

Documento di intesa in materia di informazione giudiziaria

tra Tribunale Ordinario di Milano, Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano, Ordine dei Giornalisti di Milano, Ordine degli Avvocati di Milano e Camera Penale di Milano

1. Premessa sulla genesi e sulle finalità del tavolo di confronto

Lo scorso 16 maggio 2023, il Presidente del Tribunale di Milano proponeva di avviare un tavolo di confronto, istituito e proseguito con i contributi della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano, dell'Ordine dei Giornalisti di Milano, dell'Ordine degli Avvocati di Milano, della Camera Penale di Milano, "in tema di buone pratiche per le comunicazioni giudiziarie".

L'intento dichiarato e condiviso dal gruppo di lavoro è stato quello di "coniugare la presunzione di innocenza e una corretta e completa informazione", attraverso l'elaborazione di principi comuni e regole operative, rispettose del D.Lgs. 188/2021 e della normativa processuale. Resta invece estraneo alle considerazioni che seguono l'ambito della diffusione illecita di atti coperti da segreto o per i quali sussista un divieto di pubblicazione (v. artt. 114 e 329 c.p.p.); in entrambi i casi, si concorda che le condotte in violazione delle norme penali (artt. 326 e 684 c.p.), fatte salve le eventuali responsabilità disciplinari, dovranno essere perseguite con assoluta fermezza e attivazione investigativa, nell'interesse delle persone coinvolte, del procedimento penale e del sistema dell'informazione tutto.

Il gruppo di lavoro si impegna a proseguire nell'interlocuzione e nel monitoraggio dei comunicati emessi dalle Autorità Giudiziarie in intestazione, nonché delle conferenze stampa, anche al fine di verificare e migliorare il testo sottoscritto; saranno a questo fine tenute riunioni semestrali, su iniziativa di uno dei sottoscrittori.

Ferme restando le norme vigenti e la loro interpretazione, così come la rispettiva normativa deontologica che tutti gli attori del Tavolo richiamano come essenziale per un migliore funzionamento del sistema, si ritiene di poter condividere i principi che seguono, che saranno oggetto di diffusione anche culturale da parte di tutti gli aderenti, ad ogni soggetto terzo coinvolto (forze di polizia, personale amministrativo e cittadini).

2. La nozione di interesse pubblico ai sensi del D. Lgs. 188/2021

Recependo la Direttiva europea 343/16 in tema di rafforzamento della presunzione di innocenza, il d.lgs. 188/2021 è intervenuto sulle modalità di comunicazione da parte della Procura sui procedimenti penali, modificando l'art. 5 del d.lgs. 106/2006 in materia di rapporti con gli organi di informazione.

Il co. 2-bis dell'art. 5, così come modificato dal decreto citato, stabilisce che “la diffusione di informazioni sui procedimenti penali è consentita solo quando è strettamente necessaria per la prosecuzione delle indagini o ricorrono altre specifiche ragioni di interesse pubblico”.

Sin dalla sua introduzione, le maggiori criticità si sono riscontrate proprio nella interpretazione del concetto di “interesse pubblico”.

La genericità della locuzione si presta infatti a diverse e contrapposte interpretazioni, con il rischio di vanificare la finalità della norma. Si è pertanto avvertita l'esigenza, da parte di tutti i soggetti partecipanti al gruppo di lavoro, di giungere ad una definizione condivisa di “interesse pubblico” ai sensi del d.lgs. 188/2021, che muova dalla ratio della normativa e della Direttiva europea di cui è attuazione.

