CAMERA DEI DEPUTATI N. 1247

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

CARLO CASINI, DIANA, ROMANO, ZAMPIERI, PIERLUIGI CASTAGNETTI, MASTRANTUONO, FUMAGALLI CARULLI, SANESE, BIONDI, LUCARELLI

—

Modifiche agli articoli 684 e 685 del codice penale per garantire il segreto sull'informazione di garanzia, sugli atti dell'autorizzazione a procedere e sugli atti delle indagini preliminari

Presentata il 6 luglio 1992

ONOREVOLI COLLEGHI ! — L'attuale dibattito sulla cosiddetta « questione morale », per non risolversi in una insufficiente proclamazione di princìpi, deve tradursi anche in riforme legislative che riducano al massimo grado la possibilità di utilizzare il potere politico al fine di trarne indebiti vantaggi economici.

Si tratta di rivedere le norme vigenti (sugli appalti, sui controlli amministrativi, sul funzionamento delle istituzioni, sugli accertamenti penali) in modo da rendere più difficile ogni commistione tra affari e politica. In tale contesto va collocata la riforma dell'articolo 68 della Costituzione la cui applicazione ha di fatto trasformato l'autorizzazione a procedere nei confronti dei parlamentari in inaccettabile principio che talvolta serve a coprire o incentivare comportamenti illeciti che aggravano, appunto, la questione morale.

Il dibattito in corso su questo argomento ha mostrato, peraltro, che il parlamentare, a causa delle sue funzioni, è spesso esposto, molto più di altri, ad aggressioni giudiziarie strumentali ed ingiuste da cui deve essere difeso per garantire il corretto funzionamento delle istituzioni e il costruttivo dispiegarsi dell'attività politica. Ma un ulteriore approfondimento in questa direzione mostra in modo evidente che la maggior parte delle distorsioni –

questa volta non dovute all'illecito comportamento dei parlamentari ma al cinismo della lotta politica ed anche ad interessi economici estranei alla loro azione – non dipende dalle doverose indagini giudiziarie, ma, piuttosto, dai riflessi che queste hanno sui mezzi di comunicazione sociale.

Appare perciò da un lato più che giustificata la istanza popolare che chiede alla magistratura di far pulizia nel mondo della politica, e dall'altro comprensibile la preoccupazione di molti politici onesti, che, dopo aver speso tanta parte della loro vita a servizio della comunità, si sentono esposti non tanto a calunnie processualmente contestabili quanto ad una frettolosa denigrazione di fronte all'opinione pubblica che, per un politico, costituisce un patrimonio indispensabile. Non crediamo al luogo comune della « politicizzazione » della magistratura o almeno alla concreta possibilità che vi siano molti magistrati disposti, per faziosità politica, ad abbandonare la propria « divisa » di indipendenza e di equilibrio. D'altronde il nuovo processo penale è lo strumento migliore per far vincere la verità e dimostrare non solo le colpe, ma anche l'innocenza. Sappiamo, però, che l'attuale degrado della lotta politica comporta la tentazione di utilizzare anche lo strumento giudiziario.

In una campagna elettorale una semplice denuncia, anche se infondata, o un sospetto abilmente alimentato incidono profondamente. Il magistrato, d'altra parte, ricevuta una *notizia criminis* ha l'obbligo di compiere tutti gli accertamenti necessari e di esercitare l'azione penale. Da ciò non deriverebbe un danno se non vi fosse collegata una pubblicità, che spesso è la sola vera pena, senza giudizio, senza contraddittorio e senza possibilità di difesa. La presunzione costituzionale di innocenza è, in questi casi, un velleitario e inutile principio.

L'esigenza di una qualche tutela del parlamentare – o, più genericamente, del politico – non deve perciò misurarsi con il processo penale, che deve svolgersi in base al principio della eguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge, quanto con il quarto potere, quello dei *mass-media*.

