

Commissione Giustizia della Camera dei Deputati

Audizione 22 novembre 2017

L'atto di Governo n. 472, che contiene lo schema di decreto legislativo recante "Disposizioni in materia di intercettazione di conversazioni o comunicazioni, in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 82, 83 e 84, lettere a), b), c), e) della legge 23 giugno 2017 n. 103", presenta, nella sostanza, diversi profili di difformità rispetto al quadro internazionale in materia di libertà di stampa. In particolare, dalla lettura del testo appare in sottofondo l'intento di ostacolare il più possibile il reperimento, da parte del giornalista, delle informazioni di interesse generale e necessarie in una società democratica, con grave nocumento per il giornalismo investigativo. Lo schema di decreto legislativo più che adottare misure per il buon funzionamento delle indagini o per tutelare la privacy è indirizzato su un'altra strada ossia l'eliminazione delle informazioni.

Non è una novità. Già nel 2011 l'allora Rappresentante OSCE sulla libertà dei media, Dunja Mijatovic, proprio con riguardo a un disegno di legge sulle intercettazioni, aveva evidenziato che l'Italia "continua a contraddire gli impegni assunti in ambito OSCE specialmente nella parte in cui vieta l'uso di alcune fonti confidenziali e materiali che possono essere necessari

per lo svolgimento di un significativo giornalismo investigativo al servizio della democrazia”.

L'atto di Governo n. 472 si assesta su questa linea e va contro il principio di cui all'articolo 1, comma 84, lettera c) nel quale si chiede al Governo, nell'esercizio della delega, di “tenere conto delle decisioni e dei principi adottati con le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, a tutela della libertà di stampa e del diritto dei cittadini all'informazione”, inserendosi, così, in un contesto di permanente contrasto tra la normativa interna e quella internazionale.

È da anni, d'altra parte, che la Corte europea dei diritti dell'uomo chiede all'Italia l'eliminazione del carcere per i giornalisti nei casi di diffamazione (cfr., ad esempio, la sentenza 8 ottobre 2013, *Belpietro contro Italia*). La Corte ha precisato che anche la semplice previsione del carcere, pur in assenza di effettiva esecuzione della misura privativa della libertà personale, risulta contraria alla Convenzione perché produce un *chilling effect* sulla libertà di stampa, impedendo la partecipazione dei cittadini alla discussione su questioni di interesse generale. Ed invero, malgrado l'Italia abbia subito delle condanne proprio per la previsione del carcere e abbia dovuto versare un indennizzo ai ricorrenti, sul punto nulla è stato fatto e l'articolo 595, comma 3, c.p., nonché la legge n. 47/1948 sono rimasti invariati.

Eppure, anche più di recente, la Corte europea dei diritti dell'uomo, a settembre 2016, ha comunicato all'Italia il ricorso Sallusti (n. 22350/13) e ha chiesto di chiarire lo stato del disegno di legge n. 1119B che contiene “Modifiche alla legge 8 febbraio 1948, n. 47, al codice penale, al codice di procedura penale, al codice di procedura civile e al codice civile in materia di diffamazione, di diffamazione con il mezzo della stampa o con altro

CORSO VITTORIO EMANUELE II 349- 00186 ROMA

TEL. 06/68008.1 - FAX 06/6871444

sito: www.fnsi.it - e-mail: segreteria.fnsi@fnsi.it

VIA SOMMACAMPAGNA, 19,- 00185 ROMA

TEL. 06/68623.1

sito: www.odg.it e-mail: odg@odg.it

mezzo di diffusione, di ingiuria e di condanna del querelante nonché di segreto professionale.”

Così, non è stato modificato l'articolo 200 c.p.p. che garantisce la tutela delle fonti ai soli giornalisti professionisti escludendo i pubblicitari per di più limitandola solo a taluni aspetti. Nulla è stato fatto, poi, per arginare i casi di *judicial harrassment* a danno dei giornalisti, malgrado le querele temerarie incidano inevitabilmente sulla libertà di stampa. E malgrado l'allora Relatore speciale sulla promozione del diritto alla libertà di opinione e di espressione dell'Onu, Frank La Rue, nel rapporto sull'Italia adottato il 29 aprile 2014, avesse chiesto di prevedere per coloro che intraprendono queste azioni con il fine di intimorire il giornalista, non solo il pagamento delle spese processuali, ma anche una sanzione economica pari all'entità del risarcimento richiesto al giornalista (A/HRC/26/30/Add.3).

