

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1376

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

DI DONATO, LA GANGA, MASTRANTUONO, ANIASI

Modifica delle norme poste a tutela del segreto
nel procedimento penale

Presentata il 24 luglio 1992

ONOREVOLI COLLEGHI! — La più recente cronaca giudiziaria ed in particolare i suoi riflessi sulle indagini condotte dagli organi di polizia e dall'autorità giudiziaria inducono a ritenere improcrastinabile una modifica delle disposizioni poste a tutela del segreto nel procedimento penale. È diventato più che mai urgente, infatti, salvaguardare la segretezza degli esiti degli accertamenti e delle indagini svolti nella fase predibattimentale e, come tali, esclusi dalla pubblicità. Risulta di solare evidenza come la fuga di notizie, anche a prescindere dalla gravità del reato perseguito, possa comunque arrecare un danno rilevante, spesso irreparabile, al buon esito del processo e, conseguentemente, all'accertamento della verità sostanziale (che ne è il fine ultimo, ribadito di recente dalla Corte costituzionale).

Con ciò non viene posta in discussione la libertà di stampa, né è pensabile che possa solo essere limitata o vulnerata in alcun modo, in virtù del suo valore di pilastro essenziale di ogni ordinamento veramente democratico.

Il fine da raggiungere si sostanzia nella ricerca del delicato equilibrio tra notizia divulgabile e notizia che debba rimanere segreta. A fronte dell'inalienabile ed inattaccabile diritto alla libertà di stampa, sta l'altrettanto fondamentale interesse pubblico al perseguimento delle violazioni della legge penale, ed è indirettamente interesse del singolo cittadino pretenderne l'osservanza.

Nella contrapposizione descritta, non ci si può che riferire alla normativa in tema di violazione del segreto, allo scopo di accentuarne la valenza sia sotto il

profilo precettivo che sotto quello sanzionatorio.

Inoltre, un lieve ampliamento dell'ambito della normativa procedurale al riguardo (nei termini esposti nel prosieguo) non crea alcuna antinomia con il restante tessuto normativo del codice di rito penale. Quest'ultimo, infatti, restringendo, rispetto alle previsioni precedenti, l'ambito della segretezza degli atti processuali, intende esaltare l'indirizzo garantista e il carattere pubblico del processo, la cui fase centrale e fondamentale è il dibattimento. Tutto ciò non viene alterato in alcun modo, venendo anzi (come si vedrà) ad essere esaltato anche il profilo garantista e di tutela della posizione dell'inquisito. Purtuttavia, nell'ambito ristretto in cui gli atti devono rimanere segreti, è opportuno un intervento che rafforzi ed estenda la tutela della segretezza, rendendola più efficace. L'intervento deve svolgersi, per un verso, nei confronti dei soggetti che siano comunque estranei all'attività giudiziaria o processuale (naturalmente non solo gli organi di stampa, ma tutti i cosiddetti terzi). In questa categoria rientrano sia coloro che non svolgono attività legale o giudiziaria (quest'ultima intesa in senso lato) in assoluto o nell'ambito di un determinato processo, sia coloro che la esercitano in altri processi pendenti avanti al medesimo o a diverso ufficio giudiziario. Rimangono esclusi da ciò gli organi di polizia ed i magistrati che rivelino particolari di indagini in corso o di atti processuali ancora soggetti al segreto a colleghi impegnati in altri processi nel contesto della necessaria ed indispensabile attività di coordinamento e collegamento, utile ed anzi meritevole di incentivo ai fini della lotta alla criminalità, ovvero negli altri casi previsti espressamente dalla legge.

Il bene da tutelare è, infatti, il buon esito delle indagini, che, proprio in vista della segretezza, possono pervenire a risultati positivi.

