

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 3457

## DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori CARUSO Antonino, BUCCIERO, MACERATINI, PERA, CALLEGARO, MILIO, CENTARO, GRECO, BUCCI, GERMANÀ, PASQUALI, PONTONE, SERVELLO, BASINI, BATTAGLIA, BEVILACQUA, BONATESTA, BORNACIN, CAMPUS, CASTELLANI Carla, COLLINO, COZZOLINO, CURTO, CUSIMANO, D’ALÌ, DEMASI, DE CORATO, LISI, MAGGI, MAGNALBÒ, MANTICA, MARRI, MEDURI, MONTELEONE, MULAS, PACE, PALOMBO, PASTORE, PEDRIZZI, PELLICINI, RAGNO, RECCIA, SILIQUINI, SPECCHIA e VALENTINO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 22 LUGLIO 1998

---

Istituzione di uffici stampa presso le procure della Repubblica  
e modifica dell’articolo 684 del codice penale

---

## INDICE

Relazione .....	<i>Pag.</i> 3
Disegno di legge .....	» 7

ONOREVOLI SENATORI. - La violazione sistematica del segreto investigativo ed istruttorio è un dato di fatto che, in quanto tale, ha da tempo perso ogni carattere di eccezionalità e che assume rilevanza straordinaria attraverso i mezzi di comunicazione.

Non vi è alcun tipo di fatto giudiziario che possa chiamarsi esente da tale fenomeno, giacchè molteplici sono gli interessi, alcuni legittimi ed altri assai meno commendevoli, che lo determinano: interessi non solo propri, come è ovvio, ai giornalisti e ai loro editori, ma anche alle parti in causa e, fra queste, ai magistrati inquirenti, che - con sapiente opera di comunicazione - generano una propria personale visibilità, a volte tesa a legittimare azioni in corso non propriamente condotte in ossequio della corretta osservanza delle regole processuali e dei princìpi di diritto, altre volte tesa ad una capitalizzazione successiva della propria immagine, sia per fini di carriera, sia con obiettivi estrinseci alla stessa, sia - da ultimo - come strumento precauzionale per la legittimazione di future azioni giudiziarie.

Di fronte ad una tale situazione, se, da una parte, deve mantenersi ferma la forte tutela del principio della libera informazione, cui è intimamente collegato il diritto-dovere dei cittadini di essere e di tenersi informati, diritto-dovere che in maniera determinante concorre con il consolidamento della forma democratica, non possono tacersi - d'altra parte - le distorsioni che si determinano per effetto del fenomeno sopra ricordato, senza dimenticare che lo stesso coincide, il più delle volte, con una vera e propria specifica violazione di norme di legge.

In alcuni casi lo stillicidio di notizie appare preordinato, in altri casuale.

Ma, a parte ciò, non vi è chi non veda come, indipendentemente dal soggetto che l'abbia attuata, ogni indiscrezione (sempre che di ciò possa continuare a parlarsi, dopo che si è avuto modo di reiteratamente assistere alla diffusione sostanzialmente integrale di interi atti processuali: interrogatori di imputati e di testimoni, trascrizioni di comunicazioni telefoniche intercettate o di conversazioni raccolte con sistemi di controllo ambientale) inquina comunque i rapporti tra magistratura, indagato e giornalisti, in una sorta di triangolo dove il lato debole è tuttavia inevitabilmente rappresentato dal cittadino indagato o, ancor peggio (ma di sovente accade), dal cittadino parte lesa o dal cittadino del tutto estraneo ai fatti processuali e solamente «colpevole» di aver avuto occasionali o estemporanei rapporti con persone in essi coinvolte.

Le conseguenze: le indagini arrivano all'opinione pubblica distorte. I *media* diventano così uno specchio deformante delle realtà processuali e le indagini - talvolta anche condizionate dal protagonismo di certi inquirenti - vengono rappresentate sugli organi di stampa prive di ogni minimo criterio di oggettività.

Tale situazione, oltre ad arrecare grave danno ai diritti dell'indagato, pone la magistratura in un ruolo che travalica i suoi compiti istituzionali.

Il magistrato, infatti, a volte anche per difendere e giustificare il proprio operato, non esita a chiamarsi in un ruolo che non gli compete, e che lo pone in condizioni di esasperata visibilità.