Va rilevato che malgrado la sentenza del 17 luglio 2008, *Riolo contro Italia*, che è costata una condanna per violazione dell'articolo 10 (libertà di espressione) della Convenzione europea, non è stata apportata alcuna modifica legislativa che permetta di rispettare il dettato della Corte secondo la quale le sanzioni pecuniarie ai giornalisti possono essere comminate solo tenendo conto delle “tasche” del giornalista.

Non può poi essere trascurata la circostanza che nulla si fa di fronte ad azioni di autorità inquirenti che procedono a perquisizioni nelle sedi dei giornali o nelle abitazioni dei giornalisti. Sul punto, la Corte ha precisato che la perquisizione in casa e nell'ufficio di un giornalista che pubblica notizie su un'inchiesta giudiziaria in corso, con annesso sequestro di documenti, archivi, telefoni cellulari, computer, è una violazione della libertà di espressione che per di più intacca il futuro lavoro del giornalista

CORSO VITTORIO EMANUELE II 349- 00186 ROMA

TEL. 06/68008.1 - FAX 06/6871444

sito: www.fnsi.it - e-mail: segreteria.fnsi@fnsi.it

VIA SOMMACAMPAGNA, 19,- 00185 ROMA

TEL. 06/68623.1

sito: www.odg.it e-mail: odg@odg.it

proprio perché le sue fonti sono “bruciate” (sentenza *Tillack contro Belgio*, 27 novembre 2007, ricorso n. 20477/05). La tutela delle fonti – ha precisato la Corte – non è un semplice privilegio per i giornalisti e quindi non può essere accordata o ritirata in funzione della liceità o dell’illiceità della fonte.

In questo contesto di sostanziale inerzia rispetto a un allineamento del quadro normativo italiano agli standard internazionali in materia di libertà di stampa, si inserisce lo schema di decreto legislativo sulle intercettazioni dal quale traspare, ancora una volta, la mancata considerazione della libertà di stampa come un valore da difendere. È opportuno ricordare che la Corte europea, invece, considera di primaria importanza la libertà di stampa perché non solo consente alla collettività di ricevere informazioni, ma anche perché la suddetta libertà è premessa indispensabile per la realizzazione della democrazia. Proprio per questo nei casi in cui si è verificato un contrasto tra esigenze della giustizia, come la salvaguardia del segreto istruttorio, ed esercizio della libertà di stampa su notizie di interesse generale, la Corte ha privilegiato quest’ultima. A titolo di esempio si può ricordare la sentenza del 19 gennaio 2010 nel caso *Laranjeira Marques Da Silva contro Portogallo* (ricorso n. 16983/06) nella quale di fronte alla condanna per violazione del segreto istruttorio e per diffamazione inflitta dai tribunali portoghesi a un giornalista che aveva riportato alcuni stralci di passi istruttori riguardanti un uomo politico accusato di molestie sessuali, la Corte ha ritenuto che né la preoccupazione per la protezione dell’inchiesta, né la protezione della reputazione potevano prevalere sull’interesse della collettività a ricevere informazioni sulle indagini penali a carico di un politico. La Corte ha anche chiarito che non tocca ai giudici nazionali sostituirsi alla stampa nella

scelta delle tecniche di pubblicazione utilizzate dal giornalista per dare una notizia.

Proprio per questo il testo non convince perché pare avere l'unico obiettivo di compromettere l'attività del giornalista nella fase di ricerca delle notizie in contrasto, quindi, con i criteri di delega enunciati nella legge n. 103/2017. Sul punto va ricordata la Raccomandazione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa (2003)¹³ sulle regole di informazione attraverso i media relative ai procedimenti penali in cui si afferma che "The public must be able to receive information about the activities of judicial authorities and police services through the media. Therefore, journalists must be able to freely report and comment on the functioning of the criminal justice system, subject only to the limitations provided for under the following principles" (principio n. 1).

