

**SCHWEIZER PRESSERAT
CONSEIL SUISSE DE LA PRESSE
CONSIGLIO SVIZZERO DELLA STAMPA**

Geschäftsstelle/Secrétariat de direction:

Ursina Wey, Rechtsanwältin

Effingerstrasse 4a

3011 Bern

Telefon/Téléphone: 033 823 12 62

info@presserat.ch / www.presserat.ch

Restrizioni al lavoro dei giornalisti e altri ostacoli alla pubblicità della giustizia

**Presa di posizione del Consiglio svizzero della stampa 25/2015
del 7 maggio 2015**

I. Fatti

A. L'attività del Consiglio della stampa consiste nel contribuire alla riflessione sui principali problemi di etica dei media e nel promuovere le discussioni interne alle redazioni sui medesimi. Il Regolamento consente al Consiglio, oltre al trattamento dei reclami presentati, di affrontare di propria iniziativa e di pronunciarsi su questioni singole di etica e di deontologia.

Il 19 settembre 2013 il Plenum del Consiglio decideva di affrontare il tema delle «procedure abbreviate nel diritto processuale penale svizzero» e di incaricare la 3. Camera di preparare una bozza di presa di posizione. Motivo della discussione: una serie di casi in cui i resocontisti giudiziari lamentavano una restrizione della loro possibilità di riferire. Il disagio si era tradotto anche in una serie di editoriali che riprendevano i temi di una discussione già in corso. Alcuni titoli: «Intese al posto di sentenze» (*Deals statt Urteile*) in: «Beobachter» 16.3.2011, «Cani da guardia addormentati» (*Wachhunde im Tiefschlaf*) in: «Tages-Anzeiger» 22.3.2011, «Avanti con la giustizia segreta» (*Geheimjustiz im Vormarsch*) in: «St.Galler Tagblatt» 1.2.2013. Tra le procure e gli imputati sempre di più si constatavano «accordi dietro le quinte» di cui i tribunali si limitavano praticamente a prendere atto. La repressione dei crimini e dei delitti risultava in tal modo trasferita dai tribunali ai pubblici ministeri.

Alla 3. Camera il Plenum ha consentito di associare alla riflessione anche altre tematiche vicine a quella principale.

B. Le restrizioni al lavoro dei cronisti giudiziari circa le procedure abbreviate, i decreti d'accusa e gli atti d'abbandono dipendono essenzialmente dal nuovo Codice di procedura penale (CPP) in seguito alla cui entrata in vigore, nel 2011, un sempre maggior numero di casi giudiziari si concludono con il rito abbreviato in cui le competenze del pubblico ministero risultano, rispetto a prima, molto aumentate. Ci si può chiedere se il diritto costituzionalmente garantito della pubblicità della giustizia sia ancora rispettato. Questo vale anche per l'abbandono del procedimento in cambio di una riparazione, secondo l'art. 53 del Codice

penale (CP). Nel caso dell'ex capo dell'esercito Roland Nef, la Procura generale di Zurigo ne ha per esempio dedotto che non era obbligata a rendere pubblico l'atto di abbandono. Problemi analoghi risultano nel caso di decreti d'accusa o di non luogo a procedere. Anche in questi casi la pubblicità del giudizio è intralciata da ostacoli procedurali che si frappongono ai giornalisti per la consultazione degli atti. Altri ostacoli si constatano nelle limitazioni poste all'accredito dei giornalisti da parte dei tribunali e dai sempre nuovi vincoli che questi loro impongono circa quel che si può o non si può riferire.

