

## Presunzione di innocenza: tra giustizia e informazione di

Fabrizio Galluzzo\*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il principio della presunzione di innocenza – 3. Il contenuto della direttiva (UE) 2016/343. – 4. Il recepimento interno della direttiva – 4.1. Il divieto di dichiarazioni delle autorità pubbliche sulla colpevolezza. – 4.2. Le modalità di comunicazione da parte della Procura. – 4.3. I provvedimenti diversi da quelli sul merito. – 4.4. Presentazione degli indagati e degli imputati.

### 1. Premessa

Con il recente decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 188 il nostro ordinamento ha recepito e dato attuazione alla nota direttiva, la 2016/343/UE del 9 marzo 2016<sup>1</sup>, con la quale il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato norme minime comuni, ai sensi dell'art. 82 par. 2 TFUE, in riferimento a due garanzie portanti del giusto processo penale europeo, *ex art. 48 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea* ed *ex art. 6 CEDU*: la presunzione di innocenza ed il diritto dell'imputato di presenziare al giudizio.

La delega al Governo per il recepimento della direttiva europea era stata conferita con l. 22 aprile 2021 n. 53 (Legge di delegazione europea 2019-2020).

Ma l'emanazione del decreto legislativo rappresenta l'ultimo passaggio di un lungo percorso, scandito dai rapporti tenuti con la Commissione europea.

---

\* Dottore di ricerca in Procedura penale – Sapienza Università di Roma.

<sup>1</sup> Direttiva 2016/343/UE, 9 marzo 2016, in *G.U.U.E.*, 11 marzo 2016, L 65/1.

La direttiva è stata commentata in dottrina da J. DELLA TORRE, *Il paradosso della direttiva sul rafforzamento della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo: un passo indietro rispetto alle garanzie convenzionali?*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2016, 4, 1836; M. CATERINI, *Presunzione di elementi della fattispecie versus presunzione di non colpevolezza*, in *Ind. pen.*, 2016, 2, 468; C. VALENTINI, *La presunzione d'innocenza nella Direttiva n. 2016/343/UE: per aspera ad astra*, in *Proc. pen. giust.*, 2016, 6, 193.

In un primo momento, infatti, successivo all'emanazione della direttiva in esame, il Governo italiano aveva trasmesso alla Commissione una "tabella di concordanza" finalizzata a dimostrare che le norme procedurali interne vigenti erano già pienamente rispettose del principio della presunzione di innocenza.

Successivamente la Commissione europea, in una relazione generale (che, a dire il vero, non si rivolgeva mai direttamente all'Italia, ordinamento nel quale, almeno "sulla carta" il principio appariva effettivamente regolamentato)<sup>2</sup> sullo stato di attuazione della direttiva, preannunciava l'apertura di una procedura di infrazione nei confronti degli Stati membri che non si fossero adeguati alla stessa e, pertanto, il Governo decideva di definire nel dettaglio alcuni aspetti<sup>3</sup> che si ricavano dai principi generali del nostro ordinamento ma che non erano regolamentati con una disciplina positiva.

Un intervento normativo, come vedremo, che si è concentrato sulla repressione del fenomeno dei processi mediatici che, in assenza di disciplina, hanno determinato nel tempo evidenti lesioni del diritto dell'indagato o dell'imputato (a seconda della fase procedimentale in cui il pregiudizio venga arrecato) ad essere indicato e trattato come presunto innocente.

Un problema posto all'attenzione anche da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo<sup>4</sup> che aveva già avuto modo di rilevare che *"il costante spettacolo di pseudo-processi condotti dai media potrebbe nel lungo periodo avere nefaste conseguenze quanto all'accettazione, da parte dell'opinione pubblica, dei tribunali ufficiali come reale e unico foro per la determinazione della colpevolezza o dell'innocenza dei singoli"*.

Prima di esaminare nel dettaglio le radici del principio della presunzione di innocenza nel nostro ordinamento, si può già rilevare che il legislatore, con il decreto legislativo in esame, ha optato per una disciplina che abbraccia entrambe le accezioni tipiche individuate da dottrina e giurisprudenza, ovvero la qualificazione quale canone di trattamento dell'imputato ma anche quale regola di giudizio<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Doc. Commissione (2021) 144 final del 31 marzo 2020.

<sup>3</sup> La relazione illustrativa al d. lgs. 8 novembre 2021, n. 188 dà conto dei rilievi mossi dalla Commissione europea rispetto alle carenze della normativa italiana.

<sup>4</sup> Corte e.d.u., 6 luglio 1999, Del giudice c. Italia.

<sup>5</sup> Lo rileva, in uno dei primi commenti al decreto legislativo *in fieri*, N. ROSSI, *Il diritto a non essere "additato" come colpevole prima del giudizio. La direttiva UE e il decreto legislativo in itinere*, in *Quest. giust.*, 3 settembre 2021.

## 2. Il principio della presunzione di innocenza

Prima di addentrarci nella disamina della novella, appare opportuno delineare brevemente i contorni del principio della presunzione di innocenza, dando conto, in particolare, dell'ampio dibattito<sup>6</sup> che ha riguardato la distinzione, non solo semantica, con la diversa dizione a lungo assunta dal principio di "presunzione di non colpevolezza".

La dottrina si è a lungo soffermata – ma oggi la questione ha perso rilevanza – sui caratteri distintivi, non soltanto di natura terminologica, che diversificherebbero presunzione di innocenza, locuzione prescelta nel diritto sovranazionale, e presunzione di non colpevolezza, dizione utilizzata, con una perifrasi negativa<sup>7</sup>, dall'art. 27, co. 2, Cost., che prevede che "l'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva"<sup>8</sup>.

