



Disposizioni sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali

Informazioni sugli atti di riferimento

| | | |
|---------------------------------------|---|--------------------------------|
| Atto del Governo: | 196 | |
| Titolo: | Schema di decreto legislativo recante disposizioni per il compiuto adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni della direttiva (UE) 2016/343, sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali | |
| Norma di delega: | Articoli 1 e 4 della legge 21 febbraio 2024, n. 15 | |
| Numero di articoli: | 3 | |
| | Senato | Camera |
| Date: | | |
| presentazione: | 9 settembre 2024 | 9 settembre 2024 |
| annuncio: | 11 settembre 2024 | 10 settembre 2024 |
| assegnazione: | 10 settembre 2024 | 10 settembre 2024 |
| termine per l'espressione del parere: | 20 ottobre 2024 | 20 ottobre 2024 |
| Commissione competente : | Senato - 2 ^a Giustizia | Il Giustizia |
| Rilievi di altre Commissioni : | Senato - 4 ^a Politiche dell'Unione europea, Senato - 5 ^a Programmazione economica, bilancio | V Bilancio, XIV Unione Europea |

Lo schema di decreto legislativo **A.G. 196** si compone di **3 articoli** ed è volto a garantire una più precisa e completa conformità del nostro ordinamento alla **direttiva 2016/343/UE**, come previsto dall'art. 4 della legge 21 febbraio 2024, n. 15 (Legge di delegazione europea 2022-2023). In particolare, il provvedimento modifica il regime di pubblicazione degli atti del procedimento penale, introducendo il **divieto di pubblicazione integrale o per estratto del testo dell'ordinanza di custodia cautelare** finché non siano concluse le indagini preliminari ovvero fino al termine dell'udienza preliminare.

Con riguardo ai termini per l'esercizio della delega, l'articolo 4 sopra ricordato prevede che il Governo debba esercitare la delega entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di delegazione europea 2024. In ragione di ciò il termine di scadenza della delega risulterebbe fissato al 10 settembre 2024. Il comma 3 dell'articolo 31 della legge n. 234 del 2012, all'ultimo periodo, stabilisce peraltro che, qualora il termine per l'espressione del parere parlamentare scada nei trenta giorni che precedono la scadenza dei termini di delega previsti o successivamente (lo schema di decreto legislativo è stato trasmesso alle Camere il 9 settembre 2024), questi ultimi sono prorogati di tre mesi: ne consegue che il **termine di esercizio della delega è prorogato al 10 dicembre 2024**.

Sullo schema di decreto legislativo le Commissioni giustizia di Camera e Senato sono chiamate ad esprimere il proprio **parere entro il 20 ottobre 2024**.

La norma di delega

L'art. 4 della legge 21 febbraio 2024, n. 15, contiene una delega al Governo per l'integrale e compiuto adeguamento dell'ordinamento interno alla direttiva (UE) 2016/343 sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali, anche anche al fine di integrare quanto disposto dal [decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 188](#), nonché di assicurare l'effettivo rispetto dell'[articolo 27, secondo comma, della Costituzione](#).

Per quanto riguarda i termini, le procedure, i principi e i criteri direttivi della delega, la disposizione rinvia a quanto previsto in via generale dagli articoli [31](#) e [32 della legge n. 234 del 2012](#).

La disposizione prevede, inoltre, il seguente **principio e criterio direttivo specifico**: "modificare l'[articolo 114 del codice di procedura penale](#) prevedendo, nel rispetto dell'**articolo 21** della Costituzione e in attuazione dei principi e diritti sanciti dagli **articoli 24 e 27 della Costituzione**, il divieto di pubblicazione

integrale o per estratto del testo dell'ordinanza di custodia cautelare finché non siano concluse le indagini preliminari ovvero fino al termine dell'udienza preliminare, in coerenza con quanto disposto dagli [articoli 3 e 4 della direttiva \(UE\) 2016/343](#).

Il contenuto dello schema di decreto legislativo

L'**articolo 1** individua l'**oggetto dell'intervento normativo** nell'introduzione di disposizioni "integrative" volte a rafforzare alcuni aspetti della presunzione di innocenza nell'ambito dei procedimenti penali, in attuazione della direttiva (UE) 2016/343 (su cui v. *infra*).