La diffusione di notizie od anticipazioni date per certe sull'emissione di provvedimenti di custodia cautelare o di altro genere (si pensi, ad esempio, al sequestro di beni in applicazione della cosiddetta

legge « Rognoni-La Torre » e successive modificazioni) da parte dell'autorità giudiziaria finisce col rischiare di provocarne la concreta vanificazione. Il soggetto nei cui confronti sarà emesso il provvedimento avrà buon gioco ad eluderlo, totalmente o parzialmente.

Vi è, poi, il delicato problema connesso alla rivelazione dell'esistenza di persone, di testimoni o, soprattutto, di « pentiti » (nell'accezione divenuta usuale nel frasario giudiziario), in grado di apportare elementi più o meno utili alle indagini in corso ed, in particolare, alla individuazione dei responsabili di fatti delittuosi nonché alla descrizione degli organigrammi di organizzazioni delinquenziali di qualsivoglia natura.

Vi è il rischio (se non la certezza) che gli interessati possano annullare in concreto l'utilità della collaborazione con l'autorità giudiziaria o con gli organi di polizia, sopprimendo ogni prova o traccia della propria responsabilità, sì da rendere l'atto di accusa affidato a semplici affermazioni verbali destinate a soccombere nella fase dibattimentale (se non in precedenza) non essendo corroborate da alcun riscontro obiettivo. Ma vi è anche il pericolo che venga ad essere minacciata l'incolumità fisica di chi collabora a qualsiasi titolo con la giustizia. Si è assistito, spesso, all'indicazione anagrafica da parte dei *media* dei testimoni o dei « pentiti » di fatti delinquenziali gravi già dalle primissime fasi della istruzione del processo; di costoro talvolta, in assenza di dati certi, si è operata una ricerca identificativa culminata nella prospettazione di varie ipotesi nominative. Il vantaggio attribuito al delinquente (sia esso persona fisica che associazione) diviene incolumabile.

La soppressione fisica di coloro che « parlano » è ben nota, analogamente ai metodi di minaccia, resa più efficace dalla certezza del suo mantenimento. Le promesse e la protezione accordabili dallo Stato, attualmente, spesso a causa di mere ragioni burocratiche, non sono in grado di controbilanciare adeguatamente il timore di conseguenze fisiche anche letali.

Ma la divulgazione di notizie coperte da segreto può influire negativamente anche sulla vittima del reato.

L'indicazione giornaliera o la descrizione « passo-passo » delle indagini o delle intenzioni degli inquirenti ne rivela al delinquente preventivamente la strategia, pregiudicandone la riuscita e ponendo in serio pericolo l'incolumità della vittima del delitto; si pensi anche solo all'anticipazione di *blitz* e rastrellamenti, in grado di far spostare tempestivamente il nascondiglio della vittima di un sequestro di persona.

Le considerazioni che precedono si tagliano con precisione al reato di « sequestro di persona a scopo di estorsione ».

La presenza dell'ostaggio nella più assoluta disponibilità dei responsabili del crimine lo rendono oggetto di ritorsioni fisiche, che culminano in mutilazioni, conseguenza del comportamento e dell'indirizzo seguito dagli inquirenti (ad esempio, provvedimento di sequestro dei beni della famiglia), allo scopo di coartare con maggiore incisività la volontà dei familiari.

Tutti gli interessi, sia di natura pubblica che privata, fin qui elencati necessitano di una tutela efficace mediante il rafforzamento delle misure atte a salvaguardare il segreto nel processo. Giova ribadire che esse non mirano a comprimere, vulnerare o limitare in alcun modo la libertà di stampa, neppure mediante l'ampliamento dell'ambito processuale di segretezza degli atti, bensì a rafforzare gli argini e le difese già predisposti dal legislatore.

È utile sottolineare, al riguardo, che la contrapposizione tra libertà di stampa e segreto è solo apparente giacché l'una inizia ove finisce l'altro. Inoltre, l'uso responsabile e legittimo dell'informazione da parte dei *media* ha raramente originato situazioni perniciose per gli organi inquirenti.

In quest'ottica, le previsioni degli articoli 326 e 622 del codice penale devono essere rivedute ed ampliate, mediante l'integrazione con una normativa che, da un lato, introduca nuove forme di responsabilità e, dall'altro, specifichi meglio quelle preesistenti.