Un filone interpretativo<sup>9</sup>, giustificato anche da una pronuncia della Corte costituzionale<sup>10</sup>, riteneva che l'espressione utilizzata nella Costituzione fosse maggiormente conforme rispetto ad altri principi del processo penale rispetto ai quali sarebbe stata incompatibile, in particolare, la carcerazione preventiva<sup>11</sup>.

---

<sup>6</sup> Tra i molteplici contributi, si segnalano in particolare: G. BELLAVISTA, *Considerazioni sulla presunzione d'innocenza*, in *Studi sul processo penale*, IV, Milano, 1976; A. GHIARA, *Presunzione di innocenza, presunzione di « non colpevolezza » e formula dubitativa, anche alla luce degli interventi della Corte costituzionale*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1974, 72 ss.; G. LOZZI, « Favor rei » e processo penale, Milano, 1968; M. PISANI, *Sulla presunzione di non colpevolezza*, in *Foro pen.*, 1965, 1 ss.; G. ILLUMINATI, (voce) *Presunzione di non colpevolezza*, in *Enc. Giur.*, XXVII, Roma, 1991.

<sup>7</sup> P. FERRUA, *La prova nel processo penale*, I, *Struttura e procedimento*, II ed., Giappichelli, Torino, 2017, 92 ss. Traccia la distinzione tra negazione attiva e negazione passiva.

<sup>8</sup> Sul tema dell'interpretazione dell'art. 27, 2° co., Cost., A. MALINVERNI, *Principi del processo penale*, Torino, 1972; G.D. PISAPIA, *Compendio di procedura penale*, 2ª ed., Padova, 1979; G. TESSITORE, « Presunzione di non colpevolezza » e « presunzione di innocenza »: due formule equivalenti, in *Il Tommaso Natale*, 1977, 452 ss.

<sup>9</sup> G. LEONE, *Manuale di diritto processuale penale*, 10ª ed. Napoli, 1979; L. MORTARA, in *Commentario al c.p.p.*, a cura di L. Mortara e A. Stoppato, III, Torino, 1915; V. MANZINI, *Manuale di procedura penale italiana*, Torino, 1912.

<sup>10</sup> Corte cost., 6 luglio 1972, n. 124, in *Giur. cost.*, 1972, 1325, con nota di M. CHIAVARIO, *Assoluzione con formula dubitativa e presunzione di non colpevolezza al vaglio della corte costituzionale*; Corte cost., 14 aprile 1976, n. 88, *ivi*, 1976, I, 499.

<sup>11</sup> Sui rapporti tra presunzione di non colpevolezza e libertà dell'imputato si sono soffermati G. AMATO, *Individuo e autorità nella disciplina della libertà personale*, Milano, 1967; M. CHIAVARIO, *Profili di disciplina della libertà personale nell'Italia degli anni Settanta*, in *La Libertà personale*, a cura di L. Elia e M. Chiavario, Torino, 1977; G. DE LUCA, *Custodia preventiva (dir. proc. pen.)*, in *Enc. dir.*, XI, Milano, 1962, 587; A. GIARDA, *Il regime carcerario dell'imputato in custodia preventiva*, in

La condizione del soggetto non ancora giudicato, ma sottoposto a carcerazione preventiva, avrebbe dovuto essere qualificata come condizione del “non colpevole”, anziché dell’innocente, laddove la sua assenza di responsabilità penale era ancora da provare.

Come si anticipava, tuttavia, il dibattito sul punto si era poi esaurito, essendo emerso che trattavasi di questione puramente dogmatica, la cui risoluzione appariva priva di benefici concreti<sup>12</sup>.

Pur ormai sopita sul piano dell’applicazione pratica, la questione è tornata recentemente in auge sulla base di un’autorevole e convincente disamina della *ratio* delle due formulazioni semantiche del principio in esame.<sup>13</sup>

A bene vedere, la presunzione di innocenza descritta dall’art. 6, par. 2, Cedu (“ogni persona accusata di un reato è presunta innocente fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente accertata”) descriverebbe la posizione dell’imputato nel corso del giudizio di primo grado, nel quale non è stata ancora accertata l’eventuale colpevolezza e non è stata ancora emessa alcuna sentenza di condanna.

La dizione dell’art. 27, co. 2, Cost. (“l’imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva”) farebbe, invece, riferimento alla posizione che l’imputato assume in un momento successivo alla pronuncia di condanna emessa in primo grado o nel giudizio di appello, e descriverebbe quindi la condizione di un imputato condannato ma ancora *sub iudice*, non essendo stata ancora emessa una sentenza di condanna definitiva.

Ciò che rileva, in ogni caso, è che pacificamente la presunzione di innocenza o di non colpevolezza è interpretata quale principio funzionale a garantire tanto una regola di trattamento dell’imputato, quanto una regola di giudizio.

---

*Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, a cura di V. Grevi, Bologna, 1981; V. GREVI, *Libertà personale dell’imputato e Costituzione*, Milano, 1976; G. VASSALLI, *Libertà personale dell’imputato e tutela della collettività*, in *Giust. pen.*, 1978, I, 1 ss.

<sup>12</sup> Così G. ILLUMINATI, (voce) *Presunzione di non colpevolezza*, cit., 2. Concordi O. DOMINIONI, *La presunzione d’innocenza*, in *Le parti nel processo penale*, Milano, 1985; A. MALINVERNI, *Principi del processo penale*, cit., 472; G. BELLAVISTA, *Considerazioni sulla presunzione d’innocenza*, cit., 84. *Contra*, ancora di recente, L. VIOLANTE, *Stretta inevitabile sulle indagini-show, ora i media siano più sobri*, in *Il Dubbio*, 22 ottobre 2021, secondo cui “il testo europeo si riferisce alla presunzione d’innocenza, l’articolo 27 della nostra Carta parla di presunzione di non colpevolezza. Sono cose un po’ diverse”.

<sup>13</sup> P. FERRUA, *La direttiva europea sulla presunzione di innocenza e i provvedimenti cautelari*, in [www.ilpenalista.it](http://www.ilpenalista.it), 27 ottobre 2021.