Le conseguenze sono sotto gli occhi di tutti: si è arrivati al punto tale che perfino l'abilità dell'inquirente nell'offrirsi, e nel «come offrirsi», ai *media* condiziona le indagini.

A fronte di tale poco edificante stato dell'immagine della giustizia che viene offerta ai cittadini, non può non essere osservato come gli attuali strumenti normativi e l'interpretazione comunemente accolta delle regole di deontologia, non consentano di ottenere un silenzio assoluto dei diversi soggetti processuali «e dei magistrati in primo luogo». Per altro verso, appare inattuabile ed inopportuno il proposito di quanti suggeriscono di rimediare al fenomeno con l'adozione, *tout court*, di pene più severe per i giornalisti che divulgano atti processuali, opzione quest'ultima che, oltre ad avere insiti inaccettabili semi di diseguità, andrebbe a vulnerare il sopra ricordato insopprimibile diritto-dovere d'informazione.

La finalità che si prefigge la presente proposta non è dunque, per nulla, quella di tendere ad una normalizzazione giornalistica, fine a se stessa, ma è quella di garantire la protezione, pure dovuta, del diritto di riservatezza di chi è chiamato a rispondere alla giustizia, ovvero a comunque confrontarsi con la stessa e, non di meno, di contribuire ad una riaffermazione di credibilità degli apparati della stessa, i quali - per loro stessa esclusiva causa - ne hanno minato il valore.

È solo di pochi giorni or sono la pubblicazione, sul quotidiano di maggior diffusione nazionale, di un'indagine condotta con rigorosi ed indipendenti strumenti scientifici di analisi statistica, i cui risultati non possono - nella loro glaciale oggettività - che suscitare forte allarme.

Solo il 37 per cento degli italiani considera affidabile ed indipendente il sistema della magistratura, al contrario di quanto accadeva solo un lustro fa, allorchè la percentuale era attestata su valori vicini al 70 per cento.

Orbene, negare un principio di causa - effetto tra tali dati e quanto sopra descritto equivarrebbe, davvero, a porsi al di fuori di qualsiasi criterio di realistica valutazione, in un nefasto esercizio di miopia nei confronti di un fenomeno - quello della perdita di credibilità degli amministratori di giustizia

(di tutti gli amministratori di giustizia, per fatto esclusivo solo di alcuni di essi) inevitabilmente foriero di destabilizzanti e gravissime conseguenze.

La soluzione individuata è quella dell'istituzione di uffici stampa al servizio delle procure della repubblica e dei mezzi di informazione, la cui funzione sarà dunque quella di garantire imparziali e corretti flussi di notizie sulle vicende giudiziarie, caratterizzate dalla sicurezza della fonte, dalla rispettosità dei diritti dei cittadini e, non da ultimo, tutelanti il responsabile riserbo dei magistrati.

Quanto si propone è dunque urgente, pur nella consapevolezza che un risultato effettivo potrà conseguirsi solo se l'adozione degli strumenti indicati risulterà accompagnata da una rivisitazione delle prassi sanzionatorie (oggi, in realtà, «non sanzionatorie») da parte degli organi di disciplina che vi sono preposti: primo, fra tutti, il Consiglio superiore della magistratura, il quale - sia consentito dire - dovrebbe avvertire l'urgente necessità di porsi in discussione, con riferimento ai dati sopra riferiti, i quali suonano ad inequivocabile testimonianza del fallimento della missione che è ad esso propria.

Il principio dell'autogoverno della magistratura non è stato infatti stabilito da costituenti in vena di garantire privilegi ad una corporazione, ma è stato individuato, da cittadini responsabili chiamati a scrivere le regole fondamentali del sistema democratico, quale strumento per garantire l'indipendenza della relativa funzione, che è il presupposto cardinale - nel suo corretto esercizio, anche sotto il profilo della capacità sanzionatoria dei suoi componenti - per generare la credibilità di quell'istituzione.

