



N. 15 – maggio 2010

## La divulgazione degli atti giudiziari attraverso i *mass media*: aspetti di diritto comparato

a cura dell'Ufficio ricerche sulla legislazione comparata e per le relazioni con il C.E.R.D.P.

### GERMANIA

L'articolo 5 della Costituzione tedesca afferma il principio della libertà di stampa e di diffusione dell'informazione attraverso i mezzi di comunicazione di massa e, al tempo stesso, ne prevede la limitazione attraverso leggi ordinarie a tutela dei giovani e dell'onorabilità delle persone.

Invero, nell'ordinamento tedesco non c'è una legge federale sulla stampa di carattere generale; tuttavia le leggi in materia a livello dei singoli *Laender* risultano abbastanza simili tra loro.

A livello federale, il riferimento normativo saliente è il codice penale (StGB), il quale contiene una disposizione che si applica a chi divulga informazioni illegalmente acquisite e, dunque, è applicabile anche (e soprattutto) ai mass-media. Si tratta dell'articolo 353-*d*, che punisce con la reclusione fino ad un anno o con una sanzione pecuniaria chiunque faccia una comunicazione in violazione dell'imposizione giudiziaria del segreto nonché chiunque riferisca testualmente parti essenziali o addirittura il testo integrale di

un atto di accusa o di altri documenti di un procedimento penale, civile o disciplinare prima che essi siano giunti in udienza pubblica o prima che la procedura sia stata conclusa<sup>1</sup>.

Sono invece consentite le sintesi giornalistiche. Il codice penale tedesco non contempla ipotesi di complicità tra chi pubblica illegalmente informazioni pre-dibattimentali e chi le passa agli organi di informazione (sempre che, come spesso avviene, si tratti di figure distinte e non di documenti trafugati direttamente dai mass-media).

Tuttavia, l'articolo 353-*b* interviene sulle fughe di notizie in materie di rilevante pubblico interesse, stabilendo che chi, nella propria veste di pubblico ufficiale, o di incaricato nell'ambito di

---

<sup>1</sup> Si ricorda che in Germania vige un sistema che la dottrina prevalente considera intermedio tra il modello accusatorio ed il modello inquisitorio. Pertanto la fase dibattimentale è di grande importanza. In linea di massima la prova si forma nel corso del dibattimento, ma ciò non esclude del tutto l'ammissibilità di prove di altra fonte; ad esempio, se la fonte originaria è una persona non presente al dibattimento, la corte ha il dovere di convocarla e, se ciò risulta impossibile, le dichiarazioni pregresse di questa persona assumono una funzione di riscontro, mentre da sole sono considerate insufficienti per una condanna.

uno speciale pubblico servizio, o di appartenente ad uno staff, abbia trasgredito dolosamente ai suoi obblighi di riservatezza, sia punibile con il carcere fino a cinque anni o con una sanzione pecuniaria. La pena detentiva è ridotta ad un massimo di un anno qualora il danno all'interesse pubblico sia imputabile a mera negligenza.

Occorre tenere presente, in ogni caso, che nel sistema tedesco i rapporti tra la stampa e l'autorità giudiziaria sono regolati in modo tale che sia quest'ultima la principale fonte di notizie sui casi giudiziari, le quali vengono diramate seguendo procedure rigorose improntate al principio gerarchico. E' formalmente incaricato dei rapporti con la stampa e di dare ad essa informazioni il capo dell'ufficio del pubblico ministero, oppure un suo rappresentante designato. Ce n'è uno presso ciascun tribunale di *Land*. La competenza di colui che tiene i rapporti con la stampa per conto dell'ufficio giudiziario è esclusiva; i sostituti procuratori e i titolari delle indagini non sono autorizzati a fare altrettanto. Un giornalista che reputi insufficienti le informazioni ufficialmente fornite, può rivolgersi ai superiori gerarchici del capo dell'ufficio del pubblico ministero, fino ad arrivare al Ministro. Nella prassi, comunque, lamenti del genere sono piuttosto rare.

Quanto alla salvaguardia dei diritti dell'accusato, per il quale vale la presunzione di innocenza, nel 1999 la giurisprudenza costituzionale tedesca ha stilato un elenco di criteri per bilanciare la libertà di stampa con i diritti della persona. Un equo trattamento giornalistico di un caso giudiziario richiede dunque che si tenga adeguatamente conto del livello di gravità delle accuse, delle relative prove a sostegno, della sussistenza o meno di un interesse pubblico intorno alla

vicenda, e che si osservino imparzialità e toni ragionevoli.

