

797.462

Iniziativa parlamentare
Codice penale. Revisione dell'articolo 179^{quinquies} a tutela
delle relazioni d'affari

Rapporto della Commissione degli affari giuridici
del Consiglio degli Stati

del 2 maggio 2001

Onorevoli presidente e consiglieri,

Conformemente all'articolo 21^{quater} capoverso 3 della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC), vi sottoponiamo il presente rapporto, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione propone di approvare il progetto di legge allegato.

2 maggio 2001

In nome della Commissione:

Il presidente, Dick Marty

Compendio

Il 19 dicembre 1998 il consigliere agli Stati Bruno Frick ha presentato un'iniziativa parlamentare in cui chiede che l'articolo 179^{quinquies} del Codice penale sia modificato in modo che non sia punibile chi, unicamente allo scopo di evitare confusioni e malintesi, registra per un uso non pubblico una conversazione cui partecipa. Il 10 giugno 1998 il Consiglio degli Stati ha deciso di dar seguito all'iniziativa.

Dalla revisione della disposizione sopracitata, entrata in vigore il 1° gennaio 1998, è esente da pena soltanto chi registra chiamate d'emergenza nell'ambito di servizi d'assistenza, di salvataggio e di sicurezza. Qualsiasi altra registrazione di conversazioni telefoniche effettuata senza l'assenso degli interlocutori è quindi punibile a querela di parte. Questa normativa non tiene tuttavia conto della prassi attualmente seguita nelle relazioni sociali e commerciali. Oggi numerose conversazioni vertenti su prenotazioni, ordinazioni o altre transazioni di regola operate per telefono, per esempio nei settori del turismo, delle imprese specializzate nella vendita per corrispondenza, dei cambisti e delle banche, sono infatti registrate al fine di conservare prove o evitare malintesi.

Nel progetto proposto, la Commissione degli affari giuridici ha ampliato l'elenco degli atti non punibili tenendo nel contempo conto della tutela della sfera privata e dei diritti della personalità nonché delle pertinenti disposizioni in materia di protezione dei dati. In virtù del nuovo articolo 179^{quinquies} CP, la registrazione di conversazioni telefoniche da parte di un interlocutore o di un abbonato al collegamento utilizzato non è punibile se:

- concerne una conversazione telefonica con un servizio d'assistenza, di salvataggio o di sicurezza;*
- tutti gli interlocutori ne sono stati previamente informati; o*
- concerne una conversazione telefonica cui partecipa un imprenditore e le registrazioni sono in seguito esclusivamente utilizzate in quanto prove inerenti al contenuto commerciale delle conversazioni.*

Rapporto

1 Genesi

Il 19 dicembre 1997 il consigliere agli Stati Bruno Frick ha presentato un'iniziativa parlamentare volta a modificare il Codice penale affinché non sia punibile chi, unicamente allo scopo di evitare confusioni e malintesi, registra per un uso non pubblico una conversazione cui partecipa.

L'attuale articolo 179^{quinquies} CP (RS 311.0), in vigore dal 1° gennaio 1998, ammette soltanto la registrazione di chiamate d'emergenza per conto di servizi d'assistenza, di salvataggio e di sicurezza. Qualsiasi altra registrazione di conversazioni telefoniche effettuata senza l'assenso degli interlocutori è quindi punibile a querela di parte. Sino alla revisione di questa disposizione, la registrazione di conversazioni telefoniche era segnatamente consentita, a titolo eccezionale, a «chiunque ascolta o registra su un supporto del suono, mediante una stazione telefonica o un'attrezzatura accessoria autorizzate dall'Azienda delle PTT, una conversazione svolta attraverso un impianto telefonico che soggiace alla privativa dei telefoni». Con l'allentamento progressivo del monopolio delle PTT, questa eccezione è viepiù divenuta una regola generale. Oltre alle banche, ai cambisti e agli operatori turistici, anche i giornalisti hanno approfittato in misura crescente della possibilità di registrare conversazioni senza il consenso degli interessati al fine di conservare prove o evitare malintesi.