C. La 3. Camera ha promosso una consultazione, invitando a esprimersi resocontisti giudiziari ed esperti di diritto penale. La consultazione, svoltasi il 19 marzo 2014, non aveva per tema unicamente le procedure abbreviate secondo gli articoli 358 ss del CPP ma ha consentito pure uno scambio di opinioni circa la procedura del decreto d'accusa, i decreti d'abbandono o di non luogo a procedere, nonché le riparazioni di cui all'art. 53 CP. Hanno partecipato alla consultazione il procuratore generale del Canton Zurigo Martin Bürgisser, il redattore del «Tages-Anzeiger» Thomas Hasler, il docente al Medien Ausbildung-Zentrum di Lucerna e co-presidente di «investigativ-ch» Dominique Strelbel, il docente di diritto e procedura penale dell'Università di Zurigo Marc Thommen, il redattore della «Weltwoche» Alex Baur, la redattrice dell'ufficio inchieste della «Sonntags/Zeitung» e di «Le Matin dimanche» Catherine Boss e il giudice federale Niklaus Oberholzer.

L'esito della consultazione è riportato nei documenti allegati. Le persone consultate hanno confermato entro la primavera del 2015 le loro affermazioni.

D. La 3. Camera – composta del presidente Max Trossmann e dei membri Marianne Biber, Jan Grübler, Peter Liatowitsch, Markus Locher, Franca Siegfried e Matthias Halbeis – ha discusso il progetto di presa di posizione nella sua seduta del 4 giugno 2014 e in seguito per corrispondenza.

E. Il Plenum del Consiglio della stampa ha discusso la presente presa di posizione durante le sedute del 25 settembre 2014 e del 7 maggio 2015, adottando il testo definitivo in quest'ultima seduta.

II. Considerandi

1. Il principio di pubblicità è il rimedio che l'epoca dei Lumi ha opposto alle aberrazioni della giustizia segreta e arbitraria tipica dell'Assolutismo. Il ceto borghese non era più disposto ad accettare che il potere dello Stato si esercitasse dietro porte chiuse e con l'esclusione del popolo. Il principio della pubblicità dei dibattimenti appartiene quindi alle conquiste più importanti dello Stato di diritto liberale. La trasparenza dei procedimenti è essenziale per la fiducia che il cittadino deve avere in una giustizia indipendente e corretta. L'art. 30 cpv. 3 della Costituzione svizzera (Cst) garantisce di conseguenza la pubblicità delle udienze e della pronuncia della sentenza, pur ammettendo eccezioni previste dalla legge. Garanzie analoghe in tema di diritti umani sono contenute nell'art. 6 cpv. 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e nell'art. 14 cpv. 1 del Patto internazionale sui diritti civili e politici

(Patto ONU II). L'art. 30 cpv. 3 Cst (in combinato disposto con l'art. 16 Cst) disciplina la pratica giudiziaria relativa. Il pubblico deve essere posto in grado di osservare e di commentare da una distanza critica l'attività dei tribunali. Di conseguenza, non solo i diretti interessati dal procedimento hanno diritto di accedere alle udienze e alla pronuncia delle sentenze dei tribunali ma anche ogni singolo cittadino: in questo si differenzia la pubblicità garantita alle parti da quella garantita a tutti. Udienze e sentenze sono pertanto fonti d'informazione accessibili a ognuno. Si comprende tuttavia che questa pubblicità sia risentita spesso dagli imputati non più come una protezione ma come una costrizione aggiuntiva, paragonabile in qualche modo alla pena medievale della gogna.

2. Il diritto alla pubblicità non si limita alle udienze e alla pronuncia della sentenza. Ai giornalisti la prassi del Tribunale federale riconosce anche il diritto di consultare i decreti d'accusa, d'abbandono o di non luogo a procedere se esiste un interesse degno di protezione e se non vi ostino preminenti interessi pubblici o privati. Il procedimento che conduce al decreto d'accusa come tale non è pubblico (art. 60 cpv. 3 CPP). Se non vi è opposizione, tale decreto d'accusa si trasformerà in giudizio. Ovviamente gli interessati – secondo una prassi costante del Tribunale federale – potranno prenderne visione alla Cancelleria del tribunale. Se tuttavia si considera il gran numero di giudizi di questo tipo, si constata che il pubblico ne viene a conoscenza soltanto di rado, a meno che non se ne occupi la stampa.