Sulla tutela del giornalismo investigativo si è mossa anche l'Unione europea. Il Parlamento Ue, con la risoluzione del 24 ottobre 2017 sulle misure legittime per proteggere gli informatori che agiscono nell'interesse pubblico, quando divulgano informazioni riservate di imprese e organismi pubblici ha evidenziato "che è irragionevole e preoccupante il fatto che i cittadini e i giornalisti vengano perseguiti, anziché ricevere protezione giuridica, quando rivelano informazioni in nome dell'interesse generale, comprese informazioni su presunti casi di violazione dei doveri professionali, illeciti, frode e attività illegali...".

Sul tema della pubblicazione delle intercettazioni, la scelta effettuata nello schema di decreto legislativo punta a inserire una serie di ostacoli che sono principalmente indirizzati all'attività del giornalista facendo correre maggiori rischi di querele. Se, infatti, il giornalista ha notizia da

una fonte circa il contenuto delle intercettazioni, mentre in passato poteva cercare un fondamento in un testo scritto, oggi non ha più questa possibilità.

Il divieto di trascrizioni sommarie inserito nell'articolo 268, comma 2-bis, costituisce una sorta di ostacolo preventivo ed è in grado di produrre un *chilling effect* e di compromettere il giornalismo di inchiesta, depotenziando il ruolo del giornalista.

Anche in questo caso l'intento punitivo contrasta con la giurisprudenza della Corte europea: basti ricordare il *leading case* relativo alla sentenza del 7 giugno 2007, *Dupuis e altri c. Francia* (ricorso n. 1914/02). In quell'occasione, a fronte della pubblicazione da parte di due giornalisti francesi di stralci di dichiarazioni rese dagli indagati al giudice istruttore, nonché di brogliacci delle intercettazioni telefoniche e un elenco delle persone sottoposte a controlli telefonici, la Corte europea, nel bilanciamento tra i diversi diritti in gioco, ha considerato preminente la libertà di espressione che impone la predisposizione, da parte dello Stato, di 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 Corte europea, pur riconoscendo che non sussistevano dubbi sulla violazione di norme penali interne da parte dei giornalisti, ha chiarito che la pubblicazione di verbali coperti dal segreto investigativo non può di per sé essere prova di un reato del giornalista, specificando che spetta all'autorità giudiziaria dimostrare in che modo la pubblicazione di questi atti incide sul diritto alla presunzione d'innocenza di un individuo citato in un articolo e come la suddetta pubblicazione lede il principio dell'equo processo.

L'orientamento della Corte è stato confermato nella sentenza del 28 giugno 2012 (*Ressiot e altri c. 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 Corte, in quell'occasione, ha precisato che i giornalisti possono scegliere le modalità con le quali strutturare un articolo, includendovi stralci di intercettazioni, senza dover procedere alla riproduzione solo tramite riassunti.

Se le norme saranno approvate senza tenere conto della Convenzione europea, in contrasto con l'obbligo positivo di adottare misure che permettano l'esercizio della libertà di stampa contenuto nell'articolo 10, considerando che le disposizioni della Convenzione, grazie alle sentenze della Corte costituzionale del 2007 n. 348 e n. 349, hanno rango subcostituzionale, si introdurranno norme contrarie all'articolo 117 della Costituzione il cui contenuto, in questo caso, è dato dall'articolo 10 della Convenzione. Con due sicure conseguenze. In primo luogo, i giudici nazionali, chiamati a pronunciarsi sulla pubblicazione di intercettazioni da parte del giornalista, dovranno sollevare la questione di costituzionalità della norma interna che le vieta. In secondo luogo, 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 nel 2016 l'Italia ha dovuto pagare circa 16 milioni di euro alle vittime di violazioni accertate da Strasburgo e che nel 2015 ha dovuto versare 77 milioni di euro.