La regola di trattamento è riferibile alla tutela dell'indagato nel corso delle indagini preliminari o dell'imputato nel corso del processo.

La regola di giudizio sancisce, invece, la garanzia che il processo si svolga in ossequio al principio del contraddittorio tra le parti nella formazione della prova; che l'eventuale sentenza di condanna venga emessa soltanto laddove la colpevolezza dell'imputato sia riconosciuta al di là di ogni ragionevole dubbio; e che fino all'irrevocabilità della sentenza l'imputato non sia indicato come colpevole.

La definitività della sentenza, peraltro, è connotato imprescindibile<sup>14</sup> della presunzione di non colpevolezza nell'accezione proposta dall'art. 27, co. 2, Cost., mentre nell'ambito della normativa e della giurisprudenza sovranazionale viene valorizzata anche la mera sentenza di primo grado per poter vanificare la garanzia della presunzione di innocenza.

### 3. Il contenuto della direttiva (UE) 2016/343

Come anticipato in premessa, la direttiva 2016/343/UE del 9 marzo 2016<sup>15</sup> rappresenta l'ultimo tassello di un percorso<sup>16</sup>, inerente il rafforzamento della presunzione di

---

<sup>14</sup> P. FERRUA, *Presunzione di non colpevolezza e definitività della condanna penale*, in P. FERRUA, *Studi sul processo penale, II, Anamorfosi del processo accusatorio*, Torino, 1992, 123-124, si domanda come sarebbe possibile "ritenere colpevole colui che nessun giudice ha ancora dichiarato tale?"; conf. P. P. PAULESU, *La presunzione di non colpevolezza dell'imputato*, Torino, 2009, 10.

<sup>15</sup> Direttiva 2016/343/UE, 9 marzo 2016, in *G.U.U.E.*, 11 marzo 2016, L 65/1.

La direttiva è stata commentata da J. DELLA TORRE, *Il paradosso della direttiva sul rafforzamento della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo: un passo indietro rispetto alle garanzie convenzionali?*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2016, 4, 1836; M. CATERINI, *Presunzione di elementi della fattispecie versus presunzione di non colpevolezza*, in *Ind. pen.*, 2016, 2, 468; C. VALENTINI, *La presunzione d'innocenza nella Direttiva n. 2016/343/UE: per aspera ad astra*, in *Proc. pen. giust.*, 2016, 6, 193.

<sup>16</sup> Il percorso descritto prende le mosse dalle Conclusioni del Consiglio europeo di Tampere del 15-16 ottobre 1999, in *Cass. pen.*, 2000, 302 ss; segue la Risoluzione del Consiglio, 30 novembre 2009, in *G.U.U.E.*, 4 dicembre 2009, C 295/1 che ha previsto una tabella di marcia per il rafforzamento dei diritti procedurali di indagati o imputati in procedimenti penali. Nel rispetto del programma stilato sono stati emessi i seguenti atti normativi: la Direttiva 2010/64/UE, 20 ottobre 2010, del Parlamento europeo e del Consiglio, in *G.U.U.E.*, 26 ottobre 2010, L 280/1, sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali, poi recepita dal legislatore nazionale con D.Lgs. 4 marzo 2014, n. 32, in *G.U.*, 18 marzo 2014, n. 64; la Direttiva 2012/13/UE,

innocenza, che va collocato nella logica europea del reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie per il fine ultimo di armonizzare i sistemi penali di tutti i Paesi membri dell'Unione, così da creare delle regole generali il più possibili omogenee.

La direttiva è inerente il solo procedimento penale, in ogni sua fase, e si riferisce alle persone fisiche, indagate o imputate, fino alla definitività della sentenza di condanna<sup>17</sup>, disciplinando aspetti ulteriori rispetto alla presunzione di innocenza, sulla quale si concentra il presente contributo, quali l'onere della prova, il diritto al silenzio e il diritto di non autoincriminarsi.

L'art. 13 della direttiva prevede, poi, una clausola di non regressione, secondo la quale *“nessuna disposizione può essere interpretata in modo tale da limitare o derogare ai diritti e alle garanzie procedurali garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dalla CEDU, da altre pertinenti disposizioni di diritto internazionale o dal diritto di qualsiasi Stato membro, che assicurino un livello di protezione più elevato”*.

Entrando nel merito dei contenuti della direttiva, la prima prescrizione da esaminare è quella rivolta agli Stati membri affinché adottino le misure necessarie per garantire che le dichiarazioni rilasciate dalle autorità pubbliche (espressione omnicomprensiva che è stata così deliberatamente adottata, come illustrato nel *considerandum* n. 17)<sup>18</sup>, e le decisioni giudiziarie, diverse da quelle sulla colpevolezza, non presentino l'indagato o

---

22 maggio 2012, in *G.U.U.E.*, 1° giugno 2012, L 142/1, del Parlamento europeo e del Consiglio, sul diritto all'informazione nei procedimenti penali, recepita con D.Lgs. 1 luglio 2014, n. 101, in *G.U.*, 17 luglio 2014, n. 164; la Direttiva 2013/48/UE, 22 ottobre 2013, in *G.U.U.E.*, 6 novembre 2013, L 294/1, del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa al diritto di avvalersi di un difensore nel procedimento penale e nel procedimento di esecuzione del mandato d'arresto europeo, al diritto di informare un terzo al momento della privazione della libertà personale e al diritto delle persone private della libertà personale di comunicare con terzi e con le autorità consolari. Per una ricostruzione delle vicende normative qui sintetizzate: cfr. L. CAMALDO, *Presunzione di innocenza e diritto di partecipare al giudizio: due garanzie fondamentali del giusto processo in un'unica direttiva dell'Unione europea*, in *Dir. pen. cont.*, 23 marzo 2016.