L'associazione della stampa tedesca, dal canto suo, si è dotata sin dal 1973 di un codice etico, che è stato ripetutamente novellato nel corso del tempo. La sezione 13 di tale codice etico, in particolare, stabilisce che il principio della presunzione di innocenza degli accusati valga anche nell'informazione giornalistica. Nelle relative linee guida, si aggiunge che la stampa deve distinguere chiaramente tra sospetti e prove di colpevolezza, non deve mettere nessuno alla gogna, deve informare puntualmente e con il dovuto rilievo di eventuali sviluppi giudiziari favorevoli ai condannati in forma non definitiva e, nella fase pre-dibattimentale, non deve rivelare i nomi degli accusati né quelli delle vittime, a meno che non siano personaggi già famosi, né quelli di persone che, pur comparando nelle vicende in oggetto, non sono coinvolte nei reati.

## FRANCIA

Il codice di procedura penale (articolo 11) prevede la segretezza degli atti processuali nel corso dell'inchiesta e dell'istruttoria processuale. Chiunque sia coinvolto nella procedura è tenuto al segreto professionale, pena l'applicazione dell'articolo 226-13 del codice penale, che prevede la detenzione fino ad un anno e la sanzione pecuniaria fino a 15.000 euro.

La legge 2000-516, relativa alla presunzione di innocenza, intervenendo sul citato articolo 11, ha previsto delle "finestre" di pubblicità: il Procuratore della Repubblica può, d'ufficio o a richiesta del giudice istruttore o delle parti, diffondere comunicati alla stampa, rendendo pubblici ele-

menti oggettivi che non comportino apprezzamenti sulla fondatezza delle accuse.

Questa medesima legge ha inserito nuove disposizioni nella legge 29 luglio 1881 sulla libertà di stampa:

- la diffusione, su qualsiasi supporto, dell'immagine di una persona, identificabile o meno, coinvolta in un procedimento penale, ma non ancora oggetto di condanna, ripresa con le manette o in detenzione provvisoria, è punita con 15.000 euro di ammenda (articolo 35-ter, comma 1);
- è vietata la realizzazione, la pubblicazione e il commento di sondaggi di opinione, o di altre consultazioni sulla colpevolezza di una persona in un procedimento penale o civile (articolo 35-ter, comma 2).

Inoltre, la legge stabilisce la risarcibilità del danno prodotto dagli atti suscettibili di ledere la presunzione di innocenza. Le pene detentive in materia di diffamazione e di calunnia sono soppresse.

La legge del 1881 ha subito ulteriori modificazioni nel gennaio 2010: nella legge 2010-1, relativa alla protezione del segreto delle fonti dei giornalisti, viene in primo luogo affermata in modo solenne la segretezza delle fonti del giornalista, in precedenza protette solo in modo indiretto dall'articolo 109 del codice di procedura penale. Il principio di segretezza delle fonti ha le sue eccezioni: non può infatti essere arrecato pregiudizio a tale principio se non giustificato da un imperativo di interesse pubblico, e le misure limitative adottate debbono comunque essere proporzionate al fine perseguito. Comunque le eccezioni non costituiscono obbligo per il giornalista di rivelare le proprie fonti.

La legge del 2010 interviene inoltre sul codice di procedura penale, in particolare introducendo un comma all'articolo 100-5 in base al

quale sono considerate nulle le trascrizioni di ogni tipo di corrispondenza con un giornalista che permetta di individuare la fonte delle informazioni. Infine, con l'introduzione di un comma all'articolo 35 della legge del 1881, relativamente ai casi di imputazione di un giornalista per diffamazione, si afferma che questi può portare a sua difesa anche atti coperti da segreto istruttorio o di inchiesta.