A ben guardare il problema affrontato non riguarda soltanto i politici ma tutti i cittadini, anche se bisogna prendere atto che la notorietà dei politici amplifica le notizie e rende meno riparabile il danno. Tuttavia ogni cittadino, anche il più modesto, è esposto oggi ad una pena medievale, tanto più inaccettabile quanto più applicata senza processo e senza titolo: la *gogna*. Il nostro codice penale prevede la pena accessoria della « pubblicazione della sentenza penale di condanna », che ovviamente viene eseguita quando ormai si è formato il giudicato. Il carattere afflittivo della pubblicità è dunque provato *per tabulas*. Ma che senso ha oggi la pubblicazione della sentenza penale di condanna quando la semplice « informazione di garanzia » va sulle prime pagine dei quotidiani e nei telegiornali di massimo ascolto ? Abbiamo condotto una lunga battaglia contro quella che si chiamava « carcerazione preventiva », affinché non venisse considerata una anticipazione di pena e conseguentemente ne venisse ridotta al massimo l'applicabilità. Ma non dovrebbe forse ragionarsi con la stessa logica riguardo alla afflizione della pubblicità di una imputazione ancora tutta da verificare ?

Posto in questi termini il problema riguarda addirittura i diritti inviolabili dell'uomo. La legge già prevede l'obbligo del segreto non solo per l'informazione di garanzia, ma anche per molti atti inerenti alle indagini preliminari. Tuttavia si è soliti giustificare tale segreto con le esigenze processuali di non creare intralci all'accertamento della verità con una prematura diffusione di notizie che potrebbe compromettere le indagini. Tale esigenza è valida, ma bisogna riflettere anche sulla necessaria difesa del diritto individuale della persona. Molti preferirebbero una pena detentiva, anche se ingiusta, alla ingiusta denigrazione che deriva da una indebita pubblicità. Anche limitandosi a fatti di modesta entità penale, perché non provare a immaginare che cosa significa la notizia di una accusa penale, specie se

infamante, nei rapporti familiari, di lavoro, o sociali in genere ?

Il problema va dunque posto in termini generali e si colloca, anch'esso, come abbiamo già osservato, nello spazio della questione morale, non sembrando moralmente accettabile il sacrificio di diritti della persona senza una sufficiente ragione giustificatrice ed anzi a fini strumentali di lotta politica e d'ampliamento di *audience* o di vendite, o in ultimo, a fini di profitto economico.

Né si dimentichi che nella nostra civiltà dell'informazione la parola stampata e l'immagine televisiva hanno una autorevolezza ed una forza di suggestione semplificatrice che aggrava illimitatamente il danno.

Non intendiamo minimamente contestare l'altissima funzione dei mezzi di comunicazione sociale. Essi sono strumenti di libertà e di democrazia. Consentono il controllo democratico sui processi e sulla politica; contribuiscono talora a far scoprire illeciti, sollecitano l'attività della magistratura. Ciò è talmente evidente e ripetuto che non ha bisogno di ulteriori dimostrazioni. Ciò detto, peraltro, non si può tacere un problema che diventa sempre più di stringente modernità. Nella dottrina tradizionale dello Stato si distinguono i tre poteri, legislativo, giudiziario ed esecutivo e si prevede tra essi un equilibrio fatto di reciproci limiti e controlli. Ma oggi l'intuizione di Montesquieu andrebbe rivisitata per meditare sull'esistenza di un quarto potere, quello dell'informazione, capace di incidere profondamente sugli altri tre poteri e spesso del tutto immune da responsabilità e controlli che garantiscano un equilibrio complessivo.

Per quanto riguarda il potere giudiziario la necessità di un tale equilibrio già risulta dalle norme processuali e penali che prevedono il segreto su taluni atti ed attività.

Non si tratta di disposizioni antiquate. Il nuovo codice di procedura penale prevede non solo il segreto sulla informazione di garanzia, ma anche su non pochi atti delle indagini preliminari (articoli 329-369).

L'articolo 684 del codice penale, come modificato dall'articolo 45 della legge 11 novembre 1981, n. 689, stabilisce sanzioni per chi « pubblica o divulga in tutto o in parte, anche in forma di riassunto o in guisa di informazione, atti o documenti di un procedimento penale di cui sia vietata per legge la pubblicazione » e l'articolo 326 del codice penale fissa una pena più severa per « il pubblico ufficiale o la persona incaricata di un pubblico servizio, che, violando i doveri inerenti alle funzioni o al servizio o comunque abusando della sua qualità, rivela notizie di ufficio destinate a rimanere segrete o ne agevola in qualsiasi modo la conoscenza ».

Tuttavia assistiamo quotidianamente alla violazione di queste norme senza che si riesca ad arginare il malcostume, anzi finendo in qualche modo per considerare tale prassi come qualcosa di ineluttabile e di definitivamente acquisito.