3. Punto centrale del procedimento abbreviato secondo l'art. 358 ss del CPP è l'accordo tra il procuratore pubblico e l'imputato. Ammettendo la sua responsabilità l'imputato può sperare in una pena più mite.

L'imputato può chiedere che si proceda con rito abbreviato se ammette i fatti essenziali ai fini dell'apprezzamento giuridico e riconosce quanto meno nella sostanza le pretese civili. Il procuratore pubblico può accedere alla richiesta se intende chiedere una pena detentiva non superiore ai cinque anni e se il procedimento non può essere liquidato con un decreto di accusa. Se queste condizioni sono rispettate, il procuratore pubblico può liberamente decidere per il rito abbreviato: se accetta la richiesta dell'imputato, redige un atto d'accusa in cui sono indicate anche l'entità della pena e tutte le conseguenze del giudizio. L'atto d'accusa è sottoposto all'imputato e all'eventuale accusatore privato per approvazione. L'imputato lo deve accettare esplicitamente (il suo silenzio vale quale rifiuto); l'eventuale accusatore privato non deve opporvisi (il suo silenzio vale come accettazione). Ottenuto questo accordo, il tribunale di primo grado svolge un dibattimento. Il tribunale si limita ad accertare se l'imputato ammette i fatti su cui poggia l'accusa. Non è previsto un procedimento di assunzione delle prove. Il tribunale decide inoltre se lo svolgimento del rito abbreviato è conforme al diritto e opportuno, se l'accusa concorda con le risultanze del dibattimento e con gli atti di causa e se le sanzioni proposte sono adeguate.

Il rito abbreviato era criticato prima della sua introduzione e lo è tuttora. In gioco è tutta una serie di principi dello stato di diritto. Per esempio, l'imputato rinuncia alla garanzia delle vie giudiziarie. Le possibilità di ricorso che gli restano sono molto ridotte dal momento che ha accettato l'atto d'accusa. E visto che il procuratore pubblico può respingere senza motivazione la richiesta di rito abbreviato, anche quando le condizioni sarebbero date, è il

principio dell'uguaglianza giuridica a venire insidiato. Poiché non è prevista una procedura probatoria immediata (con l'audizione di testimoni e/o periti), anche l'interrogatorio può ridursi a poca cosa. Si restringe in tal modo, diversamente che nelle udienze secondo la procedura ordinaria, la possibilità per l'opinione pubblica di farsi un'idea precisa del caso.

4. Il numero dei processi che si riducono al rito abbreviato è in continuo aumento. Lo dimostrano le statistiche elaborate dal giudice federale Niklaus Oberholzer per il Canton San Gallo. Su circa 400 procedure penali sfociate in un atto d'accusa nel 2013, 80 si sono concluse nel modo indicato. Contando anche i procedimenti conclusi con decreto d'accusa, risulta che solo l'1,5 per cento di tutti i procedimenti penali approda al dibattimento in tribunale. Per il 2014 la situazione è molto simile. Il trend è confermato dal procuratore generale Martin Bürgisser. Le cinque procure pubbliche del Cantone di Zurigo avevano accettato, nel 2011, 120 richieste di rito abbreviato (Martin Bürgisser, «Erste Erfahrungen mit dem abgekürzten Verfahren – Art. 358-362 StPO – in der Praxis» in: Justice-Justiz-Giustizia, 2012/3), nel 2013 erano aumentate a 187, nel 2014 a 372.

È incontestabile che le procedure di rito semplificato comportino necessariamente una minore pubblicità. Il docente di diritto penale Marc Thommen rileva criticamente che, attualmente, anche nei procedimenti ordinari, in molti cantoni si «abbrevia» il procedimento rinunciando per esempio all'audizione di testimoni, con il risultato di rendere più difficile all'opinione pubblica un'adeguata comprensione del caso in esame. In questo l'entrata in vigore del nuovo Codice di procedura penale non c'entra. Nel caso del decreto d'accusa si è invece andati ben oltre. Spesso neppure gli imputati sono interrogati, e quando pure l'interrogatorio avviene, da parte del procuratore, il pubblico non vi assiste. Nel rito abbreviato i giudici si limitano a poche essenziali domande che non vanno a fondo del caso e rendono di fatto più speditivo il dibattimento.