## REGNO UNITO

La normativa britannica in materia di pubblicazione di atti di procedimenti giudiziari è regolata da diverse fonti ma, pur nella sua notevole complessità, appare guidata dal criterio per cui il principio del buon andamento della giustizia è prevalente su quello della libertà di stampa: dal momento in cui ha inizio un procedimento penale, i *media* sono infatti sottoposti ad alcune restrizioni, fino alla sua conclusione. Prima che qualcuno sia formalmente incriminato, invece, giornali, radio e televisioni sono liberi di dire ciò che vogliono su fatti e persone, in quanto essi non costituiscono oggetto di attività giudiziaria. Tuttavia, anche in questa fase, la divulgazione di informazioni suscettibili di influenzare un successivo procedimento giudiziario può essere sanzionata. La giurisprudenza in materia è tuttavia oscillante. Diverse norme puniscono penalmente la pubblicazione di elementi che possono consentire l'individuazione di un minore (*Children and Young Persons Act 1993*) o la vittima di violenza sessuale (*The Sexual Offences Act of 1976 and 1992*), ma la legge che disciplina la fattispecie più rilevante in questa materia è quella relativa al reato di oltraggio alla corte (*Contempt of court Act 1981*). In realtà, nella fat-

tispecie dell'oltraggio alla corte rientra una casistica estremamente ampia e complessa.

Per quel che riguarda la divulgazione di atti dei procedimenti giudiziari in corso, occorre in primo luogo rifarsi all'art. 1 della legge: esso stabilisce un principio di "stretta responsabilità" (*strict liability rule*) in forza del quale può essere considerato oltraggio qualsiasi comportamento tendente ad interferire con il corso della giustizia in taluni procedimenti, indipendentemente dalla volontà di chi pone in essere tale condotta. Costituisce, ad esempio, oltraggio la divulgazione di notizie tendenti a sostenere la colpevolezza dell'imputato, prima della conclusione del processo, o a far credere che l'imputato abbia già commesso in passato il reato per il quale è processato. Con l'art. 2 si stabilisce poi che qualsiasi pubblicazione o programma comunque diffuso, rivolto ad un ampio pubblico, può dare luogo ad oltraggio se determina un rischio sostanziale che il corso della giustizia, nell'ambito di un procedimento in essere, sia gravemente ostacolato o pregiudicato. Il medesimo articolo chiarisce che la norma si applica per la durata del processo penale, e, laddove l'oltraggio alla corte sia accertato, le pene contemplano la detenzione fino a due anni e ammende molto elevate. Tuttavia, occorre dire che raramente si è fatto ricorso a pene detentive per giornalisti, mentre il ricorso all'ammenda non è infrequente.

La legge contiene anche alcune attenuazioni: l'art. 3 dichiara non punibili l'editore ed il distributore che, al momento della pubblicazione, avendo prestato la necessaria attenzione, non erano informati né avevano modo di ritenere che il procedimento fosse in corso; ai sensi dell'art. 4 non è punibile per oltraggio alla corte l'autore di un resoconto equo ed accurato delle parti pub-

bliche del procedimento, salvo che il tribunale non abbia ordinato, al fine di garantire il regolare svolgimento del processo stesso, di posporre la pubblicazione di qualsiasi resoconto di esso; l'art. 5, inoltre, afferma che la divulgazione di notizie in buona fede su materie di interesse pubblico non può essere considerata oltraggio alla corte se il rischio di ostacolare o impedire il corso della giustizia risulta meramente incidentale rispetto al procedimento cui si riferisce.

Un'altra legge suscettibile di avere un certo impatto sul tema della pubblicazione degli atti giudiziari è la legge sulla libertà d'informazione del 2000 (*Freedom of information act 2000*). Questa legge riguarda in realtà il diritto dei cittadini, e quindi non specificamente dei *media*, di accedere alle informazioni in possesso di soggetti pubblici. Comunque, essa contiene norme che possono produrre un riflesso indiretto anche sulla divulgazione di atti riguardanti procedimenti giudiziari.