Le vicende più allucinanti riguardano « l'informazione di garanzia » che dovrebbe essere lo strumento più avanzato di difesa dell'inquisito e che, invece, si trasforma sovente nella più dura e irrevocabile delle condanne. L'istituto, introdotto nel 1969 con il nome di « avviso di procedimento », è stato ristrutturato più volte, cambiandone il nome, fino all'attuale articolo 369 del codice di procedura penale. Tutti i vari rifacimenti hanno avuto la principale preoccupazione di garantire la segretezza, tanto che, a differenza degli altri atti giudiziari, la trasmissione deve essere fatta « in busta chiusa ». Non si vuole che il portiere o il vicino di casa o il familiare ne conoscano il contenuto. Come giustificare allora le prime pagine dei giornali e gli annunci televisivi ?

L'ingiustizia è molto grave perché l'informazione di garanzia, per sua natura, può presupporre anche soltanto dei sospetti e il magistrato ha il dovere di chiarire i fatti anche quando ritiene di primo acchito scarsamente credibile la *notizia*

criminis o la responsabilità del sospettato, ma – se vuole sciogliere il dubbio – deve pur sempre compiere atti di indagine non sempre rapidissimi.

Meraviglia poi che non susciti indignazione quanto recentemente successo riguardo a talune richieste di autorizzazione a procedere rivolte alla Camera dei deputati.

Gli atti non hanno fatto a tempo a raggiungere la Camera che immediatamente la stampa ha potuto pubblicare per intere pagine atti destinati a restare ancora segreti con la spudoratezza delle virgolette poste all'inizio e alla fine dei testi e con la spiegazione che qualcuno aveva passato le fotocopie.

Così anche l'autorizzazione a procedere – peraltro istituto meritevole di ampia revisione e riduzione – da strumento di garanzia si trasforma in cassa di risonanza, in strumento di totale rimozione del segreto istruttorio, in irrevocabile afflizione per gli interessati e di disonore per quel Parlamento che intendeva proteggere, in occasione di esacerbazioni della lotta politica.

È doveroso chiedersi come tutto ciò possa accadere nonostante le norme vigenti già richiamate. Prima di rispondere è bene investigare sui meccanismi che determinano la fuga di notizie. Il mezzo di comunicazione sociale ha oggi continuo bisogno di *scoop*, di notizie che facciano rumore, che stupiscano il pubblico.

Tale bisogno, a sua volta, è causato dalla necessità di reggere la concorrenza e di incrementare le vendite. Il dato economico è evidente. La cronaca giudiziaria fornisce quotidianamente occasioni di pubblicare notizie capaci di richiamare l'attenzione di un pubblico più o meno vasto. Naturalmente l'esigenza di acquisire notizie non esclude la tentazione possibile di vere e proprie corruzioni anche economiche.

Ma più spesso è sufficiente sfruttare abilmente le debolezze di coloro che dovrebbero mantenere il segreto. Tra queste i mezzi di informazione sono particolarmente in grado di soddisfare l'ambizione personale, che molti chiamano protagonismo. La pubblicazione del proprio nome collegato al successo di indagini è un elemento di gratificazione, più o meno consapevole, di facile erogazione.

Ciò premesso sembra possibile intervenire su due aspetti della « fuga di notizie ».

In primo luogo non basta la previsione di una pena abbastanza severa solo nei confronti degli informatori. È infatti quanto mai difficile scoprire gli autori del delitto previsto dall'articolo 326 del codice penale, mentre sono facilmente individuabili i responsabili della pubblicazione, ma questa è punita con pene talmente miti da non svolgere alcuna efficace controspinta di fronte agli interessi in gioco. L'articolo 684 del codice penale configura, infatti, una contravvenzione sanzionata alternativamente con l'arresto fino a 30 giorni o con l'ammenda da lire 100.000 a lire 500.000 (poco più della pena pecuniaria per la violazione di un divieto di sosta). D'altra parte è solo la pubblicazione che provoca il danno o almeno lo aggrava enormemente. Perciò è indispensabile inasprire seriamente le pene previste dall'articolo 684 del codice penale e prevedere ulteriori aggravanti quando la pubblicazione riguardi la informazione di garanzia o gli atti relativi ad una richiesta di autorizzazione a procedere. L'articolo 1 propone questa riforma.