Il 23 febbraio 1998 la Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati ha proposto, con 9 voti favorevoli e 2 contrari, di dar seguito all'iniziativa. Si è inoltre chiaramente espressa a favore della tutela della sfera privata e dei diritti della personalità e del rispetto delle pertinenti disposizioni in materia di protezione dei dati. Il 10 giugno 1998 il Consiglio degli Stati ha deciso all'unanimità di dar seguito all'iniziativa.

Conformemente a quanto previsto nell'articolo 21^{quater} capoverso 1 della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC; RS 171.11), il Consiglio degli Stati ha incaricato la Commissione degli affari giuridici di elaborare un progetto di legge. In applicazione dell'articolo 21^{quater} capoverso 2 LRC, la Commissione ha chiesto la collaborazione del Dipartimento federale di giustizia e polizia. La Commissione ha elaborato un avamprogetto¹ e ha chiesto al Consiglio federale di indire una procedura di consultazione. La consultazione si è svolta dal 20 marzo al 30 giugno 2000. La Commissione ha modificato l'avamprogetto fondandosi sui risultati della consultazione². Ha adottato il presente progetto all'unanimità.

¹ Rapporto esplicativo e avamprogetto di modifica del Codice penale svizzero, del 4 novembre 1999.

² A tal proposito, cfr. il riassunto dei risultati della procedura di consultazione sull'avamprogetto della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati concernente la modifica dell'articolo 179^{quinquies} CP, Ufficio federale di giustizia, agosto 2000, e il numero 24 del presente rapporto.

2 Linee essenziali del progetto

2.1 Evoluzione della situazione giuridica sino all'entrata in vigore della nuova legge sulle telecomunicazioni

Secondo gli articoli 179^{bis} e seguenti CP³, è punibile chiunque registra su un supporto del suono una conversazione non pubblica - per esempio una conversazione telefonica - senza l'assenso degli interlocutori. L'autore del reato può essere uno degli interlocutori o un terzo.

Sotto il titolo marginale «Atti non punibili», il previgente articolo 179^{quinquies} primo comma CP contemplava una deroga per le conversazioni svolte attraverso un impianto telefonico soggetto alla privativa dei telefoni e registrate su un supporto del suono mediante un'attrezzatura accessoria autorizzata dall'Azienda delle PTT.

Nell'ambito della liberalizzazione progressiva del settore delle telecomunicazioni, questa deroga al principio della punibilità della registrazione di conversazioni telefoniche non concordata tra interlocutori è divenuta la regola. Due sono i motivi essenziali di tale evoluzione: in primo luogo, le esigenze in materia di autorizzazione erano limitate a un esame tecnico generale degli apparecchi di registrazione; secondariamente, all'inizio degli anni Novanta la nuova normativa sulle telecomunicazioni ha soppresso anche l'obbligo di annunciare, quindi di indicare negli elenchi telefonici (con il cosiddetto simbolo pick-up) i collegamenti i cui titolari sono autorizzati a effettuare registrazioni.

Per quanto concerne le conversazioni telefoniche, non si teneva pertanto più conto dello scopo delle pertinenti norme penali (tutelare l'interlocutore, evitando che affermazioni effimere o contingenti siano registrate a sua insaputa e, se del caso, utilizzate in un contesto completamente diverso). Nel messaggio concernente la revisione della legge sulle telecomunicazioni⁴, il Consiglio federale ha quindi proposto una formulazione molto più restrittiva della disposizione derogatoria. Secondo tale proposta, non è punibile soltanto chi registra chiamate d'emergenza per servizi d'assistenza, di salvataggio e di sicurezza. Durante le deliberazioni parlamentari la nuova versione dell'articolo 179^{quinquies} CP non ha suscitato critiche. È entrata in vigore il 1° gennaio 1998, unitamente alla nuova legge sulle telecomunicazioni⁵.