All'applicazione della legge sulla libertà di informazione e della legge sulla protezione dei dati provvede l'*Information Commissioner*, un pubblico ufficiale che risponde del proprio operato direttamente al Parlamento. La legge prevede, tra l'altro, due ipotesi di esonero dall'obbligo di consentire l'accesso a informazioni detenute da uffici pubblici: la prima è l'esonero "relativo", per la quale l'istituzione destinataria della richiesta è tenuta a valutare se la divulgazione delle informazioni richieste soddisfi un interesse pubblico in misura superiore alla riservatezza delle informazioni stesse, ed in caso di giudizio negativo, è tenuta a motivare al richiedente le ragioni del rifiuto. Tra gli esoneri "relativi" si annoverano anche le informazioni riguardanti le attività inve-

stigative svolte delle autorità di pubblica sicurezza. Vi è poi l'esonero assoluto (*Absolute Exemption*) per il quale non è richiesta la valutazione sulla sussistenza di un interesse pubblico tale da giustificare la divulgazione delle informazioni. In questo caso la decisione finale è rimessa alla discrezionalità del destinatario della richiesta. Tra i casi di *Absolute Exemption* contemplati dalla legge vi è anche quello dei documenti dei tribunali, per tali intendendosi sia i documenti archiviati o comunque depositati presso il tribunale, ovvero ad esso trasmessi da altri soggetti pubblici, in relazione ad un determinato procedimento giudiziario; sia gli atti prodotti, sempre in relazione ad un procedimento giudiziario, dal tribunale stesso o dagli uffici giudiziari.

## REPUBBLICA CECA

Il 1° aprile 2009 è entrata in vigore la legge n. 52/2009, che modifica alcune norme del codice penale, del codice di procedura penale e della legge sulla *privacy*, introducendo sanzioni pecuniarie e pene detentive per il giornalista che utilizzi fonti quali intercettazioni telefoniche o qualsiasi notizia riguardante una persona oggetto di indagini giudiziarie.

In particolare si prevede il carcere fino a 5 anni o una sanzione fino a 5 milioni di corone (pari a circa 194 mila euro).

Il progetto di legge, nato soprattutto con l'intento di proteggere le vittime di taluni reati, in particolare i minori e le vittime di abusi sessuali, è stato poi nel corso dell'esame parlamentare modificato in più punti: il divieto di pubblicazione è stato esteso oltre che alle notizie riguardanti le vittime dei reati, anche con riferimento a quelle

relative agli indagati, ai testimoni e ad altre categorie di persone coinvolte nelle indagini, senza limitazione nella tipologia dei reati stessi.

Questa legge è stata oggetto di numerose critiche e proteste, sia a livello internazionale che interno (anche per alcuni dubbi interpretativi, rispetto ad esempio alla applicabilità o meno delle norme agli editori, oltre che ai giornalisti, oltre che per l'entità delle pene).

Si segnala peraltro che attualmente sono all'esame del Parlamento Ceco alcune modifiche alla suddetta legge del 2009: il Ministro per i diritti umani - a titolo di esempio - ha predisposto un emendamento che restringe la tipologie dei reati a cui la legge è applicabile, introduce delle eccezioni alla norma generale di divieto, nell'intento di contemperare l'interesse pubblico alla conoscenza dei fatti con l'interesse privato alla tutela della riservatezza.

## SPAGNA

La Costituzione spagnola del 1978, da un lato riconosce il diritto a un processo da svolgere con tutte le garanzie previste dall'ordinamento giuridico (art. 24.2) e, dall'altro, stabilisce in via generale il principio di pubblicità dei processi e, più nel dettaglio, quello della pubblicità degli atti giudiziari con le sole eccezioni previste dalle leggi (art. 120.1).

Occorre però sottolineare che in Spagna tutti gli atti giudiziari penali precedenti al giudizio sono dichiarati segreti ai sensi dell'articolo 301 della *Ley de Enjuiciamiento Criminal*, che sancisce la generale segretezza del fascicolo degli atti di indagine fino al momento del dibattimento, con le eccezioni determinate dalla legge medesima. Peraltro la costituzionalità di tale articolo è stata

riconosciuta dal Tribunale Costituzionale (sentt. 13/1985 e 176/1988).

Nel sistema giuridico spagnolo la segretezza del fascicolo degli atti di indagine è intesa quale garanzia per l'efficacia dell'indagine stessa e non per la tutela delle persone in essa coinvolte. Infatti per il Tribunale Costituzionale la finalità che si persegue con tale segreto è quella di impedire a tutti, talora anche alle parti (art. 302.2 della *Ley de Enjuiciamiento Criminal*), l'accesso agli atti giudiziari nella fase istruttoria. Come ha specificato il Tribunale, il segreto non vieta di conoscere per mezzi leciti e al margine della procedura giudiziaria, ogni fatto riferito alla materia in discussione e ciò perché il segreto riguarda i soli atti costituenti il fascicolo, circostanza che - sempre a giudizio del Tribunale - non può mai significare che 'uno o vari elementi della realtà sociale siano sottratti alla libertà di informazione' (STC 13/1985).