Per quanto poi riguarda i meccanismi disdicevoli che favoriscono la fuga di notizie, non è ovviamente possibile incidere se non con le norme penali generali sulle possibili corruzioni o sulle semplici illecite rivelazioni. Nonostante la difficoltà della prova l'articolo 326 sembra sufficiente. Tuttavia è possibile introdurre un elemento capace di ridurre la « tentazione » del protagonismo. Basta stabilire il divieto di pubblicazione del nome dei magistrati procedenti in tutta la fase delle indagini preliminari ed altresì degli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria che, di propria iniziativa o su delega della magistratura, svolgono le indagini.

Naturalmente non crediamo affatto in un protagonismo diffuso e sappiamo che la maggior parte dei servitori della giusti-

zia non si lascia certo indurre a violare la legge per il solo scopo di sentirsi direttamente o indirettamente lodare da un mezzo di informazione sociale. Tuttavia giungono purtroppo notizie di perquisizioni e di arresti eseguiti solo quando arrivano le *troupes* televisive preventivamente informate. Vogliamo sperare che si tratti di malevole illazioni. Ma ci domandiamo: è proprio assolutamente impossibile in qualsiasi caso che anche i migliori degli uomini, oppure, se non questi, qualcuno più giovane, meno esperto, più desideroso di affermarsi, subisca la spinta a dare la notizia cui è legata la gratificazione della pubblicità del proprio nome ? E se è possibile, magari marginalmente, non vi è il rischio di deviazioni che diventano conturbanti quando, al di là del « dare la notizia », si innescassero meccanismi psicologici, sia pur inconsapevoli, capaci di far giocare nella scelta istruttoria o nello stesso avvio delle indagini l'« effetto notorietà » ?

E, se possibile, un sistema di garanzie non deve preoccuparsi di evitare che in qualche caso la possibilità diventi realtà ?

Questo discorso è contiguo ad un altro del tutto diverso e non di poco momento. Le funzioni di indagine ed istruttorie si sono sempre più personalizzate: nei mezzi di comunicazione sociale e nella coscienza dei cittadini le indagini non sono più condotte dall'ufficio, ma da quella o quell'altra determinata persona. Rileva il singolo, non più l'organo. Può essere che ciò non sia un male. Ma di certo il risultato offre bersagli più facili alla più feroce delinquenza organizzata e qualche volta addirittura li costruisce.

La conclusione è che pare opportuno, sviluppando un suggerimento già contenuto nell'articolo 685 del codice penale, stabilire il divieto di pubblicazione dei nomi dei magistrati e degli uomini della polizia giudiziaria che procedono (e finché procedono) alle indagini. Non si vede quale esigenza pubblica di controllo possa essere legata alla pubblicazione dei nomi. Rileva l'organo, ed è quanto basta perché l'opinione pubblica esprima consensi o critiche nella più ampia libertà.

A questa riforma provvede l'articolo 2 di questa proposta, che integra l'attuale articolo 685 e ne inasprisce le pene oggi prive di sufficiente efficacia dissuasiva (attualmente è prevista alternativamente la pena dell'arresto fino a 15 giorni o l'ammenda da lire 50.000 a lire 200.000).

Onorevoli Colleghi ! La riforma che proponiamo è solo apparentemente di modesta importanza. Invece nella sostanza essa vuole difendere diritti umani fondamentali e contrastare metodi e prassi inaccettabili e causa di effetti perversi talora devastanti.

Confidiamo, pertanto, in una sollecita approvazione.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

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

« ART. 684. – *(Pubblicazione arbitraria di atti di un procedimento penale).* — Chiunque pubblica, in tutto o in parte, anche per riassunto o a guisa di informazione, atti o documenti di indagini o processi penali, di cui sia vietata per legge la pubblicazione, è punito con l'arresto da due a sei mesi.

La pena è raddoppiata se la pubblicazione riguarda la notizia o il contenuto di una informazione di garanzia ovvero il contenuto di atti trasmessi all'organo competente per la decisione su una richiesta di autorizzazione a procedere ».

ART. 2.

1. L'articolo 685 del codice penale è sostituito dal seguente:

« ART. 685. – *(Indebita pubblicazione di notizie concernenti un procedimento penale).* — Chiunque pubblica i nomi dei giudici con l'indicazione dei voti individuali che ad essi si attribuiscono nelle deliberazioni prese in un procedimento penale è punito con l'arresto da due a sei mesi.

La stessa pena si applica a chi pubblica i nomi degli ufficiali di polizia giudiziaria o dei magistrati che procedono alle indagini preliminari, fino a che esse non siano completate ».