L'**articolo 2** introduce due **modifiche all'articolo 114 del codice di procedura penale**.

L'articolo 114 c.p.p., oggetto dell'intervento normativo, disciplina il regime di pubblicabilità [Art. 114 c.p.p.](#) del mezzo della stampa o con altro mezzo di diffusione, degli atti del procedimento penale. La disposizione, nella formulazione attuale, prevede che:

- è vietata la pubblicazione, anche parziale o per riassunto, degli **atti coperti dal segreto** o anche solo del loro contenuto (comma 1);
- è vietata la pubblicazione, anche parziale, degli **atti non più coperti dal segreto** fino alla conclusione delle indagini preliminari ovvero fino al termine dell'udienza preliminare, fatta **eccezione per l'ordinanza applicativa di misure cautelari personali** di cui all'art. 292 c.p.p. (comma 2);
- è sempre consentita la pubblicazione del **contenuto** degli atti non coperti dal segreto (comma 7).

L'esatta portata della disposizione si ricava dall'**art. 329 c.p.p.** che individua gli atti coperti [dai segreti di Stato](#) da segreto

Nello specifico, l'art. 329 c.p.p. stabilisce che sono coperti dal segreto **fino a quando l'imputato non ne possa avere conoscenza** e, comunque, **non oltre la chiusura delle indagini preliminari**:

- gli atti di indagine compiuti dal pubblico ministero e dalla polizia giudiziaria;
- le richieste del pubblico ministero di autorizzazione al compimento di atti di indagine;
- gli atti del giudice che provvedono su tali richieste.

La disposizione riconosce, inoltre, al pubblico ministero il potere di derogare al regime previsto dalla descritta disciplina codicistica, quando risulti strettamente necessario per la prosecuzione delle indagini, consentendo, con decreto motivato, la pubblicazione di singoli atti o di parti di essi. Inoltre, anche quando gli atti non sono più coperti dal segreto, il pubblico ministero, in caso di necessità per la prosecuzione delle indagini, può disporre con decreto motivato: a) l'obbligo del segreto per singoli atti, quando l'imputato lo consente o quando la conoscenza dell'atto può ostacolare le indagini riguardanti altre persone; b) il divieto di pubblicare il contenuto di singoli atti o notizie specifiche relative a determinate operazioni.

La prima modifica recata dallo schema di decreto consiste nella **soppressione** dell'inciso: «fatta eccezione per l'ordinanza indicata dall'articolo 292», contenuto nel comma 2 della disposizione codicistica (**lett. a**).

Si ricorda che tale inciso è stato introdotto dall'[art. 2, comma 1, lett. b, del d.lgs. 216/2017](#), in accoglimento di un'osservazione formulata dalla Commissione giustizia della Camera «in vista di un rafforzamento del diritto all'informazione» ([parere approvato nella seduta del 6 dicembre 2017](#)), al fine di escludere espressamente le ordinanze applicative di misure cautelari personali dall'ambito di applicazione del divieto di pubblicazione integrale o parziale degli atti del procedimento non più coperti da segreto previsto dall'articolo 114 c.p.p.

Con la seconda novella, invece, viene inserito un **nuovo comma 6-ter** che, nel mantenere **ferma** la regola generale della **pubblicabilità del contenuto** degli atti non più coperti da segreto, introduce un **divieto di pubblicazione delle ordinanze che applicano una misura di custodia cautelare** fino a che non siano concluse le indagini preliminari ovvero fino al termine dell'udienza preliminare (**lett. b**).

In conformità con l'esplicita limitazione alle «ordinanze di custodia cautelare» contenuto nella disposizione di delega, la novella circoscrive l'ambito applicativo del divieto di pubblicazione alle sole ordinanze che dispongono una misura custodiale, vale a dire: la custodia cautelare in carcere (art. 285 c.p.p.); la custodia in istituto a custodia attenuata per detenute madri (art. 285-bis c.p.p.); la custodia in luogo di cura (art. 286 c.p.p.); nonché gli arresti domiciliari (ai sensi del comma 5 dell'art. 284 c.p.p.).