<sup>17</sup> Direttiva 2016/343/UE, 9 marzo 2016, *cit.*, art. 2: *Ambito di applicazione*.

*La presente direttiva si applica alle persone fisiche che sono indagate o imputate in un procedimento penale. Si applica a ogni fase del procedimento penale, dal momento in cui una persona sia indagata o imputata per aver commesso un reato o un presunto reato sino a quando non diventi definitiva la decisione che stabilisce se la persona abbia commesso il reato.*

<sup>18</sup> Secondo il quale per *“dichiarazioni pubbliche rilasciate da autorità pubbliche”* dovrebbe intendersi qualsiasi dichiarazione riconducibile a un reato e proveniente da un'autorità coinvolta nel procedimento penale che ha ad oggetto tale reato, quali le autorità giudiziarie, di polizia e altre autorità preposte all'applicazione della legge, o da un'altra autorità pubblica, quali ministri e altri funzionari pubblici, fermo restando che ciò lascia impregiudicato il diritto nazionale in materia di immunità.

l'imputato come colpevole fino a che la sua responsabilità non sia stata legalmente provata.

Indispensabile per l'attuazione della prescrizione appena vista è la regolamentazione delle modalità di divulgazione delle informazioni relative ai procedimenti pendenti così da conciliare la tutela della presunzione di innocenza in favore dell'indagato/imputato con la libertà di stampa e dei media<sup>19</sup>.

Gli unici atti che possono derogare alle garanzie poste a presidio della presunzione di innocenza (si intende: sempre che nei contenuti non presentino l'indagato o l'imputato come colpevole) sono quegli atti riferibili alla pubblica accusa, quali l'imputazione, che sono volti all'accertamento della colpevolezza dell'indagato o dell'imputato, o le decisioni preliminari "fondate sul sospetto o su indizi di reità", tra le quali si ritiene debba rientrare la custodia cautelare<sup>20</sup>.

Altre deroghe previste dalla direttiva sono costituite dalla possibilità per le autorità pubbliche di divulgare informazioni sui procedimenti penali per due ulteriori ragioni, l'una di carattere investigativo, l'altra di tutela dell'ordine pubblico.

Nel primo caso è, infatti, previsto che quando sia strettamente necessario per motivi connessi all'indagine penale sia legittima la diffusione di materiale video allo scopo di ottenere la collaborazione del pubblico nell'individuazione dell'autore del reato.

A tutela dell'ordine pubblico è, invece, previsto che le autorità competenti forniscano

---

<sup>19</sup> V. Considerandum n. 19: "Gli Stati membri dovrebbero adottare le misure necessarie per garantire che, nel fornire informazioni ai media, le autorità pubbliche non presentino gli indagati o imputati come colpevoli, fino a quando la loro colpevolezza non sia stata legalmente provata. A tal fine, gli Stati membri dovrebbero informare le autorità pubbliche dell'importanza di rispettare la presunzione di innocenza nel fornire o divulgare informazioni ai media, fatto salvo il diritto nazionale a tutela della libertà di stampa e dei media". Sull'argomento: cfr. R. CHENAL, *Il rapporto tra processo penale e media nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Dir. pen. cont.*, 15 novembre 2017; F. PALAZZO, *Note sintetiche sul rapporto tra giustizia penale e informazione giudiziaria*, *ivi*, 15 novembre 2017; L. CAMALDO, *Presunzione di innocenza e diritto di partecipare al giudizio: due garanzie fondamentali del giusto processo in un'unica direttiva dell'Unione europea*, *cit.*; ID., *La pubblicazione degli atti processuali tra giusto processo e libertà di stampa*, Milano, 2012, 8 ss.; P.P. PAULESU, *La presunzione di innocenza, tra realtà processuali e dinamiche extraprocessuali*, in *Giurisprudenza europea e processo penale italiano*, a cura di A. BALSAMO - R.E. KOSTORIS, Torino, 2008, 125 ss.

<sup>20</sup> Considerandum n. 16: "Ciò dovrebbe lasciare impregiudicati gli atti della pubblica accusa che mirano a dimostrare la colpevolezza dell'indagato o imputato, come l'imputazione, nonché le decisioni giudiziarie in conseguenza delle quali decorrono gli effetti di una pena sospesa, purché siano rispettati i diritti della difesa. Dovrebbero altresì restare impregiudicate le decisioni preliminari di natura procedurale, adottate da autorità giudiziarie o da altre autorità competenti e fondate sul sospetto o su indizi di reità, quali le decisioni riguardanti la custodia cautelare, purché non presentino l'indagato o imputato come colpevole".

informazioni oggettive sullo stato del procedimento penale, per motivi di sicurezza (il *considerandum* n. 18 reca l'esempio della necessità di informare gli abitanti di una determinata zona della possibile perpetrazione di un reato ambientale).

Per garantire il rispetto delle prescrizioni, l'art. 10 della direttiva impone l'adozione di specifici strumenti di impugnazione che si prefiggono di ripristinare, a vantaggio dell'indagato o dell'imputato, la situazione antecedente alla lesione della presunzione di innocenza.

Quanto alla presunzione di innocenza nell'accezione di regola di trattamento la direttiva richiede che gli Stati membri adottino le misure appropriate affinché gli indagati non vengano presentati, in tribunale o in pubblico, "attraverso il ricorso a misure di coercizione fisica", legittime solo laddove risultino necessarie per motivi di sicurezza, per il pericolo di fuga dell'indagato o dell'imputato o affinché questi non entri in contatto con terzi.

Evidente, infatti, che la presentazione dell'indagato o dell'imputato in manette o altri strumenti di coercizione fisica<sup>21</sup> possiede una tale forza evocativa da risultare idonea ad influenzare il giudizio sulla responsabilità del soggetto oltre a causargli danni di immagine ed altri danni collaterali di natura eterogenea, difficilmente rimediabili in caso di proscioglimento dalle accuse.