A tal fine si è tenuto conto, in particolare, delle seguenti disposizioni della Direttiva 343/2016:

- articolo 4, paragrafo 3, ai sensi del quale 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 o per l'interesse pubblico”.
- considerando 18 che chiarisce che “l'obbligo di non presentare gli indagati o imputati come colpevoli non dovrebbe impedire 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**. 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”.
- considerando 19 che fa “salvo il diritto nazionale a tutela della libertà di stampa e dei media”.
- Muovendo dalle disposizioni sopra citate della direttiva 343/2016 sulla presunzione di innocenza e dai principi che disciplinano da una parte i rapporti tra Procura e stampa (più in generale i *media*) e dall'altra la piena esplicazione del diritto di informazione, si è convenuto che:

- la nozione di interesse pubblico di cui al D.lgs. 188/21 è un parametro specifico per l’Autorità Pubblica che presiede alla divulgazione delle informazioni sui procedimenti penali;
- esso non coincide con l’interesse pubblico che legittima i giornalisti a diffondere notizie e non può, quindi, essere interpretato alla luce di canoni della rilevanza della notizia previsti dalla giurisprudenza per l’esercizio del diritto di cronaca;
- la scelta del Legislatore comunitario di escludere dal campo di applicazione della Direttiva i giornalisti conferma la volontà di mantenere separati i due ambiti, proprio in ragione della diversità di ruolo e di funzioni tra giornalisti e autorità pubbliche.
- mentre l’esercizio del diritto di cronaca deve essere il più ampio possibile in ossequio all’art. 21 Cost. e può rispondere a criteri di rilevanza pubblica generale (pur nel rispetto di altri diritti fondamentali di pari rango, vedi infra), la facoltà del Procuratore di divulgare informazioni sui procedimenti penali è legata, invece, unicamente alle esigenze del procedimento penale.

Alla luce di quanto sopra, si conviene che:

- a) l’**interesse pubblico** che consente al Procuratore della Repubblica di divulgare informazioni sui procedimenti penali (o di autorizzare la Polizia Giudiziaria a fornire informazioni tramite comunicati stampa) è connesso **alle esigenze del procedimento penale o alla particolare gravità del fatto reato**.
- b) senza pretesa di tassatività, stante la specificità di ogni singolo caso e l’autonomia di valutazione del Procuratore nella valutazione del caso concreto, sussiste “interesse pubblico”, vale a dire:
 - la sussistenza di motivi connessi all’indagine penale (ad esempio allorché sia utile per identificare il presunto autore del reato);
 - la sussistenza di motivi di sicurezza (es. rischio ambientale o altre situazioni di pericolo per la collettività);
 - quando sia necessario fornire informazioni oggettive sullo stato del procedimento penale al fine di prevenire turbative dell’ordine pubblico ovvero quando la diffusione di informazioni circa le modalità della condotta oggetto del procedimento penale sia utile a prevenire la commissione di ulteriori reati
- c) Nel caso in cui la notizia sia già stata diffusa dagli organi di stampa e abbia assunto rilevanza pubblica, anche al di fuori dei casi di cui sopra, possono essere forniti alla stampa chiarimenti sullo stato del procedimento, al fine di consentire una corretta rappresentazione dei fatti ed evitare informazioni erranee, imprecise o distorte.

3. Tempistiche e modalità della comunicazione da parte dell’autorità giudiziaria

Per quanto possibile, i comunicati non possono essere pubblicati prima che gli interessati e/o i loro difensori abbiano ricevuto le notifiche dell’atto o, in caso di conclusione delle indagini, abbiano avuto l’opportunità in concreto di visionare gli atti. Le stesse regole valgono per la convocazione della conferenza stampa, che costituisce in ogni

caso un'eccezione.

La divulgazione di informazioni di cui ai punti a), b), c), deve essere operata, rispettando le previsioni degli artt. 329 e 114 c.p.p..