Come emerge dalla **relazione illustrativa**, con le novelle recate dallo schema di decreto legislativo si interviene allo scopo di evitare che sia pubblicabile il testo, anche solo parziale, delle ordinanze che applicano una misura cautelare di natura custodiale, fino a che non siano concluse le indagini preliminari ovvero fino al termine dell'udienza preliminare. Ciò al fine di **evitare che la «collettività possa essere indotta, dalla lettura dell'ordinanza applicativa della misura cautelare, a ritenere come effettivamente responsabile» l'indagato destinatario della misura**, giacché la lettura dell'ordinanza cautelare, che espone necessariamente in modo approfondito la serie di elementi indiziari a carico del

destinatario della misura, può determinare «un livello di convincimento assai elevato e stigmatizzante da parte della collettività in merito alla responsabilità, malgrado la fase processuale si collochi solo nel momento preliminare delle indagini».

Si ricorda che con il decreto legislativo n. 188 del 2021 (sul quale v. *infra*) è stato introdotto nel codice di procedura penale l'articolo 115-bis che, con riguardo ai provvedimenti diversi da quelli volti alla decisione in merito alla responsabilità penale dell'imputato e che presuppongono la valutazione di prove, elementi di prova o indizi di colpevolezza (tra i quali è ricompresa l'ordinanza cautelare), impone all'autorità giudiziaria di limitare i riferimenti alla colpevolezza della persona sottoposta alle indagini 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.

L'articolo 3, infine, reca la clausola di **invarianza finanziaria**.

La Direttiva 2016/343

La [direttiva \(UE\) 2016/343](#), del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, sul **rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza** e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali, intende tutelare (art. 1):

- la presunzione di innocenza di chiunque sia accusato o sospettato di un crimine da parte delle autorità giudiziarie o di polizia;
- il diritto di una persona accusata di presenziare al proprio processo penale.

La direttiva si inserisce nella tabella di marcia tracciata dalle istituzioni europee ([risoluzione del Consiglio del 30 novembre 2009](#)) per il rafforzamento dei diritti procedurali delle persone indagate o imputate in procedimenti penali e riguarda tutte le fasi di quel procedimento, dal momento in cui una persona è sospettata o accusata di aver commesso un reato fino alla decisione finale (art. 2).

Alla persona indagata o imputata in un procedimento penale la direttiva riconosce, anzitutto, la presunzione di innocenza, finché non ne sia dimostrata la colpevolezza.

A tale proposito, gli Stati membri dell'Unione europea sono chiamati ad adottare misure per garantire che nelle **dichiarazioni pubbliche**, rese da autorità pubbliche, non ci si riferisca alla persona come colpevole, nonché a garantire che le **persone indagate o imputate non siano presentate come colpevoli, in tribunale o in pubblico**, attraverso il ricorso a misure di coercizione fisica che non siano necessarie per garantire la sicurezza o evitare il pericolo di fuga (artt. 3-5).

Corollari della presunzione d'innocenza sono i seguenti principi, che gli Stati dovranno garantire:

- l'onere della prova della colpevolezza incombe sulla pubblica accusa. Dall'affermazione del principio deriva l'obbligo per gli Stati di garantire che in caso di dubbio sulla colpevolezza, l'imputato sia assolto (art. 6);
- l'indagato ha diritto di rimanere in silenzio e di non autoincriminarsi e tale silenzio non potrà essere utilizzato contro di lui né considerato quale prova della commissione del reato (art. 7).

La direttiva riconosce inoltre alla persona indagata o imputata in un procedimento penale, il diritto di presenziare al proprio processo (artt. 8-9).

In base all'art. 10, inoltre, gli Stati membri devono garantire agli indagati e imputati mezzi di **ricorso effettivi** in caso di violazione dei diritti riconosciuti dalla direttiva.

Infine, tenuto conto che i principi affermati dalla direttiva sono già patrimonio dei diritti fondamentali europei, sanciti sia dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (artt. 47 e 48), sia dalla Convenzione europea per i diritti dell'uomo (art. 6), nella direttiva è stata inserita una clausola di non regressione rispetto al consolidamento di tali diritti nell'ambito della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (art. 13).

Il termine di recepimento della direttiva era fissato al **1° aprile 2018**.