#### 4. Il recepimento interno della direttiva

Con il decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 188, il legislatore si è adeguato alla direttiva europea, colmando alcune lacune segnalate dalla Commissione europea e cercando di rimediare, altresì, all'erosione del principio della presunzione di non colpevolezza che veniva avvertita già da tempo dalla dottrina.<sup>22</sup>

Le cause della suddetta erosione erano state individuate nel mito dell'efficienza processuale che ha condotto ad un accantonamento delle garanzie a vantaggio di una

---

<sup>21</sup> Cfr. L. CAMALDO, *Immagine dell'imputato in manette, presunzione di non colpevolezza e tutela della libertà morale*, in *Cass. pen.*, 2001, 6, 1942 ss.; P. ZOERLE, *La pubblicazione di immagini dell'imputato tra libertà di cronaca giudiziaria, diritto alla riservatezza e presunzione di innocenza*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2018, 1, 343.

<sup>22</sup> O. MAZZA, *La presunzione d'innocenza messa alla prova*, in *Dir. pen. cont.*, 9 aprile 2019, 5.



minore durata dei processi<sup>23</sup>; nell' eccessivo spazio concesso a riti speciali o negoziali avviati col consenso dell'imputato in deroga al principio del contraddittorio nella formazione della prova<sup>24</sup>; nell'affermazione del procedimento di prevenzione, caratterizzato dall'abbassamento della soglia delle garanzie; nello spostamento dell'asse processuale dalla tutela dell'imputato a quella della persona offesa.

Per conformare la propria normativa all'impostazione europea, il legislatore ha introdotto la disciplina che segue.

#### **4.1. Il divieto di dichiarazioni delle autorità pubbliche sulla colpevolezza**

Una prima novità di rilievo, apportata dall'art. 2 del d. lgs. n. 188/2021, è l'introduzione espressa del divieto di additare l'imputato come colpevole, principio che si doveva ritenere già vigente in considerazione dell'astratta proclamazione della presunzione di innocenza ma che era privo di una specifica previsione.

Si tratta di una norma introdotta, come evidente, allo scopo di evitare che i giudizi vengano influenzati dal clamore mediatico che spesso accompagna processi di rilevanza o di interesse pubblico.

Sono destinatarie del divieto le "autorità pubbliche", definizione utilizzata dalla direttiva e riprodotta fedelmente in quanto idonea ad abbracciare le differenti autorità che operano nel variegato quadro dei sistemi processuali penali europei.

---

<sup>23</sup> Corte cost., 4 dicembre 2009, n. 317 in *Giur. cost.*, 2009, 6, 4747, con nota di G. UBERTIS, *Sistema multilivello dei diritti fondamentali e prospettiva abolizionista del processo contumaciale*, ha affermato che "un processo non 'giusto', perché carente sotto il profilo delle garanzie, non è conforme al modello costituzionale, quale che sia la sua durata".

<sup>24</sup> P. FERRUA, *Una messa alla prova sul filo del rasoio costituzionale*, in *Strategie di deflazione penale e rimodulazioni del giudizio in absentia*, a cura di M. DANIELE – P. P. PAULESU, Torino, 2015, 183, porta l'esempio della sospensione del processo per messa alla prova che ritiene in tensione con il principio costituzionale in esame. Per O. MAZZA, *La presunzione d'innocenza messa alla prova*, cit., 7, "la messa alla prova è una tipica forma di esecuzione della pena alternativa alla detenzione". Contra G. UBERTIS, *Sospensione del procedimento con messa alla prova e Costituzione*, in *Argomenti di procedura penale*, IV, Milano, 2016, 253 ss., secondo il quale la sospensione per messa alla prova non prevede una pronuncia di colpevolezza proprio perché ciò sarebbe inconciliabile con l'art. 27, co. 2, Cost.; V. MAFFEO, *Novità sistematiche in tema di messa alla prova. Per una riconsiderazione, costituzionalmente compatibile, del rapporto tra pena e processo*, in *Cass. pen.*, 2018, 3194 ss.

Guardando all'ordinamento italiano rientrano senza dubbio nella categoria il pubblico ministero, la polizia giudiziaria ed i giudici che abbiano svolto o svolgano le loro funzioni nella fase delle indagini preliminari e nella fase dibattimentale del processo.

La dottrina<sup>25</sup> ritiene che il divieto riguardi anche le autorità appena individuate anche in riferimento a processi nei quali non svolgano alcun ruolo; gli organi del potere esecutivo, quali Ministeri ed Uffici territoriali aventi rilevanza esterna; gli esponenti di Agenzie pubbliche, di Autorità indipendenti o di Enti pubblici territoriali.

Sono, invece, da escludere dal novero dei destinatari del divieto<sup>26</sup> i parlamentari ed i componenti del Consiglio superiore della magistratura, nell'esercizio delle loro funzioni, ai quali si riferisce la deroga inserita nella direttiva ("il diritto nazionale in materia di immunità").

L'oggetto del divieto è rappresentato dall'indicare pubblicamente come colpevole l'indagato o l'imputato fino a quando la colpevolezza non sia stata accertata con sentenza (o decreto penale di condanna) irrevocabile.

Anche tale prescrizione, a bene vedere, era insita nei principi generali del nostro ordinamento ma era del tutto sprovvista di sanzioni, in particolare in riferimento all'arco temporale della celebrazione del processo che, come visto, ben poteva essere condizionato dal mancato intervento in ordine alla lesione della presunzione di innocenza.

Il legislatore ha, allora, introdotto degli strumenti che, secondo le intenzioni, dovrebbero consentire all'imputato di ottenere un immediato ed efficace ripristino dei propri diritti.

In primo luogo si prevede il diritto dell'interessato a richiedere all'autorità giudiziaria una rettifica della dichiarazione che lo abbia indicato pubblicamente come colpevole.