La comunicazione deve soddisfare le seguenti caratteristiche:

- imparzialità, chiarezza e sobrietà: deve essere chiarita la fase in cui il procedimento pende, precisando che si tratta di un'ipotesi investigativa provvisoria.
- l'attività deve essere attribuita in modo impersonale all'ufficio, escludendo ogni riferimento ai magistrati assegnatari del procedimento o agli operanti di PG che hanno partecipato ad atti di indagine;
- Deve essere assicurato il diritto dell'indagato/imputato a non essere indicato come colpevole fino a quando la colpevolezza non sia stata accertata con sentenza o decreto penale di condanna irrevocabili;
- essenzialità dell'informazione e sinteticità: salvo non sia assolutamente necessario ai fini della comunicazione, non devono essere riportati i nomi e le generalità delle persone (anche giuridiche), coinvolte (indagato, persona offesa, testimoni) o riferimenti che consentano di fatto di identificare l'indagato, né eventuali dati sensibili relativi a soggetti coinvolti nel procedimento (o di terzi).
- È vietato diffondere immagini di minori e di persone *in vinculis*.
- Nelle conferenze stampa, non è ammessa la proiezione di immagini, video né altre forme di rappresentazione ad uso comunicativo e/o esplicativo (garante privacy 18.5.2012)

In ogni caso, per garantire il rispetto della presunzione di innocenza e della dignità dei soggetti coinvolti, nonché del giusto processo e allo stesso tempo assicurare una informazione corretta, qualsiasi comunicazione relativa a procedimenti penali proveniente dall'Autorità Giudiziaria o dalla Polizia Giudiziaria (autorizzata dal Procuratore della Repubblica) deve essere fornita: *i*) limitandosi alle informazioni essenziali; *ii*) chiarendo la fase in cui il procedimento si trova e precisando che si tratta di un'ipotesi investigativa che deve essere verificata nel contraddittorio delle parti; *iii*) evitando espressioni enfatiche che possano in concreto indurre una considerazione dell'informazione data, che sia difforme rispetto ai principi qui condivisi.

Quando autorizza la pubblicazione di comunicati predisposti dalla Polizia Giudiziaria, la Procura deve sempre verificare che i contenuti di detti comunicati siano conformi alle indicazioni di cui al presente paragrafo, provvedendo, ove necessario, ad apportare le connesse modifiche e integrazioni.

4. Ordinanze applicative di misure cautelari personali e reali: presupposti per il rilascio di copia ai giornalisti e indicazioni redazionali.

Premesso che, nella vigenza dell'attuale normativa, i provvedimenti applicativi di misure cautelari personali e reali disposti dall'Autorità Giudiziaria non sono coperti da segreto o da divieto di pubblicazione (è però attualmente all'esame delle commissioni parlamentari lo schema di D. Lgs. di attuazione della legge di delegazione europea n.

15/24 – atto Governo n. 196 – che all’art. 2 ripristina il divieto di pubblicazione delle ordinanze custodiali), la valutazione circa la ricorrenza dei presupposti per la loro eventuale consegna alla stampa e ai *media* compete, senza alcun automatismo, alla medesima Autorità Giudiziaria.

Si conviene sul fatto che all’origine del divieto di pubblicazione degli atti di indagine di cui all’art. 114 co.2 c.p.p. sta il principio per il quale gli atti formati senza l’intervento della difesa siano, anche qualora sottoposti al vaglio del giudice, unilaterali e possano dunque essere compiutamente diffusi solo alla fine della fase di indagine se non addirittura dopo l’udienza preliminare. L’eventuale pubblicazione del contenuto degli atti non deve dunque superare il divieto in questione.

L’eventuale divieto di pubblicazione integrale o per estratto del documento è precetto che riguarda il giornalista il quale però, anche nell’interesse di una corretta e paritaria informazione, può avere la necessità del documento originario.

A tal fine, il Presidente del Tribunale adotterà tempestivamente un provvedimento autorizzativo con il quale – all’esito della esecuzione e della comunicazione a tutte le parti della misura adottata dal GIP o dal Tribunale - potrà autorizzare la trasmissione del provvedimento ai giornalisti accreditati e ad altri operatori della comunicazione che ne facciano richiesta, in presenza dei requisiti di cui all’art. 116 c.p.p., la cui ricorrenza verrà valutata anche sulla scorta del decalogo predisposto dall’Ordine dei Giornalisti allegato al presente documento.

In caso di diniego andranno esplicitati i motivi di non conformità rispetto a quanto concordato.