2.2 L'articolo 179^{quinquies} CP in vigore

L'adozione del nuovo articolo 179^{quinquies} CP ha avuto come conseguenza che, fatte salve le chiamate di emergenza nell'ambito di servizi di assistenza, di salvataggio e di sicurezza, la legge non contempla più alcun caso in cui la registrazione di conversazioni telefoniche effettuata senza il consenso degli interlocutori non sia punibile. Chiunque intende registrare una conversazione deve anzi informarne il proprio interlocutore, come già avviene automaticamente per le segreterie telefoniche⁶. Di

³ Introdotti dalla LF del 20 dicembre 1968 sul rafforzamento della protezione penale della sfera personale riservata, RU 1969 327 segg.; a tal proposito cfr. il messaggio del Consiglio federale in FF 1968 I 427 segg.

⁴ FF 1996 III 1297

⁵ RU 1997 2187

⁶ Cfr. il messaggio in FF 1996 III 1348.

conseguenza, le registrazioni di conversazioni telefoniche, prima molto frequenti, possono ora comportare una responsabilità penale. Questo concerne anche le registrazioni effettuate per esempio da banche e cambisti o da quanti si occupano di ordinazioni e prenotazioni al fine di conservare prove o di evitare malintesi nelle relazioni commerciali.

2.3 Nuova normativa: opzioni e avamprogetto della Commissione del 4 novembre 1999

L'adozione del vigente articolo 179^{quinquies} CP ha avuto come conseguenza che la sfera privata e i diritti della personalità dell'interlocutore prevalgono quasi sempre sull'interesse alla registrazione. La Commissione ritiene che l'ordinamento giuridico attuale non sia più in sintonia con la realtà e non risponda alle esigenze della vita sociale e del mondo economico. La modifica dell'articolo 179^{quinquies} deve consentire di trovare un compromesso ragionevole tra divieto totale e ammissione incondizionata.

Per raggiungere questo obiettivo, la Commissione ha esaminato diverse opzioni. Una soluzione consisterebbe nell'adottare una regolamentazione speciale che – contrariamente a quanto previsto per le conversazioni tra persone fisicamente presenti – ammetta di principio la registrazione di conversazioni telefoniche da parte di un interlocutore o del titolare del collegamento facendo salva l'opposizione degli altri interlocutori. La legge prevederebbe quindi una presunzione di tacito consenso alla registrazione. Siffatta presunzione potrebbe tuttavia essere invalidata dall'opposizione esplicita di uno degli interlocutori. Una registrazione effettuata nonostante il dissenso espresso dall'interlocutore sarebbe pertanto punibile. Una simile normativa sarebbe relativamente semplice e chiara. Consentirebbe inoltre di mantenere immutata la protezione penale garantita contro l'ascolto e la registrazione di conversazioni telefoniche da parte di terzi. È invece innegabile che in tal modo si vanificherebbe totalmente il rafforzamento della protezione della personalità perseguito con la revisione della legge sulle telecomunicazioni.

La Commissione ha anche esaminato se la questione potesse essere risolta mediante una regolamentazione che non tenga conto delle modalità di registrazione bensì soltanto dell'utilizzazione ulteriore delle conversazioni registrate. Una simile soluzione corrisponderebbe in ampia misura a quanto proposto nell'iniziativa parlamentare. Sarebbe tuttavia nuovamente soppressa la protezione contro la registrazione di conversazioni telefoniche effettuata all'insaputa degli interlocutori. La scoperta ulteriore di utilizzazioni abusive potrebbe inoltre rivelarsi estremamente difficile, tanto più che il diritto penale non può praticamente prevedere disposizioni d'accompagnamento in materia di conservazione, sicurezza o distruzione di registrazioni private.

Per questi motivi, la Commissione è giunta alla conclusione che l'articolo 179^{quinquies} CP debba come in precedenza fondarsi anzitutto sulla liceità della registrazione. Occorre inoltre garantire che i cittadini interessati possano facilmente sapere a quali condizioni devono attendersi che le loro conversazioni telefoniche siano registrate. Deve infine essere tutelato il principio della confidenzialità delle conversazioni telefoniche e del divieto di registrarle.