Autorità che deve procedere alla rettifica immediatamente e, comunque, non oltre quarantotto ore dalla ricezione della richiesta, con le stesse modalità della prima dichiarazione oppure *"se ciò non è possibile, con modalità idonee a garantire il medesimo*

---

<sup>25</sup> N. ROSSI, *Il diritto a non essere "additato" come colpevole prima del giudizio. La direttiva UE e il decreto legislativo in itinere*, cit.

<sup>26</sup> V. Considerandum n. 17: *Per "dichiarazioni pubbliche rilasciate da autorità pubbliche" dovrebbe intendersi qualsiasi dichiarazione riconducibile a un reato e proveniente da un'autorità coinvolta nel procedimento penale che ha ad oggetto tale reato, quali le autorità giudiziarie, di polizia e altre autorità preposte all'applicazione della legge, o da un'altra autorità pubblica, quali ministri e altri funzionari pubblici, fermo restando che ciò lascia impregiudicato il diritto nazionale in materia di immunità.*

rilievo e grado di diffusione della dichiarazione oggetto di rettifica" (art. 2, comma 4, D. lgs. n. 188/2021).

E' evidente, tuttavia, che la richiesta di rettifica viene rivolta alla stessa autorità "accusata" della lesione alla presunzione di innocenza che, con ampio margine di discrezionalità, dovrebbe ammettere la violazione e provvedere da sé.

Ecco che allora il legislatore, per porre rimedio ad una rettifica inadeguata o al rigetto della richiesta di rettifica, ha introdotto un ulteriore strumento di tutela rappresentato dal ricorso di urgenza dinanzi al tribunale civile ex art. 700 c.p.c.

Con tale mezzo l'interessato può contestare, con uno strumento assai rapido, che consentirebbe di ripristinare in tempi ragionevoli la garanzia compromessa, il mancato accoglimento dell'istanza di rettifica da parte dell'autorità che aveva reso la dichiarazione o, comunque, nel caso in cui invece l'istanza fosse stata accolta, di ordinare la pubblicazione della rettifica secondo le modalità ex art. 2, comma 4, che avrebbero dovuto essere rispettate originariamente.

La norma fa salva, peraltro, la possibilità che, a prescindere dal ripristino della garanzia nel corso del procedimento, seguano conseguenze penali o disciplinari per gli autori della violazione ed insorga il diritto al risarcimento del danno in capo all'interessato.

#### **4.2. Le modalità di comunicazione da parte della Procura**

Per quanto concerne la disciplina delle modalità di comunicazione della Procura, il decreto legislativo n. 188/2021, con l'art. 3, è in effetti intervenuto sulla normativa preesistente che già regolava la (ri)organizzazione degli uffici del pubblico ministero<sup>27</sup>,

---

<sup>27</sup> D. lgs. 20 febbraio 2006, n. 106. In senso critico, L. FILIPPI, *Quale presunzione di innocenza?*, in [www.penaledp.it](http://www.penaledp.it), 11 novembre 2021, che osserva come fosse già vigente una legge che regolava la materia che è stata tuttavia inosservata e riporta un passaggio significativo dell'art. 5 del D. lgs. 20 febbraio 2006, n. 106: "il procuratore della Repubblica mantiene personalmente, ovvero tramite un magistrato dell'ufficio appositamente delegato, i rapporti con gli organi di informazione. 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. È fatto divieto ai magistrati della Procura della Repubblica di rilasciare dichiarazioni o fornire notizie agli organi di informazione circa l'attività giudiziaria dell'ufficio. Il procuratore della Repubblica ha l'obbligo di segnalare al consiglio giudiziario per l'esercizio del potere di vigilanza e di sollecitazione dell'azione

in guisa che il combinato disposto di due testi comporta che il Procuratore della Repubblica, personalmente o mediante un magistrato dell'ufficio appositamente delegato, mantenga i rapporti con la stampa; che le propalazioni di informazioni verso l'esterno avvengano esclusivamente tramite comunicati ufficiali o tramite conferenze stampa<sup>28</sup>; che le conferenze stampa stesse possano essere indette soltanto per specifiche ragioni di interesse pubblico che devono essere motivate nell'apposito atto.

Particolare attenzione viene riservata dalla novella alla fase delle indagini preliminari nel corso della quale la tutela della presunzione di innocenza deve essere rafforzata, atteso che le facoltà difensive sono inizialmente comprese ed il procedimento è condotto unilateralmente dal pubblico ministero.

Per quanto riguarda le informazioni che vengono rese pubbliche, il legislatore ha ribadito indirettamente la preclusione alla diffusione di notizie inerenti le indagini preliminari, fatta eccezione per i casi in cui sia *"strettamente necessario per la prosecuzione delle indagini o ricorrono altre specifiche ragioni di interesse pubblico"* (nuovo art. 5, comma 2 bis, D. lgs. 20 febbraio 2006, n. 106).

Aderendo ad uno dei rilievi mossi dalla Commissione europea alla nostra disciplina processuale il legislatore ha operato un giro di vite intervenendo anche sull'art. 329, co. 2, c.p.p., precisando che il potere di desecretare singoli atti di indagine o parti di essi previsto da tale norma è esercitabile quando risulti *"strettamente"* necessario ai fini della prosecuzione delle indagini (art. 4, co. 2, lett. b) D. lgs. n. 188/2021).

Esaminando criticamente le due deroghe della necessità per la prosecuzione delle indagini e delle specifiche ragioni di interesse pubblico, pur nella conformità ai dettami della direttiva europea, si può sin d'ora rilevare che la formulazione assai indeterminata dei presupposti apre ad un'ampia discrezionalità di applicazione.

---

*disciplinare, le condotte dei magistrati del suo ufficio che siano in contrasto col divieto fissato al comma 3".*

<sup>28</sup> Le stesse prescrizioni ricadono sugli ufficiali di polizia giudiziaria che forniscano informazioni sugli atti di indagine ai quali abbiano partecipato, laddove siano autorizzati in tal senso dal Procuratore con atto motivato in ordine alle specifiche ragioni di pubblico interesse.