Il principio ispiratore deve incentrarsi sul divieto assoluto, per tutti coloro che abbiano parte o collaborino, a qualsiasi titolo, nel processo, di rivelare il contenuto di tutti od alcuni dei suoi atti. Ed in questa direzione bisogna coinvolgere, seppure con diversa e graduata responsabilità, i magistrati e gli organi di polizia fino ai dipendenti amministrativi, senza escludere l'imputato ed i suoi legali: cioè tutti coloro che conoscono, ciascuno nel proprio ambito, il processo.

La responsabilità dolosa del pubblico ministero va estesa e specificata, rispetto alla fattispecie di cui al primo comma dell'articolo 326 del codice penale, includendo anche le ipotesi aggravate di divulgazione a mezzo stampa o mediante gli organi di informazione televisiva, che, in virtù del pressoché universale potere di diffusione della notizia e del ruolo di creatori di opinione, rappresentano una casistica più grave.

Permane pur sempre in capo al pubblico ministero (a dispetto della attribuzione del ruolo di parte nel processo secondo il rito attuale), in virtù della facoltà di richiedere sia il rinvio a giudizio dell'imputato che provvedimenti assolutori di vario tipo, una posizione di terzietà.

Non può ritenersi consona ad essa la descrizione delle fasi preliminari di un processo e, frequentemente, ai primi atti, specie se si è in presenza di provvedimenti concernenti la libertà od il patrimonio degli imputati. Tantomeno, ciò può avvenire in relazione al contenuto degli interrogatori dei medesimi ovvero delle dichiarazioni dei testi.

Il processo non può svolgersi per il tramite dei *media* in piazza, divenendo di fatto pubblico (ma in modo distorto) prima che la legge lo consenta e pervenendo ad una conclusione (sotto forma di sentenza pronunciata dall'opinione pubblica o dagli organi di stampa) prima della pronuncia giurisdizionale definitiva che chiude il primo grado del giudizio o, ancor meglio, di quella con la quale termina l'*iter* complessivo della giurisdizione, destinata a divenire intangibile con il passaggio in giudicato.

Il condizionamento che ne può derivare per i magistrati, sia requirenti che giudicanti, in questa situazione è elevatissimo e va evitato ad ogni costo.

Il rischio che i magistrati non valutino con la dovuta serenità le emergenze processuali, sull'onda dell'emotività suscitata dall'opinione pubblica, è troppo pericoloso e non va sottovalutato.

Meritano altrettanta attenzione le conseguenze derivanti sulla credibilità delle istituzioni e dell'ordine giudiziario da una sentenza in contrasto con l'opinione pubblica maturata in ordine alla colpevolezza o meno, più in generale, all'esito di un processo.

La proposta di novella legislativa rinvia una sua giustificazione anche dalla sistematica inosservanza delle circolari emesse dal Consiglio superiore della magistratura che vietano interviste e conferenze stampa su fatti oggetto di processi in corso, ancor più se in una fase coperta da segreto.

Ma la responsabilità del pubblico ministero va estesa, prevedendo anche una forma colposa del reato.

Per pervenire alla sua configurazione, bisogna muovere dalla constatazione indiscutibile che il pubblico ministero è il *dominus* incontrastato del processo, nella fase in cui pende avanti al suo ufficio. Cura, inoltre, la custodia del fascicolo processuale e conosce perfettamente i propri collaboratori o coloro che per qualsivoglia ragione possano venire in contatto materiale con esso od una sua parte.

Deve, quindi, ritenersi investito, quale titolare ed assegnatario del processo o dell'indagine, di un obbligo di custodia e vigilanza sul fascicolo, sui suoi atti ma, soprattutto, sul loro contenuto.