Una sensibilità precisa nelle direzioni indicate è peraltro avvertite anche nell'ambito della magistratura stessa, se è vero, come è vero, che il procuratore generale della Repubblica di Milano, intervenendo all'assemblea generale di quella corte d'appello per inaugurare l'anno giudiziario 1998, così si

esprimeva nel preambolo alla propria relazione: «... Al contrario di quanto dovrebbe accadere si puntano i riflettori sulle indagini preliminari, sulla iscrizione nel registro degli indagati che in effetti è poco più di una ipotesi di lavoro e come tale va considerata e sull'avviso di procedimento, sul cui meccanismo di attivazione si è ormai detto tutto il male possibile perchè si debba aggiungere altro in sede di consuntivo». Ed aggiungeva: «In questo quadro, per molti aspetti desolante, anche la previsione di un ufficio stampa a livello locale, pur con i limiti che una struttura del genere potrebbe importare, sarebbe un'occasione da non trascurare ...», per poi tuttavia - concludere: « ... se accompagnata a una più rigorosa interpretazione delle regole deontologiche relative alle manifestazioni dei magistrati sui processi in corso.... ».

L'articolato da cui è composto il disegno di legge può essere rapidamente passato in rassegna, con l'aggiunta di solo poche annotazioni illustrative.

L'articolo 1, stabilendo la possibilità che uno o più procuratori della repubblica costituiscano - con l'autorizzazione e le modalità stabilite dal successivo articolo 3 - un ufficio stampa (anche comune a più uffici giudiziari), individua nel procuratore della Repubblica stesso il soggetto che si pone a garante della diffusione delle notizie riguardanti l'attività dell'ufficio e dei suoi magistrati, anche sotto il profilo dell'imparzialità nella diffusione delle stesse.

Il proposito, in relazione a tale ultimo passaggio della norma, è del tutto evidente e mira ad ostacolare la determinazione di relazioni professionali particolari ed esclusive tra il tal giornalista ed il tal magistrato, con le immaginabili conseguenze - anche in termini di correttezza - che da ciò può derivare.

L'articolo 2 affronta viceversa il «cuore» del problema, stabilendo nella sua prima parte in principalità due regole: la prima, che tutte le notizie riguardanti l'attività degli uffici delle procure e dei nuclei di polizia giudiziaria addetti alle stesse, oltre che

le interviste da parte dei magistrati e dei membri anche ausiliari - appartenenti agli uffici, oltre che - ancora - il materiale videofotografico che li riguarda possono essere diffusi solo attraverso gli uffici stampa e, conseguentemente, solo nei casi in cui gli stessi siano stati istituiti; la seconda, che la diffusione delle notizie deve essere consentita dai procuratori della Repubblica e deve essere autorizzata dai magistrati titolari dell'indagine cui le stesse si riferiscono.

La seconda parte del predetto articolo 2 è invece destinata a stabilire sanzioni a carattere disciplinare, al di là dell'eventuale rilevanza penale delle condotte, nei confronti di appartenenti all'amministrazione, siano essi magistrati o loro ausiliari.

L'articolo 3, oltre a stabilire - come già sopra detto - le modalità istitutive degli uffici stampa e le tipologie contrattuali dei relativi addetti, si preoccupa di espressamente prevedere la facoltà di recesso *ad nutum*, da parte dei procuratori della Repubblica, dai contratti con gli addetti stampa (la previsione è connessa con il carattere fiduciario del rapporto, così come sancito dall'articolo 1), oltre che di prescrivere la risoluzione in tronco del rapporto contrattuale, qualora vengano violate dagli addetti stampa gli obblighi (di previo consenso dei procuratori della Repubblica e di autorizzazione da parte dei titolari delle indagini) stabiliti dall'ultima parte del comma 1 dell'articolo 2.

L'articolo 4 si occupa delle modalità di stanziamento dei fondi occorrenti per l'istituzione degli uffici stampa, stanziamenti posti a carico del Ministero di grazia e giustizia, cui - per tale ragione - devono essere indirizzate le relative richieste di attivazione (si veda articolo 3, comma 2).

L'articolo 5, affrontando il problema dal punto di vista degli esercenti la professione giornalistica, stabilisce il divieto di pubblicare notizie non raccolte conformemente alla legge e individua nella sanzione disciplinare della sospensione dall'esercizio dell'attività il relativo momento repressivo, con l'aggiunta della previsione di una presun-

zione (*iuris tantum*) di inveridicità delle notizie pubblicate.