Laddove rappresenta, invece, un dato tecnico ed asettico, non suscettibile di ingenerare violazioni, l'indicazione nelle informazioni inerenti i procedimenti della fase esatta in cui esso si trovi<sup>29</sup>.

E' questa un'innovazione da valutare senz'altro positivamente se si considera che la prassi ha dimostrato che la mancata e costante indicazione della fase processuale nel quale si trova un dato procedimento ha comportato la considerazione da parte del pubblico del soggetto indagato quale colpevole, senza che sia stata data la possibilità di comprendere che, al contrario, nessuna sentenza di condanna era stata emessa o che la stessa, qualora fosse intervenuta, non era ancora definitiva.

Il legislatore, in ossequio alla stessa *ratio*, è infine intervenuto sulla prassi di etichettare, molto spesso ad opera dei pubblici ministeri o della polizia giudiziaria, un dato procedimento con denominazioni di fantasia di per sé lesive dell'immagine dell'imputato e che l'esperienza ha dimostrato essere difficili da rimuovere anche in seguito all'eventuale successivo proscioglimento (art. 3, comma 3 ter, D. lgs. n. 188/2021 che prevede il divieto di "*assegnare ai procedimenti pendenti denominazioni lesive della presunzione di innocenza*").

#### **4.3. I provvedimenti diversi da quelli sul merito**

Con l'inserimento nel codice di procedura penale dell'art. 115 bis<sup>30</sup>, rubricato "garanzia della presunzione di innocenza", il legislatore ha, invece, disciplinato la presunzione di innocenza all'interno del procedimento, a differenza delle norme appena esaminate che tutelano l'indagato o l'imputato all'esterno dello stesso.

La nuova norma menziona i provvedimenti "*diversi da quelli volti alla decisione in merito alla responsabilità penale dell'imputato*" che presuppongono la valutazione di prove, elementi di prova o indizi di colpevolezza, imponendo all'autorità giudiziaria di limitare i riferimenti alla colpevolezza ai soli fini dell'individuazione di presupposti, requisiti e condizioni necessari per l'adozione del provvedimento.

---

<sup>29</sup> N. ROSSI, *Il diritto a non essere "additato" come colpevole prima del giudizio. La direttiva UE e il decreto legislativo in itinere, cit.*, parla di informazione "*situata*".

<sup>30</sup> Mediante l'art. 4 del D. lgs. n. 188/2021.

Dalla formula costruita in negativo e non sufficientemente analitica, la dottrina<sup>31</sup> ha ricavato che la nozione di provvedimenti *diversi da quelli volti alla decisione in merito alla responsabilità penale dell'imputato*" ricomprenda, in primo luogo, i provvedimenti cautelari.

Gli atti del pubblico ministero volti a dimostrare la colpevolezza dell'indagato o dell'imputato che per definizione recano inevitabilmente riferimenti alla ritenuta colpevolezza dell'accusato sono i soli per il quali la novella contempla una deroga al principio generale.

La *ratio* dell'intervento normativo risiede nella comprensione dei gravi danni che possono conseguire all'indagato o all'imputato da giudizi anticipatori del merito che trapelino dai provvedimenti cautelari o da altri provvedimenti interlocutori, se tali valutazioni non vengono tempestivamente stralciate dal procedimento in corso.

Nei primi commenti alla novella<sup>32</sup> l'intervento del legislatore sul punto è stato giudicato positivamente in considerazione del fatto che nei provvedimenti cautelari si *"prova la probabile colpevolezza"* ed, è quindi, necessario che non si oltrepassi il limite di questa regola di giudizio, funzionale alla valutazione sull'irrogazione di una misura cautelare e non, invece, ad una pronuncia sulla colpevolezza.

Esaminando i rimedi immediati che il legislatore ha attribuito all'interessato a fronte di una violazione della presunzione di innocenza, va evidenziata, in primo luogo, la possibilità di richiedere la correzione del provvedimento, nel termine di dieci giorni dalla conoscenza dello stesso, al giudice che procede (art. 115 bis, co. 3, c.p.p.).

---

<sup>31</sup> Molto critico sulla tecnica legislativa (*"sibillino testo di pessima lega"*) P. FERRUA, *La direttiva europea sulla presunzione di innocenza e i provvedimenti cautelari*, cit., che ritiene che la disciplina dei provvedimenti cautelari si ricavi da entrambi i commi dell'art. 115 bis c.p.p.

<sup>32</sup> P. FERRUA, *La direttiva europea sulla presunzione di innocenza e i provvedimenti cautelari*, cit., che contesta l'impostazione dell'orientamento maggioritario [J. FERRER BELTRAN, *Verso una teoria degli standard probatori*, in *Cass. pen.*, 2021, 2214 s.; G. GAROFALO, *Un dialogo giusfilosofico sulla necessità degli standard di prova*, in *Cass. pen.*, 2020, 3892 s.; D. VIGONI, *Giudizi prognostici e ragionevole dubbio*, in AA.VV., *Giudizio penale e ragionevole dubbio*, a cura di A. INCAMPO e A. SCALFATI, Bari, 2017, 378 s.; G. PIERRO, *Accertamento del fatto e colpevolezza al di là di ogni ragionevole dubbio*, Roma, 2011, 43 ss.; F. CAPRIOLI, *L'accertamento della responsabilità penale "oltre ogni ragionevole dubbio"*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2009, 77 ss.] che ritiene applicabile alle sentenze di condanna lo standard probatorio più elevato rappresentato dal principio dell'oltre ogni ragionevole dubbio, mentre per i provvedimenti cautelari lo standard inferiore del *"più probabile che non"*. Favorevoli alla chiave di lettura minoritaria M. DANIELE, voce *Indizi (diritto processuale penale)*, in *Enc. dir., Annali*, X, Milano, 2017, 511 ss.; P. PAULESU, *La presunzione di non colpevolezza dell'imputato*, II ed., Torino, 2009, 228 ss.