Il Procuratore potrà segnalare al Presidente del Tribunale la sussistenza di motivate esigenze investigative che ostino, anche temporaneamente, alla consegna del provvedimento ai giornalisti e ai media che ne abbiano fatto richiesta. In tal caso non si procederà alla consegna, salvo diverso avviso del Presidente, sentiti tempestivamente anche i soggetti processuali.

Nessun intervento, nemmeno di apposizione di *omissis*, verrà effettuato sul testo dei provvedimenti da parte del Presidente, potendo risultare comunque arbitrario in relazione alle differenti esigenze da tutelare.

La tutela dei terzi estranei al procedimento e l’attenzione verso la propalazione di dati ritenuti sensibili sono obiettivi da perseguire attraverso:

- una redazione del provvedimento che tenda ad escludere elementi non strettamente necessari per i fatti oggetto del tema procedimentale e per le necessità di motivazione del giudice;
- una informazione, applicativa anche del codice deontologico dei giornalisti e delle diverse Carte intervenute sulla tematica delle modalità di comunicazione in situazioni sensibili (da ultima Carta di Venezia), che puntualizzi sempre come il provvedimento adottato dal GIP si fondi esclusivamente sul materiale di prova raccolto nella fase delle indagini dal Pubblico Ministero in assenza di ogni interlocuzione con l’indagato e/o il suo difensore.

5. Informazione provvisoria e comunicati stampa

In relazione a procedimenti penali e civili di particolare interesse pubblico, individuati secondo i criteri enucleati nel paragrafo che precede, verranno adottate informazioni provvisorie di decisione o comunicazioni – secondo le linee guida del CSM – che possano fornire una informazione istituzionale, corretta, ufficiale.

In particolare per i processi penali definitivi ed in attesa del deposito delle motivazioni l'informazione provvisoria sarà adottata all'esito della camera di consiglio sentito il presidente del collegio o il giudice.

6. Il decalogo proposto dall'ordine dei giornalisti, ai fini dell'applicazione dell'art. 116 c.p.p.

Nelle richieste e nelle istanze, anche ai sensi dell'articolo 116 del codice di procedura penale, proposte dalla stampa agli organi giudiziari, può essere considerato sussistente un interesse ad acquisire copia degli atti che non siano coperti da segreto se, a livello nazionale o a livello locale:

- il crimine in questione è molto grave o ha caratteristiche tali da incidere nella quotidianità di una comunità, di una città o della vita civile nazionale, o nella visione del mondo dei lettori, anche sotto il profilo etico e di costume.
- c'è una connessione o una contraddizione tra un ufficio, un mandato, un ruolo sociale o una funzione anche professionale di una persona e l'azione per la quale è accusata, soprattutto - ma non solo - se le è richiesto il rispetto della credibilità, della fiducia dei cittadini e del decoro.
- c'è una connessione tra la posizione di una persona nota, anche a livello locale o in ambienti ristretti ma rilevanti per la vita sociale, e il crimine di cui è accusato oppure se il crimine di cui una persona è accusata è contraria alla sua immagine pubblica.
- un crimine grave è commesso in pubblico.
- è stato effettuato un arresto in flagranza.
- è stato emesso un mandato d'arresto o un fermo su iniziativa della polizia giudiziaria.
- in tutti gli altri casi in cui l'attenzione del pubblico abbia inequivocabilmente mostrato una solida rilevanza sociale e civile per il procedimento.
- in tutti quei casi dove l'azione del potere giudiziario limita la libertà personale dell'individuo e dunque è soggetta all'interesse giornalistico in funzione democratica, sia in fase di indagine preliminare sia in fase processuale, anche con specifico riferimento alla tutela della presunzione di innocenza nel processo penale.

Milano, 9 dicembre 2024

Il Presidente del Tribunale di Milano

Il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano

Il Presidente dell'Ordine dei Giornalisti di Milano

Il Presidente dell'Ordine degli Avvocati di Milano

Il Presidente della Camera Penale di Milano