In sostanza risultano coperte dal suddetto segreto solo le informazioni direttamente estratte dagli atti giudiziari, ma non quanto saputo in margine al procedimento e non le informazioni ottenute prima o fuori del processo. La tesi del Tribunale Costituzionale è contestata da una parte della dottrina, che la ritiene discutibile in quanto essa sostiene che la realtà investigata dal giudice non si sottrae alla libertà di informazione, sempre che la conoscenza ottenuta (ed eventualmente pubblicata) non derivi direttamente dagli atti processuali. A giudizio della medesima dottrina, tale ricostruzione risulta discutibile in quanto conduce a risultati incompatibili con la funzione costituzionale sottesa al principio della segretezza del fascicolo degli atti di indagine. Una possibile via per risolvere quella che viene ritenuta una evidente incongruenza,

passerebbe per l'interpretazione del segreto di cui all'articolo 301 della *Ley de Enjuiciamiento Criminal* nel senso di includere nel dovere di riservatezza tanto gli atti di indagine, quanto il contenuto dell'indagine stessa, in contrasto con l'interpretazione di cui alla richiamata sentenza 13/1985. In tale maniera, sempre a giudizio della dottrina, si raggiungerebbe il duplice obiettivo di garantire l'efficace azione della giustizia, ma anche il diritto all'onore dell'indagato per il tramite di una effettiva riservatezza esterna (ovvero verso terzi) della fase istruttoria. Nella sostanza, si riterrebbe opportuno introdurre a livello legislativo un'adeguata distinzione tra pubblicità e pubblicabilità degli atti, prevedendo uno specifico divieto di pubblicazione di quelli secretati, in quanto la prassi dimostra come non sia sufficiente che la legge o il giudice ne dichiarino la segretezza per garantirla a livello formale e sostanziale.

## STATI UNITI

L'articolo 2517 del *Title 18* (relativo alle norme di procedura penale) dello *U.S. Code* disciplina le forme di comunicazione (orali o elettroniche) del contenuto di intercettazioni telefoniche, fornendo una elencazione dei casi in cui un'autorità, investigativa o comunque autorizzata per legge, può rendere noti i contenuti relativi allo svolgimento di indagini o a procedimenti giudiziari. Il comma 3 dello stesso articolo contempla una fattispecie di carattere più generale: qualsiasi persona che abbia ricevuto informazioni relative ad intercettazioni effettuate secondo le norme previste dal Codice o a fatti che dalle stesse derivino, può comunicare tali informa-

zioni nell'ambito di un procedimento giudiziario mediante testimonianza sotto giuramento o dichiarazione (*affirmation*). Il comma 4 stabilisce esplicitamente che le intercettazioni segrete ai sensi della legge mantengono in ogni caso il loro carattere di segretezza.

Negli Stati Uniti il problema del rapporto tra la libertà di informazione e l'equo andamento della giustizia è stato spesso oggetto di vivace dibattito. A livello di normativa federale esso è stato esplicitamente affrontato da una disposizione approvata dal *Department of Justice* nel 1980 (*Code of Federal Regulations*, Titolo 28 - Amministrazione della giustizia - § 50.10), rimasta sostanzialmente immodificata. Tale disposizione disciplina i casi in cui un giornalista (o comunque un operatore dell'informazione) può essere chiamato a testimoniare in un procedimento, interrogato, incriminato o arrestato per atti compiuti nello svolgimento della sua professione. Quale principio generale, tale disposizione prevede che il potere di accusa non può essere usato per danneggiare la funzione del giornalista chiamato a coprire, nella maniera più ampia possibile, temi di interesse pubblico anche controversi. Tali disposizioni prevedono che un provvedimento nei confronti del giornalista possa essere emanato solo con espressa autorizzazione dell'*Attorney General* (figura che nel sistema americano esercita la funzione di Ministro federale della giustizia). Ad esempio, per richiedere l'autorizzazione a chiamare quale testimone un giornalista o per intercettarne le comunicazioni, occorre in ogni caso evidenziare un'attenta valutazione dell'equilibrio tra l'interesse pubblico alla libera diffusione di idee ed informazioni e a quello relativo alla corretta applicazione della legge e all'equa amministrazione della giustizia.