Avverso la decisione del giudice, che deve intervenire entro 48 ore dal deposito dell'istanza ed è resa nelle forme del decreto motivato, possono proporre opposizione dinanzi al presidente del tribunale o della corte l'interessato e le altre parti, ma anche il pubblico ministero, nel termine, sanzionato con la decadenza, di dieci giorni decorrenti, rispettivamente, dalla notifica o dalla comunicazione.

Mediante il richiamo all'art. 36, co. 4, c.p.p., operato dall'art. 115 bis, co. 4, c.p.p., nel caso in cui l'opposizione riguardi un provvedimento emesso dal presidente del tribunale o della corte di appello, competente a decidere sarà, rispettivamente, il presidente della corte di appello o il presidente della corte di cassazione.

La decisione sull'opposizione è presa "con decreto senza formalità di procedura" (art. 115 bis, co. 4, c.p.p.).

In linea astratta la novella ha introdotto un rimedio "di primo grado" apparentemente agile ma che, tuttavia, ha relative possibilità di accoglimento effettivo, atteso che, in prima battuta, è rivolto allo stesso giudice che ha emesso il provvedimento censurato.

Ha previsto, poi, un'impugnazione dinanzi ad un giudice terzo che, almeno nelle previsioni, è scandita da tempi piuttosto celeri, tali da consentire, in ipotesi, una tempestiva rimozione del pregiudizio.

In dottrina sono state avanzate<sup>33</sup>, tuttavia, perplessità sull'effettiva rapidità di tali sub-procedimenti che rischiano di trasformarsi in appesantimenti incidentali del processo quanto a ragionevole durata e che, da un punto di vista della strategia difensiva, rischiano di risolversi in un "boomerang" laddove, di fatto, si porrebbe l'accento su valutazioni anticipatorie del merito che, nel corso del procedimento, ben potrebbero essere poi tralasciate.

Per conformità con quanto previsto per le dichiarazioni delle autorità pubbliche sarebbe stato opportuno, allora, che si prevedesse che nei provvedimenti cautelari o incidentali sia obbligatoriamente inserito il riferimento alla specifica fase processuale in cui si trovi il procedimento.

Ma, in generale, occorre che alla riforma si accompagni un "mutamento culturale" a sostegno del principio della presunzione di innocenza che investa la magistratura,

---

<sup>33</sup> N. ROSSI, *Il diritto a non essere "additato" come colpevole prima del giudizio. La direttiva UE e il decreto legislativo in itinere*, cit.

attesa l'insufficienza della previsione di una sanzione in sede disciplinare che non comporta alcun ristoro, se non morale, all'interessato che vedrebbe in ogni caso pregiudicata la propria difesa nel processo.

#### 4.4. Presentazione degli indagati e degli imputati

La novella ha, infine, disciplinato l'aspetto della presentazione come colpevoli degli indagati o imputati mediante il ricorso a mezzi di coercizione fisica (manette ai polsi; "ferri alle gambe", per usare l'espressione contenuta nella tabella di concordanza inviata dall'Italia alla Commissione europea nelle fasi di dialogo successive all'emanazione della direttiva).

La necessità di regolamentare la presentazione *in vinculis* dell'indagato o dell'imputato trae origine dalla rilevazione che l'immagine fortemente evocativa che ne discende può comportare un condizionamento per il giudice tale da viziare la presunzione di innocenza che dovrebbe governare la sua decisione.

Per tacere dei danni collaterali, spesso indelebili, che possono derivare all'interessato al di fuori del processo, prima o dopo la sua celebrazione, dallo stigma impresso da un'immagine che cristallizza una condizione che *ex post* si è dimostrata ingiustificata.

E' stato dimostrato che una videoripresa o una fotografia dell'imputato in manette ha spesso ingenerato nel pubblico il convincimento che il soggetto raffigurato fosse stato condannato, in assenza di informazioni precise sulla fase del procedimento e considerata la difficoltà per il cittadino di comprendere gli aspetti tecnici delle vicende processuali<sup>34</sup>.

Ciò che sorprende è che il legislatore ha perso l'occasione di introdurre anche in tale ambito delle sanzioni, in difformità rispetto a quanto visto per altre condotte lesive della presunzione di innocenza.

Se il codice di procedura penale già disciplinava tale aspetto, all'art. 474, in riferimento al dibattimento (mentre la l. 12 dicembre 1992, n. 492 regola il divieto assoluto di accompagnamento coattivo di soggetti in condizioni di restrizione di libertà, salvo casi eccezionali), la novella (mediante l'art. 4, co. 4, lett. d) introduce un comma 1 nell'art.

---

<sup>34</sup> Cfr. A. GIARDA, *Meno giustizia spettacolo e più favor libertatis*, in A. GIARDA, *Praxis criminalis*, Milano, 1994, 460.



474 con il quale si prevede che l'eventuale uso dei mezzi di coercizione fisica è valutato dal giudice che provvede sul punto con ordinanza, da revocare, attesa la eccezionalità della limitazione, quando sono cessati i motivi del provvedimento.

La limitazione della libertà, dettata esclusivamente dalla sussistenza delle particolari esigenze descritte dalla norma (motivi di sicurezza; pericolo di fuga dell'indagato o dell'imputato; evitare che questi entri in contatto con terzi) non può essere comunque di ostacolo al pieno esercizio della libertà di autodeterminazione, condizione essenziale del diritto di difesa dell'imputato, cui deve essere garantito il diritto di consultarsi riservatamente con il difensore, anche attraverso l'impiego di strumenti tecnici idonei.

*dirittifondamentali.it*