



ad 11.489

Iniziativa parlamentare Abrogazione dell'articolo 293 CP

**Rapporto della Commissione degli affari giuridici
del Consiglio nazionale del 23 giugno 2016**

Parere del Consiglio federale

del 23 settembre 2016

Onorevoli presidente e consiglieri,

conformemente all'articolo 112 capoverso 3 della legge sul Parlamento, vi presentiamo il nostro parere in merito al rapporto della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale del 23 giugno 2016¹ concernente l'iniziativa parlamentare 11.489 «Abrogazione dell'articolo 293 CP».

Gradite, onorevoli presidente e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

23 settembre 2016

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione,
Johann N. Schneider-Ammann
Il cancelliere della Confederazione,
Walter Turnherr

¹ FF 2016 6579

Parere

1 Contesto

1.1 Genesi

L'iniziativa parlamentare 11.489 «Abrogazione dell'articolo 293 CP» è stata depositata dal consigliere nazionale Josef Lang il 30 settembre 2011 e poi ripresa dal consigliere nazionale Geri Müller il 14 dicembre 2011. Ha il seguente tenore: «Occorre abrogare l'articolo 293 del Codice penale (Pubblicazione di deliberazioni ufficiali segrete)».

L'articolo 293 capoverso 1 del Codice penale (CP)² punisce con la multa «chiunque, senza averne diritto, rende pubblici in tutto o in parte atti, istruttorie o deliberazioni di un'autorità, dichiarati segreti in virtù di una legge o di una decisione presa dall'autorità nei limiti della propria competenza». L'atto è punibile se commesso coscientemente e volontariamente. Il capoverso 3 di tale articolo stabilisce che «il giudice può prescindere da qualsiasi pena se il segreto portato a conoscenza del pubblico è di poca importanza».

L'autore dell'iniziativa ritiene che l'articolo 293 CP sia contrario alla libertà d'espressione ai sensi dell'articolo 10 della Convenzione del 4 novembre 1950³ per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU).

Il 13 novembre 2014 la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale (CAG-N) ha accolto, con 18 voti contro 6, un progetto preliminare di revisione del CP contenente due varianti:

- variante A (presentata dalla maggioranza della CAG-N): l'articolo 293 CP consente alle autorità giudiziarie di ponderare gli interessi contrastanti del mantenimento del segreto, da una parte, e dell'informazione dell'opinione pubblica, dall'altra. Prevede l'impunibilità (e non una mera esenzione dalla pena) nel caso in cui prevalga l'interesse alla pubblicazione;
- variante B (presentata dalla minoranza della CAG-N): l'articolo 293 CP è abrogato.

Il progetto preliminare è stato oggetto di una consultazione svoltasi dall'8 dicembre 2014 al 31 marzo 2015.

Il 23 giugno 2016 la CAG-N ha preso atto dei risultati della consultazione e deciso di adottare le versioni definitive del progetto e del rapporto concernenti l'iniziativa parlamentare in questione, sottoponendole al Consiglio nazionale. Con 16 voti contro 5 la CAG-N ha optato per l'adeguamento dell'articolo 293 CP (variante A) invece che per la sua abrogazione (variante B). In occasione del voto sul complesso, la CAG-N ha deciso all'unanimità di proporre alla propria Camera di adottare il progetto corrispondente alla variante A.

² RS 311.0

³ RS 0.101

Durante i suoi lavori la CAG-N si è avvalsa della collaborazione del Dipartimento federale di giustizia e polizia conformemente all'articolo 112 capoverso 1 della legge del 13 dicembre 2002⁴ sul Parlamento (LParl).

Con lettera del 19 agosto 2016 la CAG-N, in virtù dell'articolo 112 capoverso 3 LParl, ha invitato il Consiglio federale a esprimere il suo parere sul suddetto rapporto entro il 7 ottobre 2016.

1.2 Proposta della Commissione

La CAG-N ritiene importante mantenere l'articolo 293 CP, che tutela il processo di formazione dell'opinione delle autorità. Auspica tuttavia la sua armonizzazione con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) in modo tale da permettere alle autorità giudiziarie di ponderare gli interessi contrastanti del mantenimento del segreto, da una parte, e dell'informazione del pubblico, dall'altra, e da prevedere l'impunità (e non solo la possibilità di rinunciare a una pena) se l'interesse alla pubblicazione prevale sull'interesse di mantenere il segreto.