Secondo Bürgisser è proprio del rito abbreviato che il dibattimento avvenga per sommi capi e comporti una minore pubblicità. L'interrogatorio dell'accusato è tuttavia previsto dal Codice di procedura penale e a suo parere deve in ogni caso avvenire per rispetto del prevenuto. È vero tuttavia che, rispetto ai vecchi ordinamenti processuali cantonali, l'armonizzazione conseguente all'introduzione del nuovo Codice di procedura penale federale ha consentito in alcuni cantoni un'apertura maggiore alla pubblicità. Secondo Thommen, a medio termine il rito abbreviato e il procedimento ordinario si assomiglieranno sempre di più: valutazione che altri partecipanti alla consultazione condividono e le statistiche di Zurigo e di San Gallo confermano. Ecco perché si può sostenere che la tendenza è nel senso di una diminuita pubblicità dei processi. Con la nuova procedura penale unificata il legislatore federale ha esteso massicciamente le competenze del pubblico ministero, il cui intervento nella maggior parte dei casi si riduce al decreto d'accusa. In questo, precisamente, secondo il giudice federale Oberholzer, consiste il problema: in gioco non è più solo la pubblicità ma l'esercizio stesso della giustizia. Essenziale diventa sapere a quanti imputati è ancora garantito un pubblico procedimento.

5. A dimostrazione delle difficoltà maggiori che i giornalisti incontrano si possono citare i casi Zuppiger e Nef, entrambi evidentemente concernenti persone pubbliche. Il consigliere nazionale Bruno Zuppiger era stato riconosciuto dalla giustizia zurighese, al termine di un

procedimento abbreviato, colpevole di appropriazione indebita. A lui e al suo contabile era stata inflitta la medesima pena. Per chiarire il rapporto tra i due, il giornalista Alex Bauer chiedeva di poter consultare gli atti del procedimento. Il tribunale distrettuale glielo ha rifiutato, e così pure il Tribunale d'appello cui il giornalista si era successivamente rivolto. Va rilevato che già a questo punto le spese sostenute dalla redazione della «Weltwoche» erano ammontate a varie migliaia di franchi: importi destinati a salire ancora volendo portare la causa davanti al Tribunale federale (senza per altro avere la sicurezza che un bel giorno e da qualche parte quegli atti sarebbero stati consultabili). Secondo Bauer, il Tribunale d'appello del Cantone argomenta il rifiuto in quanto prevarrebbe, nella fattispecie, la protezione della personalità dell'imputato: il principio della pubblicità sarebbe stato rispettato con la pronuncia pubblica della sentenza.

Ugualmente problematico si è rivelato l'accesso all'informazione nel caso Nef. L'ex capo dell'esercito, accusato di coazione nei confronti di una sua ex, se l'era «cavata» grazie alla riparazione del danno, rimedio previsto dal Codice penale. Varie redazioni e giornalisti indipendenti sono dovuti andare fino al Tribunale federale per avere accesso al decreto di abbandono del procedimento. Ci son voluti due anni e ancora non tutto è stato chiarito: per esempio, alcuni passaggi del decreto di abbandono, reso consultabile dal giudizio di Mon Repos, risultano «omissis» per via della protezione della personalità.

In definitiva, c'è voluta l'insistenza dei giornalisti per ottenere l'accessibilità a un atto della giustizia. Almeno in teoria, grazie alla giurisprudenza dell'Alta Corte, l'accesso ai decreti d'accusa e ai decreti di abbandono è ora assicurato. Ma è una garanzia che deve ancora fare i conti con la prassi dei tribunali e con le spese esorbitanti cui le redazioni vanno incontro per ottenere quello che loro spetta.