Il comma 4 aggiunge inoltre, nei confronti degli addetti stampa e sempre per il caso di violazione dell'articolo 2, comma 1, la previsione di un'autonoma sanzione disciplinare, anch'essa della sospensione (in questo caso dall'albo professionale), da aggiungersi alla risoluzione di diritto del contratto (*ex* articolo 3, comma 3).

L'articolo 6 introduce due sostanziali modifiche al testo vigente dell'articolo 684 del codice penale («Pubblicazione arbitraria di atti di un processo penale»): la prima riguarda l'estensione dell'ipotesi di reato contemplata dalla norma, non solo a chi pubblica la notizia, come è ora previsto, ma anche a chi la fornisce; la seconda è invece costituita da un inasprimento della sanzio-

ne, al fine di adeguarne pur sempre in maniera misurata - l'aspetto deterrente.

Viene quindi introdotta una circostanza esimente, in favore di chi pubblica la notizia, costituita dall'indicazione specifica (quindi non meramente generica) della fonte.

Gli articoli 7 e 8 si occupano rispettivamente degli aspetti applicativi della legge e di sua copertura finanziaria. I primi sono delegati al Ministro di grazia e giustizia ai sensi dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, mentre la seconda è proposta in via graduata e progressiva, per i primi anni e sino all'entrata a regime.

L'articolo 9 stabilisce, infine, l'immediata entrata in vigore della legge, dopo la sua pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

#### *(Istituzione degli uffici stampa)*

1. I procuratori della Repubblica possono costituire un ufficio stampa nominando addetti alla divulgazione delle notizie inerenti all'attività svolta dai propri uffici e per il mantenimento dei rapporti dei componenti degli stessi con la stampa.

2. Gli addetti stampa di cui al comma 1 operano sotto la direzione e la responsabilità dei procuratori della Repubblica, a cui sono legati da rapporto di carattere fiduciario.

3. I procuratori della Repubblica garantiscono l'imparzialità della diffusione delle notizie, da parte degli addetti, tra tutti gli organi di informazione.

4. Più procure della Repubblica appartenenti allo stesso distretto o aventi competenza su territori fra di loro confinanti possono costituire uffici stampa comuni, posti sotto la direzione e la responsabilità di uno dei procuratori della Repubblica.

### Art. 2.

#### *(Attribuzione degli uffici stampa)*

1. Ogni notizia che riguarda l'attività giudiziaria delle procure della Repubblica o dei nuclei di polizia giudiziaria addetti alle stesse è comunicata alla stampa o comunque divulgata solo per il tramite degli addetti di cui all'articolo 1, previo consenso del procuratore della Repubblica e solo dopo espressa autorizzazione del magistrato titolare dell'indagine.

2. La richiesta o il rilascio di intervista da parte dei magistrati e di ogni altro addetto alle procure della Repubblica è con-

sentita solo per il tramite degli addetti di cui all'articolo 1, cui pure è attribuito il compito della diffusione di materiale audio videofotografico riguardante i medesimi.

3. La violazione di quanto previsto ai commi 1 e 2 è punita con l'irrogazione di sanzione disciplinare di grado non inferiore a quella comportante la sospensione temporanea dal servizio.

4. I casi di recidiva sono apprezzati dagli organi competenti quali ragioni giustificanti l'interruzione definitiva del rapporto d'impiego.

5. L'entità delle sanzioni previste al comma 3, ferma l'irrogazione di quelle previste se il fatto costituisce reato, sono aumentate se la violazione riguarda la diffusione di informazioni relative ad atti coperti dal segreto o la cui divulgazione possa recare pregiudizio al normale ed efficace svolgimento di indagini in corso.

### Art. 3.

#### *(Composizione degli uffici stampa e nomina degli addetti)*

1. Il rapporto di lavoro tra gli addetti stampa e le procure della Repubblica è regolato da contratto a termine la cui durata massima non può essere superiore a tre anni e che non può essere rinnovato per più di due volte consecutive.