La CAG-N conferisce grande importanza alla tutela del processo di formazione dell'opinione delle autorità. Ritiene che, adottando la propria proposta, l'effetto di tutela dell'articolo 293 CP riguardante la protezione del segreto, la protezione della personalità (art. 8 CEDU) e il diritto a un processo equo (art. 6 CEDU) resterebbe garantito.

1.3 Risultati della consultazione

La netta maggioranza dei partecipanti alla consultazione si è espressa a favore della variante A. Infatti, tale variante è stata approvata da 25 Cantoni, un partito (PPD) e otto rappresentanti delle cerchie interessate, tra cui in particolare le autorità di perseguimento penale. Un partito (PS) e 12 rappresentanti delle cerchie interessate, tra cui in particolare i media, si sono pronunciati a favore della variante B. Due partiti (PLR e UDC) e tre rappresentanti delle cerchie interessate hanno respinto le varianti A e B e si sono espressi a favore del mantenimento senza modifiche dell'articolo 293 CP. Coloro che si sono espressi a favore delle varianti A e B hanno principalmente addotto gli argomenti già contenuti nel rapporto della CAG-N del 13 novembre 2014⁵ concernente il progetto preliminare posto in consultazione. I risultati della consultazione sono riassunti in un rapporto⁶.

⁴ RS 171.10

⁵ www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione e indagini conoscitive concluse > 2014 > CP

⁶ www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione e indagini conoscitive concluse > 2014 > CP

2

Parere del Consiglio federale

L'articolo 293 CP proposto dalla CAG-N alla propria Camera presenta in particolare le caratteristiche seguenti.

- Affinché l'atto non sia punibile è necessario che l'interesse alla pubblicazione prevalga sull'interesse di tutelare il segreto, il che è giustificato sul piano materiale. Questo significa che, per decidere se una condanna sia giustificata, l'autorità di perseguimento penale deve ponderare detti interessi. Tale soluzione ha anche il vantaggio che chi intende pubblicare un segreto deve valutare se sia opportuno pubblicare un'informazione sensibile.

In determinati casi, per la persona interessata la ponderazione degli interessi può rivelarsi complessa e non è facile prevedere la prassi dei tribunali relativa alla pubblicazione di informazioni concrete. Alla stregua di quanto previsto dal tenore dell'articolo 293 capoverso 3 CP vigente, bisogna accettare che ne risulti una certa incertezza giuridica, giacché solo un disciplinamento formulato in maniera relativamente flessibile permette di rendere decisioni adeguate nei diversi casi di applicazione.

Gli interessi potrebbero essere ponderati secondo i criteri seguenti: il contributo che la pubblicazione controversa può offrire a un dibattito d'interesse generale (in particolare il contributo al dibattito su un argomento d'interesse pubblico contro il semplice fatto di soddisfare la curiosità del pubblico o di provocare uno scandalo inutile); gli interessi concreti, ad esempio di uno Stato, invocati per il mantenimento del segreto (in particolare la necessità della confidenzialità e le ripercussioni nel caso specifico); il modo in cui l'autore della pubblicazione è entrato in possesso delle informazioni (in particolare lecito o illecito); la forma o il contenuto della pubblicazione controversa (in particolare il rispetto delle regole deontologiche, la buona fede, l'esattezza dei fatti, l'oggettività, la spiegazione del contesto, la forma, il vocabolario, il motivo e il rispetto della presunzione d'innocenza); le ripercussioni della pubblicazione controversa sull'andamento di un procedimento penale (in particolare dal punto di vista della prevenzione del rischio di colusione, della scomparsa o alterazione di mezzi di prova, della presunzione d'innocenza nei confronti dell'imputato e del processo di formazione dell'opinione e di decisione delle autorità giudiziarie); l'ingerenza nella vita privata o familiare dell'imputato (informazioni personali, in particolare riguardanti l'identità, l'integrità fisica e morale, l'orientamento sessuale e l'immagine, che una persona può legittimamente attendersi che non siano pubblicate senza il suo consenso)⁷.