Poiché il numero dei decreti di accusa e dei decreti di abbandono accessibili è molto alto e verosimilmente continuerà ad aumentare, il termine per l'esame degli atti non deve essere troppo corto. Una proroga può aiutare solo parzialmente. L'esame degli atti dovrebbe essere possibile anche dopo la scadenza del termine con un dispendio di tempo e denaro moderato. Complica le cose il fatto che modalità e spese possono variare da cantone a cantone, e addirittura da procura a procura. I giornalisti chiedono, giustamente, che siano uniformati. Difficoltà si incontrano addirittura per ottenere copia degli atti d'accusa in vista di normali processi pubblici: in alcuni cantoni ci si rifiuta di inviarli alle redazioni e si chiede che vadano a cercarseli in tribunale.

6. Dopo l'entrata in vigore del nuovo Codice di procedura penale numerose restrizioni di contenuto sono state imposte alle cronache giudiziarie sotto forma di vincoli dettati dai tribunali stessi oppure sollecitati dalle parti in causa. Un tribunale di Zurigo, per esempio, nel caso di un dirigente d'impresa che, nel quartiere a luci rosse della città, aveva molestato sessualmente delle prostitute, si è permesso di definire quello che le cronache avrebbero potuto riferire. In caso di violazione, ai giornalisti era stata minacciata una multa fino a diecimila franchi e il ritiro dell'accredito. I tribunali si permettono di impartire disposizioni sul contenuto dei servizi di cronaca anche in casi in cui non hanno escluso previamente la pubblicità del dibattimento.

Nel caso della pubblicazione su Twitter del *post* «Forse abbiamo bisogno di una nuova notte dei cristalli... stavolta per le moschee» (un titolo che evocava la famigerata caccia agli ebrei tedeschi del 1938), il tribunale di prima istanza ha disposto il divieto di pubblicazione dei nomi, dell'età, del domicilio e della professione dell'accusato, e addirittura del testo del contestato *blog*, applicando il nuovo art. 70 cpv. 3 del CPP benché il processo fosse pubblico (secondo l'art. 69 CPP) e addirittura trasmesso in videoconferenza in una sala adiacente. Pronunciandosi sul ricorso del «Tages-Anzeiger» e della «Neue Zürcher Zeitung», il Tribunale d'appello di Zurigo ha ammesso che il tribunale di prima istanza aveva interpretato erroneamente le disposizioni legali vigenti per quanto concerne il divieto di pubblicazione del nome e dell'età del prevenuto, ma sostenuto che tra i particolari che ai giornalisti poteva essere vietato citare si potevano legittimamente includere il domicilio, il nome del datore di lavoro e addirittura l'indirizzo di posta elettronica del *blogger*. Il caso è attualmente pendente davanti al Tribunale federale.

Disposizioni di questo tipo sono evidentemente una restrizione della libertà di stampa. Nel «Basler Kommentar», art. 70 CPP N 9, gli autori Saxer/Turnheer commentano: «L'esclusione della pubblicità nell'interesse del prevenuto è certamente legittima, in quanto protezione della sua personalità. Ma la pubblicità della procedura è pure degna di considerazione, in quanto di interesse generale. Una qualche forma di pressione psicologica il prevenuto la deve in tal caso sopportare. La particolare sensibilità che può far valere una persona di elevato prestigio sociale non può essere motivo per escludere tale pubblicità.»

Nel caso di esclusione o di restrizione della pubblicità è il principio di proporzionalità che dev'essere considerato. Anche il nuovo Codice di procedura penale consente che i giornalisti, nonché altre persone che possono far valere un legittimo interesse, assistano al dibattimento, a determinate condizioni, pur essendone escluso il pubblico. Saxer e Turnheer nel loro commento all'art. 70 CPP N 17 del «Basler Kommentar», sostengono che i rappresentanti dei media vanno sempre in quanto possibile ammessi. Una restrizione legittima nei confronti dei giornalisti può riguardare, per esempio, la protezione dell'anonimia di una vittima o di un investigatore. Sempre secondo Saxer/Thurnheer («Basler Kommentar» N 22), soltanto in casi eccezionali simili limitazioni sono dettate a tutela del prevenuto. Esse non devono essere usate per obbligare i mezzi di comunicazione a tacere un nome o a rispettare la presunzione di innocenza.