È evidente come il danno alle indagini derivante da questo genere di divulgazioni sia identico sotto ogni profilo, anche se non può ritenersi attribuibile di per sé al magistrato a titolo di responsabilità obiettiva. Egli, peraltro, deve dimostrare di aver posto ogni cura possibile nella custodia degli atti e del fascicolo processuali nonché nell'affidamento a collaboratori degni di fiducia per le singole incombenze.

Naturalmente, le stesse responsabilità rifluiscono su questi ultimi, nonché su coloro che per ragioni di servizio o della propria attività professionale siano a conoscenza del contenuto degli atti e ne consentano colposamente la divulgazione.

Rientrano in questa categoria tutti i pubblici dipendenti dell'ufficio giudiziario nonché tutti gli appartenenti alle forze dell'ordine, che abbiano partecipato a qualsiasi titolo alle attività processuali, anche indirettamente, o ne siano comunque venuti a conoscenza.

La responsabilità colposa va, altresì, estesa anche al capo dell'ufficio giudiziario del pubblico ministero, presso il quale presta servizio il magistrato incaricato delle indagini.

Il primo, infatti, è responsabile del buon andamento dell'ufficio e dell'osservanza delle leggi in tale ambito. Deve, pertanto, attivare tutti i poteri di sorveglianza ed, eventualmente, di repressione concessigli dall'ordinamento, affinché fughe di notizie destinate a rimanere segrete non determinino lesioni all'interesse pubblico di accertamento della verità od a persone coinvolte a qualsiasi titolo nell'attività processuale.

È evidente che anche per i capi degli uffici varrà sempre l'esimente di aver compiuto tutto il possibile ed ogni attività in proprio potere onde evitare la divulgazione del contenuto di atti coperti da segreto.

L'estensione anche a questa categoria dell'ipotesi colposa determinerà certamente un maggior controllo sulla gestione degli uffici, sull'affidabilità del personale amministrativo e sulla attività processuale.

Nell'ottica descritta in premessa, anche l'imputato ed il proprio legale, oltre al teste ed alla persona in grado di riferire su circostanze utili ai fini delle indagini sentite a questo titolo, sono tenuti a mantenere il più assoluto riserbo sugli atti processuali e financo sul contenuto delle dichiarazioni, rispettivamente, proprie o dell'assistito.

Si può ritenere che l'imputato possa rinunciare al segreto, divulgando il conte-

nuto delle proprie dichiarazioni, avuto riguardo alla loro refluenza sulla sua posizione giuridica, sociale, economica, nonché sulla sua reputazione, al cui mantenimento può anche attribuire scarso interesse.

È, però, altrettanto indubitabile che, attraverso la divulgazione in parola, egli possa arrecare un nocimento rilevantisimo se non esiziale alle indagini, specie se dirette all'accertamento della responsabilità di altri od alla ricerca di ulteriori riscontri probatori.

Nel confronto tra le due situazioni delineate va attribuita la prevalenza netta all'interesse pubblico all'accertamento della verità sull'interesse privato del singolo cittadino imputato.

Analoghe considerazioni valgono anche per il legale dell'imputato, indotto per ragioni difensive od altro a proparare il contenuto delle dichiarazioni del proprio assistito.

I segnali ai terzi non ancora coinvolti od apparsi sulla scena delle indagini possono essere molteplici e pregiudicare irrimediabilmente il loro esito.

Le considerazioni in questione valgono ancor più per colui che è stato ascoltato dal magistrato in qualità di persona a conoscenza dei fatti, specie attesa l'inesistenza assoluta di un interesse suscettibile di ricevere un giovamento dalla divulgazione.

L'estensione della responsabilità alle suddette categorie coinvolte nel processo

avviene sia a titolo doloso che colposo, mediante un'ulteriore previsione specifica aggiuntiva al testo attuale dell'articolo 622 del codice penale, il cui ambito viene così ad estendersi e precisarsi.

Ciò al fine di determinare meglio la portata della norma e di evitare in tal guisa zone grigie, rimesse solo alla interpretazione (frequentemente oscillante da un estremo all'altro) dei magistrati.