- La possibilità del giudice di rinunciare a una pena, prevista dal capoverso 3 vigente, è sostituita da un motivo di non punibilità sul modello degli articoli 119, 133 capoverso 2, 187 capoverso 2 e 320 capoverso 2 CP. Pertanto, l'autore non è punibile – non si rinuncia semplicemente a punirlo – se

⁷ Cfr. in particolare la sentenza del Tribunale federale 6P.153/2006 e le sentenze della Grande Camera della Corte EDU del 10 dic. 2007 nella causa Stoll contro la Svizzera e del 29 mar. 2016 nella causa Bédat contro la Svizzera.

l'interesse alla pubblicazione era superiore all'interesse di tutelare il segreto. L'impossibilità di punire sostituisce quindi la possibilità di rinunciare a pronunciare una pena. Con il nuovo capoverso 3, invece di riconoscere l'imputato colpevole dell'atto incriminato rinunciando tuttavia a una pena, il giudice lo dichiarerà non colpevole (e pertanto non pronuncerà una pena).

- Nel nuovo tenore proposto, l'articolo 293 capoverso 3 CP mantiene la protezione dell'attività delle autorità legislative, esecutive e giudiziarie federali, cantonali e comunali, preservando il processo di formazione dell'opinione delle autorità e il buon funzionamento della giustizia e pertanto anche l'efficienza e l'indipendenza di tali attività.
- Garantisce in particolare anche la protezione dei privati (imputati, vittime, testimoni ecc.) che partecipano a un procedimento (penale, civile o amministrativo) dalla divulgazione di informazioni che potrebbero recare loro pregiudizio (violazione del diritto a un processo equo, del principio della presunzione d'innocenza o della personalità dei partecipanti a un procedimento, in particolare le vittime; art. 6 e 8 CEDU).
- L'articolo 293 CP proposto dalla CAG-N contribuisce – completando in particolare l'articolo 267 CP come pure gli articoli 86 e 106 del Codice penale militare del 13 giugno 1927⁸ – a mantenere la normativa che permette di punire la divulgazione di segreti.
- Permette allo Stato di continuare ad adempiere il suo compito di adottare misure attive per proteggere la vita privata di un imputato in un procedimento penale (art. 8 CEDU)⁹.
- Il tenore stesso dell'articolo 293 CP è reso conforme al diritto applicabile, in particolare alla giurisprudenza del Tribunale federale.

La modifica dell'articolo 293 CP proposta dalla CAG-N alla propria Camera adegua inoltre il testo della norma alla giurisprudenza della Corte EDU sulla repressione penale della pubblicazione di segreti conforme alla CEDU¹⁰. La proposta della CAG-N non è pertanto problematica. Il Consiglio federale ritiene tuttavia che la giurisprudenza del Tribunale federale relativa all'articolo 293 CP vigente¹¹ – la quale è conforme alla CEDU¹² – permette e impone già un'applicazione che corrisponde a quanto previsto dalla modifica proposta.

Infine, il Consiglio federale condivide il parere della CAG-N secondo cui occorre mantenere l'articolo 293 CP e osserva che la Corte EDU riconosce la legittimità di una tale norma. Il Consiglio federale accoglie con favore la decisione della CAG-N di rinunciare all'abrogazione dell'articolo 293 CP chiesta dall'iniziativa parlamentare.

⁸ RS 321.0

⁹ Cfr. la sentenza della Grande Camera del 29 mar. 2016 nella causa Bédât contro la Svizzera.

¹⁰ Cfr. in particolare la sentenza della Grande Camera del 10 dic. 2007 nella causa Stoll contro la Svizzera.

¹¹ Cfr. in particolare DTF 126 IV 236 e la sentenza 6P.153/2006 del Tribunale federale.

¹² Cfr. in particolare le sentenze della Grande Camera del 10 dic. 2007 nella causa Stoll contro la Svizzera e del 29 mar. 2016 nella causa Bédât contro la Svizzera.

3**Proposta del Consiglio federale**

Il Consiglio federale ha preso atto del progetto di modifica del Codice penale presentato dalla CAG-N e non ha né proposte né osservazioni particolari da formulare.