzazione del Procuratore a utilizzare “denominazioni” per le operazioni di polizia, purchè rispettose del contenuto dell'anzidetto divieto.
11. Attenzione massima a che l'informazione fornita non danneggi o ad influenzi negativamente la tutela dei diritti degli [altri] soggetti coinvolti nel procedimento o dei terzi, evitando ogni ingiustificata comunicazione di dati sensibili anche relativi a tali soggetti [in particolare le vittime del reato, specie se minorenni], rispettando le regole di cautela sopra descritte
12. Divieto di diffondere fotografie ed immagini delle persone in manette.

\*\*

Nel ringraziare per l'attenzione, siete pregati di segnalare eventuali dubbi o problematiche operative.

\*\*

Si dispone, a cura della Segreteria, l'inoltro della presente, nella parte in cui attiene a disciplina afferente il progetto organizzativo, anche al Consiglio superiore della magistratura, al Consiglio giudiziario di Bologna ed al signor Procuratore generale di Bologna.

Bologna 1° dicembre 2021

IL PROCURATORE DELLA REPUBBLICA  
*Giuseppe Amato*