Diretta conseguenza delle considerazioni che precedono e dell'opportunità che il processo rientri nel chiuso delle aule giudiziarie, a prescindere dalla sua gravità e dal coinvolgimento o dalla lesione di interessi pubblici più o meno diffusi (con la conseguente attenzione da parte dei *media*), è la modifica del comma 1 dell'articolo 329 del codice di procedura penale.

L'oggettivizzazione del segreto derivante dall'attuale previsione fa sì che esso venga meno quando l'imputato possa venire a conoscenza degli atti di indagine compiuti dal pubblico ministero. Ciò comporta un rischio reale di divulgazione di notizie, con gli effetti più volte descritti in precedenza.

Il mantenimento del segreto fino alla chiusura delle indagini preliminari evita questo inconveniente, senza vulnerare la difesa dell'imputato.

È confermata esplicitamente in suo favore la possibilità di conoscere le indagini svolte dal pubblico ministero e dalla polizia giudiziaria nei casi previsti dalla legge.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. Dopo l'articolo 326 del codice penale è inserito il seguente:

« ART. 326-bis. — (*Tutela del segreto nel corso del procedimento*). — Il pubblico ministero assegnatario del processo, il personale di cancelleria e di segreteria, nonché l'agente, il graduato, l'ufficiale di polizia giudiziaria che abbia partecipato a qualsiasi titolo alla relativa attività istruttoria, che riveli notizie di ufficio le quali debbano rimanere segrete o che riveli il contenuto di atti processuali coperti dal segreto, o ne agevoli in qualsiasi modo la conoscenza, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni e con la reclusione da un anno a quattro anni se la rivelazione o la divulgazione avvenga a mezzo degli organi di stampa o radiotelevisivi.

Le stesse pene si applicano al capo dell'ufficio giudiziario del pubblico ministero avanti al quale pende il processo, che sia incorso negli stessi comportamenti sanzionati nel primo comma.

Sono escluse dalle previsioni del primo e del secondo comma le attività di collegamento e coordinamento svolte dai magistrati del pubblico ministero e dagli organi di polizia all'interno del medesimo ufficio o tra diversi uffici.

Fuori dai casi previsti dal primo e dal secondo comma, il pubblico ministero assegnatario del processo ed il capo dell'ufficio giudiziario del pubblico ministero avanti al quale pende il processo rispondono per colpa, in concorso tra loro, della rivelazione o divulgazione di notizie d'ufficio le quali debbano rimanere segrete o del contenuto di atti processuali coperti dal segreto e sono puniti con la reclusione fino ad un anno.

È esclusa ogni responsabilità, ai sensi del quarto comma del presente articolo, nel caso in cui ricorra la previsione di cui

all'articolo 622, terzo comma, ovvero in caso di prova dell'assoluta osservanza di tutti i doveri del proprio ufficio ed, in particolare, della scrupolosa custodia e vigilanza sugli atti processuali ».

ART. 2.

1. All'articolo 622 del codice penale è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« Chiunque, avendo conoscenza, in virtù della propria qualità di imputato od inquisito o teste o persona in grado di riferire su circostanze utili ai fini delle indagini ovvero della propria professione od assistenza legale ovvero per qualsivoglia altra ragione, di fatti processuali o del contenuto di atti processuali coperti dal segreto li riveli o li divulghi, è punito con la reclusione da sei mesi a due anni e con la reclusione da un anno a tre anni se la rivelazione o la divulgazione avvenga a mezzo degli organi di stampa o radio-televisivi. Se la rivelazione o la divulgazione si verifica per colpa, si applica la pena della reclusione fino ad un anno ».

ART. 3.

1. Il comma 1 dell'articolo 329 del codice di procedura penale è sostituito dal seguente:

« 1. Gli atti di indagine compiuti dal pubblico ministero e dalla polizia giudiziaria sono coperti dal segreto fino alla chiusura delle indagini preliminari, ferma restando per l'imputato la possibilità di venirne a conoscenza nei casi previsti dalla legge ».