2. I contratti di lavoro sono stipulati con giornalisti professionisti iscritti all'albo di cui alla legge 3 febbraio 1963, n. 69, dai procuratori della Repubblica, su autorizzazione del Consiglio superiore della magistratura e previo parere del Ministro di grazia e giustizia cui gli stessi sottopongono i relativi progetti, comprendenti altresì l'eventuale stipulazione di contratti per il personale ausiliario.

3. I contratti di lavoro, oltre a quanto eventualmente previsto dal regolamento di cui all'articolo 7, devono contenere, a pena di nullità, l'indicazione della presente legge, la previsione della facoltà di recesso unila-

terale da parte dei procuratori della Repubblica con termine di preavviso di sei mesi, sostituibile con il pagamento della corrispondente indennità, nonchè la previsione di risoluzione con effetto immediato in caso di violazione delle disposizioni di cui all'articolo 2, comma 1.

4. Le controversie discendenti dai contratti di cui al presente articolo sono risolte con procedimento arbitrale rituale da un Collegio di tre membri, due dei quali designati da ciascuna delle parti ed il terzo, che lo presiede, dal Presidente del Consiglio dell'ordine degli avvocati del distretto cui appartiene il procuratore della Repubblica responsabile dell'ufficio stampa.

#### Art. 4.

##### *(Mezzi finanziari)*

1. I fondi necessari alla costituzione degli uffici stampa sono stanziati annualmente dal Ministero di grazia e giustizia compatibilmente alle disponibilità e secondo criteri di priorità temporale dei progetti pervenuti.

#### Art. 5.

##### *(Divieto di pubblicazione di notizie e sanzioni)*

1. Gli esercenti le professioni giornalistiche hanno facoltà di pubblicare notizie riguardanti l'attività giudiziaria delle procure della Repubblica o dei nuclei di polizia giudiziaria addetti alle stesse, nonchè di dar luogo alla diffusione di interviste rilasciate da magistrati o da ogni altro addetto alle procure della Repubblica, nonchè di dar luogo alla diffusione delle relative immagini videofotografiche, solo se le stesse sono state raccolte conformemente a quanto previsto dalla presente legge.

2. Si presume, in caso contrario, la non veridicità di quanto oggetto di pubblicazione o di diffusione ed è ammessa la prova contraria da assumersi ed apprezzarsi in

conformità a quanto previsto dalle norme processuali.

3. La violazione di quanto previsto al comma 1 comporta l'irrogazione di sanzione disciplinare non inferiore alla sospensione dall'esercizio professionale per un periodo di un anno.

4. La violazione di quanto previsto dall'articolo 2, comma 1, da parte degli addetti di cui all'articolo 1 comporta, fermo restando quanto previsto dall'articolo 3, comma 3, l'irrogazione di sanzione disciplinare non inferiore alla sospensione dall'albo professionale per un periodo di due anni.

#### Art. 6.

##### *(Modifica dell'articolo 684 del codice penale)*

1. L'articolo 684 del codice penale è sostituito dal seguente:

«Art. 684. - *(Pubblicazione arbitraria di atti di un procedimento penale)*. - Chiunque fornisce notizie, atti o documenti, riguardanti un'inchiesta o un procedimento penale di cui sia vietata per legge la pubblicazione e chiunque, senza citarne specificamente la fonte, ne dà luogo alla pubblicazione, in tutto o in parte, anche per riassunto o a guisa di informazione è punito con l'arresto fino a sei mesi e con l'ammenda da lire un milione a lire dieci milioni.»

#### Art. 7.

##### *(Regolamento di attuazione)*

1. Con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro di grazia e giustizia, è emanato il regolamento di attuazione alla presente legge, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro 120 giorni dalla data della sua entrata in vigore.

## Art. 8.

*(Copertura finanziaria)*

1. Gli oneri derivanti dall'applicazione della presente legge sono previsti in lire 400.000 per l'anno 1998, in lire 800.000.000 per l'anno 1999 e quindi in lire 4.500.000.000 annui.

2. Agli oneri di cui al comma 1 si provvede mediante riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1997-1999, nell'unità previsionale di base di parte corrente «fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica per l'anno 1997, all'uopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero di grazia e giustizia.

3. Il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica è autorizzato a provvedere, con propri decreti, alle occorrenti variazioni di bilancio.

## Art. 9.

*(Entrata in vigore)*

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica.