7. Per quanto riguarda gli accrediti, colpisce il fatto che le condizioni poste tendano sempre ad aumentare. Una volta bastava provare la buona reputazione del cronista, adesso si richiede il possesso di titoli di studio in giurisprudenza. Il risultato è che la maggior parte dei giornalisti è esclusa. Il Consiglio della stampa richiede esplicitamente che l'accesso dei giornalisti sia quanto possibile libero. Questo esige il principio della pubblicità, contro la tendenza crescente a escludere stampa e pubblico dai dibattimenti, e considerati i mezzi limitati di cui i giornalisti stessi e le redazioni dispongono.

8. Circa i mezzi a disposizione dei giornalisti, si constata inoltre che le redazioni tendono a risparmiare a danno della cronaca giudiziaria, un tempo sempre assicurata il giorno dopo il processo. Se si aggiunge la tendenza a velocizzare le procedure e ad aumentare i procedimenti

da cui è escluso il pubblico, il danno per il principio della pubblica amministrazione della giustizia è evidente. Ciò dovrebbe preoccupare una società libera e induce il Consiglio della stampa a denunciare all'opinione pubblica che le cose, così, non vanno bene.

III. Conclusioni

1. Il principio della pubblicità delle procedure giudiziarie è tra le principali conquiste dello Stato di diritto liberale. La garanzia della trasparenza che ne deriva è un elemento centrale per la fiducia che il cittadino deve avere in una giustizia indipendente e corretta. Recenti riforme giudiziarie aventi lo scopo di migliorarne l'efficienza hanno avuto per conseguenza una gestione dei casi penali vieppiù sottratta ai tribunali e quindi alla conoscenza dell'opinione pubblica. Cresce di conseguenza l'importanza dei mass media a garanzia del principio della pubblicità.

2. Ai giornalisti, lo svolgimento della funzione di «cani da guardia della democrazia» non è possibile senza un accesso per quanto possibile semplificato agli atti d'accusa, alle sentenze, ai decreti d'abbandono e ai decreti di accusa. In casi motivati deve essere loro concessa anche la consultazione degli atti.

Dato il gran numero di sentenze e di decreti di accusa, è necessario adeguare le disposizioni vigenti, per esempio circa i termini (che si vorrebbero più lunghi e unificati). Per le sentenze e i decreti di accusa vanno però accordati termini di consultazione più estesi, ossia anche oltre le scadenze normali. È importante inoltre che alle richieste dei media non si risponda con fatturazioni di spese fuori misura.

Insomma, tribunali e procure devono di propria iniziativa garantire un'adeguata trasparenza, per esempio consentendo un accesso semplificato via Internet, come d'altronde è possibile già ora presso il Tribunale federale e presso alcune autorità giudiziarie cantonali esemplari.

3. Le condizioni di accesso poste ai giornalisti non devono essere inasprite a piacere e le norme sull'accredito essere abusate per mettere i giornalisti sotto pressione. Riteniamo proibitivo l'effetto di queste misure se rapportato al principio della pubblicità della giustizia. L'accredito dovrebbe restare possibile per tutti i giornalisti.

4. Molte limitazioni di contenuto che i tribunali impongono alla stampa intralciano il lavoro dei cronisti giudiziari: dovrebbero perciò essere ridotte al minimo. Anche le richieste dei prevenuti di escludere la pubblicità del dibattimento dovrebbero essere accolte dai tribunali con molta cautela. Porre condizioni restrittive all'attività dei giornalisti contraddice la garanzia costituzionale della libertà di opinione e di stampa.

5. Il Consiglio della stampa sottolinea pure la responsabilità che hanno i mass media di riferire in modo corretto sull'attività dei tribunali, specialmente circa il rispetto della presunzione di innocenza e le restrizioni circa la pubblicazione dei nomi, la protezione della sfera privata e il dovere di riferire se un caso si conclude con un'assoluzione in una fase

successiva.