Il dibattito sul rapporto tra libertà di informazione e buon andamento della giustizia è stato spesso ricondotto alla questione relativa all'esistenza, o meno, a livello federale, di un *privilege* specifico per i giornalisti (o in generale operatori dei *media*) ai sensi del Primo emendamento (relativo al riconoscimento della libertà di manifestazione del pensiero) che assicurerebbe il diritto a mantenere segrete informazioni richieste in procedimenti penali, con particolare riferimento alla protezione delle fonti<sup>2</sup>. La Corte Suprema ha negato l'esistenza di un tale *privilege* a livello federale nel caso *Branzburg v. Hayes* in relazione ai procedimenti dinanzi al *Grand jury*, lasciando irrisolto il problema in riferimento ad altri procedimenti giudiziari e lasciando in ogni caso impregiudicata la possibilità, non solo da parte del Congresso a livello federale, ma anche da parte del legislatore statale, di emanare leggi in materia, nonché di definire tale *privilege* a livello giurisprudenziale nelle corti statali<sup>3</sup>.

Un altro avvenimento che ha suscitato un vivace dibattito sulla libertà di informazione è stata la rivelazione da parte di alcuni organi di informazione, dell'esistenza di programmi segreti di intercettazione delle conversazioni telefoniche

<sup>2</sup> Tale dibattito ha conosciuto un momento culminante nel luglio del 2005, in occasione dell'arresto di Judith Miller del *New York Times* che ha rifiutato di testimoniare in un procedimento dinanzi al *Grand jury* per proteggere le proprie fonti. La Miller ha scontato un periodo di detenzione di 85 giorni, terminati solo dopo che l'informatore ha dato l'autorizzazione a rivelare la propria identità.

<sup>3</sup> Da studi effettuati dal *Congressional Research Service* nel novembre del 2009, in 49 Stati e nel *District of Columbia* sono state emanate disposizioni di protezione per i giornalisti di vario tipo (*shields*) in ordine alla protezione delle fonti. Rimarrebbe escluso il solo Wyoming. Si veda in particolare: *Journalists' Privilege: Overview of the Law and Legislation in the 110th and 111th Congresses*, (reperibile all'indirizzo <http://www.fas.org/sqp/crs/secretcy/RL34193.pdf>), uno studio che illustra le varie iniziative legislative presentate nelle ultime legislature in tema di *privilege* federale per i giornalisti. A tale proposito si segnala che è attualmente in discussione presso il Senato americano un progetto di legge (S. 448) che mira ad istituire il *privilege* federale in relazione alla riservatezza delle fonti.

internazionali e dei messaggi di posta elettronica originati negli Stati Uniti, riconducibili alle misure straordinarie di contrasto al terrorismo approvate in risposta agli attentati dell'11 settembre 2001. In relazione ad un programma di intercettazioni rivolto all'individuazione di operazioni finanziarie legate al terrorismo, il 29 giugno 2006 il Congresso degli Stati Uniti d'America ha approvato a maggioranza (227 voti contro 183) una risoluzione (H.RES. 895) contro le fughe di notizie considerate dannose per la sicurezza nazionale, con esplicito invito ai *media* ad applicare criteri di autocensura. In risposta a tale iniziativa, il *New York Times* ha ribadito di ritenere illegali le intercettazioni e obbligo civile dei *media* rivelarle alla Nazione, mentre il *Wall Street Journal*, pur ritenendo che "quando un governo manda a processo i giornalisti si finisce nella censura", ha di fatto accolto l'invito a dare vita ad una propria forma di autocensura.

**L'ultima nota breve:**

*L'ordinamento della protezione civile in Francia, Germania, Spagna e Regno Unito*  
(n. 14 - marzo 2010)

**nota breve**

sintesi di argomenti di attualità  
del Servizio Studi del Senato

Gli arretrati possono essere richiesti all'Archivio Legislativo  
tel 06 67062610  
ArchivioLegislativo@senato.it  
I testi sono disponibili alla pagina:  
<http://www.senato.it> – leggi e documenti – dossier di documentazione. Servizio studi – note brevi

progetto grafico the washing machine

**[www.senato.it](http://www.senato.it)**