Il decreto legislativo 188/2021

Una **prima delega** per l'attuazione della direttiva 2016/343/UE, conferita al Governo dalla legge di delegazione europea 2016-2017, non è stata esercitata.

Prima della scadenza del termine di attuazione, fissato al 1° aprile 2018, era stata tuttavia trasmessa alla Commissione europea la tabella di concordanza recante il testo delle norme nazionali vigenti, sulla base delle quali si riteneva che **l'ordinamento giuridico nazionale fosse già conforme alle previsioni dell'atto eurounitario**.

Successivamente, il 31 marzo 2021, la **Commissione europea** ha pubblicato una [relazione sull'attuazione della direttiva \(COM\(2021\)144\)](#), nella cui valutazione generale veniva evidenziato che la maggior parte degli Stati membri aveva adempiuto all'obbligo di recepire la direttiva nel proprio ordinamento

nazionale. Venivano segnalate, tuttavia, talune **difficoltà riscontrate nel recepimento degli artt. 4 e 5 della Direttiva**, rispettivamente dedicati ai «riferimenti in pubblico alla colpevolezza» di un soggetto indagato o imputato in un procedimento penale e alla presentazione di tali soggetti «come colpevoli, in tribunale o in pubblico, attraverso il ricorso a misure di coercizione fisica».

La direttiva 2016/343/UE veniva, pertanto, inserita nell'allegato A (n. 1) della **legge di delegazione europea 2019-2020** ([legge n. 53 del 2021](#)) e, in base all'art. 1 della medesima legge, il Governo era stato delegato ad adottare un decreto legislativo per il suo recepimento.

Con riferimento alla citata relazione della Commissione europea sull'attuazione data dagli Stati membri alla direttiva 2016/343/UE, la Relazione illustrativa della citata legge di delegazione chiariva che «per quanto il documento non conten[esse] esplicativi riferimenti alle normative dei singoli Stati membri, talune delle criticità rilevate dalla Commissione, che [avevano] già dato luogo all'apertura di procedure di infrazione nei confronti di vari Paesi, appa[rivano] suscettibili di essere riscontrate in relazione al quadro giuridico italiano». Tali **criticità** attengono in particolare all'esigenza di garantire che l'indagato/imputato:

- non sia oggetto di **dichiarazioni di autorità pubbliche**, o di decisioni giudiziarie diverse da quelle relative alla responsabilità penale, in cui esso venga pubblicamente presentato come colpevole, nonostante il processo non si sia ancora concluso (art. 4);
- non sia sottoposto a **mezzi di coercizione fisica** anche **in aula di udienza**, durante il processo, o comunque in altre circostanze pubbliche (art. 5: sono fatti salvi i casi in cui l'adozione dei mezzi suddetti sia resa necessaria da specifiche esigenze di sicurezza);
- abbia a disposizione un **ricorso effettivo** in caso di violazione delle suddette garanzie (art. 10), e cioè un rimedio processuale che - conformemente a quanto precisato dal considerando n. 44 - abbia «per quanto possibile, l'effetto di porre l'indagato o imputato nella posizione in cui questi si sarebbe trovato se la violazione non si fosse verificata, così da salvaguardare il diritto a un equo processo e i diritti della difesa».

La delega legislativa è stata attuata con il [decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 188](#). Decreto legislativo n. [188 del 2021](#)

Con specifico riferimento agli articoli 3-5 della Direttiva, la normativa di recepimento [188 del 2021](#) introduce, anzitutto, il **divieto**, per le autorità pubbliche, di presentare all'opinione pubblica l'indagato o l'imputato in un procedimento penale come **"colpevole"**, **prima** che sia intervenuto un provvedimento definitivo di **condanna** (art. 2). La violazione del divieto, al netto di eventuali sanzioni penali o disciplinari, e dell'eventuale obbligo di risarcimento del danno, comporta:

- il diritto dell'indagato/imputato di chiedere all'autorità pubblica di **rettificare** la dichiarazione resa;
- **l'obbligo per l'autorità pubblica**, che ritenga fondata la richiesta, di **procedere alla rettifica entro 48 ore**, con le stesse modalità della dichiarazione originaria o, se ciò non è possibile, con modalità tali da garantire alla rettifica il medesimo rilievo e la medesima diffusione avuti dalla dichiarazione;
- il diritto dell'indagato/imputato di **chiedere in via d'urgenza al tribunale**, ai sensi dell'art. 700 c.p.c., che sia pubblicata la rettifica quando l'autorità pubblica non vi abbia provveduto o l'abbia fatto con modalità diverse da quelle prescritte.

In secondo luogo, il citato decreto legislativo n. 188 del 2021 è intervenuto sul [decreto legislativo n. 106 del 2006](#), in tema di organizzazione degli uffici del pubblico ministero, modificando la disciplina relativa ai **rapporti del procuratore della Repubblica con gli organi di informazione** con le seguenti previsioni (art. 3):

- la diffusione di informazioni sui procedimenti penali è consentita solo se strettamente necessaria per la prosecuzione delle indagini o in presenza di altre rilevanti ragioni di interesse pubblico (la stretta necessità per la prosecuzione delle indagini è inserita anche all'art. 329 c.p.p.);
- il procuratore della Repubblica, personalmente o attraverso un magistrato delegato, può interagire con gli organi di informazione **esclusivamente** attraverso **comunicati ufficiali** o, nei casi di particolare rilevanza pubblica, attraverso **conferenze stampa**;
- con le stesse modalità, la polizia giudiziaria può essere autorizzata dal procuratore della Repubblica a fornire al pubblico informazioni sugli atti di indagine compiuti;
- tanto nei comunicati ufficiali quanto nelle conferenze stampa è vietato assegnare ai procedimenti penali pendenti denominazioni lesive della presunzione di innocenza;
- le informazioni sui procedimenti penali fornite alla stampa devono sempre chiarire la **fase del procedimento** stesso e assicurare, in ogni caso, il diritto della persona sottoposta a indagini e dell'imputato a **non** essere indicati come **colpevoli** fino alla condanna definitiva.

Particolare rilievo rivestono le **modifiche al codice di procedura penale** recate dal citato decreto legislativo n. 188 del 2021, con l'introduzione dell'art. **115-bis** c.p.p., rubricato **"Garanzia della presunzione di innocenza"** (art. 4).

In base a tale previsione:

- nei provvedimenti adottati nel corso del procedimento penale **l'indagato/imputato non può essere indicato come colpevole**. Tale principio non si applica agli atti che definiscono il giudizio nel merito e agli atti con i quali il pubblico ministero mira a dimostrare la fondatezza dell'accusa;

- negli atti che presuppongono la valutazione di prove o di indizi di colpevolezza (tra cui i **provvedimenti relativi alle misure cautelari**), l'autorità giudiziaria deve limitare i riferimenti alla colpevolezza dell'indagato/imputato alle sole indicazioni necessarie a soddisfare i presupposti previsti dalla legge per l'adozione del provvedimento;
- se l'indagato/imputato ritiene che queste disposizioni siano state violate può, entro 10 giorni dalla conoscenza del provvedimento, presentare **istanza di correzione**, al fine di salvaguardare la presunzione di innocenza;
- in tal caso, il giudice provvede con **decreto motivato** entro 48 ore. Il giudice competente è il giudice che procede;
- avverso il decreto, che è notificato all'interessato e alle altre parti e comunicato al pubblico ministero, è possibile presentare entro 10 giorni, alla stessa autorità che lo ha emesso, **opposizione**, sulla quale giudice provvede in camera di consiglio.

Oggetto di modifiche è stato anche l'art. 329 c.p.p., relativo all'obbligo del segreto sugli atti di indagine del pubblico ministero e della polizia giudiziaria. In particolare, è stato specificato che la pubblicazione di singoli atti relativi alle indagini preliminari può essere eccezionalmente consentita dal pubblico ministero, in deroga all'art. 114 c.p.p., solo quando ciò sia **strettamente necessario** per la prosecuzione delle indagini stesse.

Senato: Dossier n. 346

Camera: n. 196

17 settembre 2024

Senato Servizio Studi del Senato

Ufficio ricerche su questioni istituzionali, giustizia e cultura

Studi1@senato.it - 066706-2451

✉ SR_Studi

Camera Servizio Studi

Dipartimento Giustizia

st_giustizia@camera.it - 066760-9148

✉ CD_giustizia