Sulla base delle considerazioni che precedono, nell'avamprogetto del 4 novembre 1999 la Commissione ha proposto di completare il vigente articolo 179^{quinquies} con due ulteriori deroghe al principio della punibilità: oltre alla registrazione di chiamate d'emergenza per servizi d'assistenza, di salvataggio e di sicurezza (primo comma) - ammessa già attualmente - intendeva infatti consentire la registrazione, da parte dell'utente del collegamento utilizzato, di conversazioni telefoniche in entrata e in uscita, subordinando tuttavia tale possibilità alla condizione che tutti gli altri interlocutori siano sufficientemente informati della registrazione (secondo comma). Proponeva infine di prevedere che ciascun utente può registrare le conversazioni in entrata se questa possibilità è menzionata negli elenchi degli utenti (terzo comma).

2.4 Risultati della procedura di consultazione

Nella procedura di consultazione, 52 partecipanti (25 Cantoni, 7 partiti, il Tribunale federale, 16 associazioni e organizzazioni, 2 imprese e 1 privato) si sono pronunciati sull'avamprogetto. La necessità di rivedere l'articolo 179^{quinquies} CP è stata ampiamente riconosciuta e l'orientamento del progetto ha raccolto ampi consensi. Le soluzioni concrete proposte nell'avamprogetto sono tuttavia state approvate, in tutto o in gran parte, soltanto da una maggioranza risicata degli interpellati.

Per quanto concerne il primo comma dell'avamprogetto, ripreso immutato dal diritto vigente, si è soprattutto osservato che tale normativa si rivela inapplicabile nella prassi quotidiana dei servizi di polizia. Si è pertanto proposto di completare la disposizione prevedendo che, oltre alle chiamate d'emergenza, può essere registrato tutto il traffico delle telecomunicazioni delle centrali d'allarme e d'intervento della polizia.

La nuova disposizione proposta nel secondo comma ha suscitato poche osservazioni. V'è pertanto da supporre che il principio sancito in questa norma goda di consensi relativamente ampi.

Il terzo comma ha invece suscitato numerose osservazioni, perlopiù negative. Contro questa disposizione sono state essenzialmente sollevate le obiezioni seguenti:

- Agli interlocutori non è garantita una sufficiente pubblicità/trasparenza delle eventuali registrazioni.
- In un mercato delle telecomunicazioni liberalizzato, il fatto di fondarsi sugli elenchi degli utenti non costituisce una soluzione praticabile.
- Gli interlocutori che desiderano informarsi ma non hanno accesso agli elenchi elettronici dovrebbero ricorrere al servizio informazioni e accollarsi le relative spese.

2.5 Rielaborazione dell'avamprogetto

Dopo aver preso atto dei risultati sopraesposti, la Commissione ha deciso di sostituire il terzo comma dell'avamprogetto con una nuova disposizione che esclude la punibilità degli interlocutori o degli abbonati al collegamento utilizzato che registrano in ambito negoziale conversazioni telefoniche cui partecipa almeno un imprenditore.

Simili registrazioni possono inoltre essere utilizzate soltanto in quanto prove inerenti al contenuto commerciale delle conversazioni. I primi due commi hanno invece subito soltanto lievi modifiche.

3 **Commento del nuovo articolo 179^{quinquies} CP proposto**

Lettera a. Secondo il vigente articolo 179^{quinquies} non è punibile chi registra chiamate d'emergenza nell'ambito di servizi d'assistenza, di salvataggio e di sicurezza. La nozione di «chiamate d'emergenza» pone un problema: i servizi di assistenza, di salvataggio e di sicurezza dovrebbero infatti interrompere la registrazione o informare il loro interlocutore che la conversazione è registrata non appena constatano che quest'ultima non ha per oggetto una chiamata d'emergenza. Durante la consultazione, questa normativa ha suscitato diverse critiche per quanto concerne la sua applicabilità. Sostituendo la nozione di «chiamate d'emergenza» con quella di «conversazioni telefoniche» si tiene conto di tali obiezioni. I servizi di assistenza, di salvataggio e di sicurezza possono quindi registrare in permanenza le loro conversazioni telefoniche.

Un'ulteriore modifica rispetto al diritto vigente risiede nel fatto che, alla stessa stregua di quanto previsto nelle lettere b e c del progetto, gli interlocutori o gli abbonati al collegamento utilizzato sono autorizzati a registrare le loro conversazioni. La nuova normativa contemplata nell'articolo 179^{quinquies} segue pertanto il principio secondo cui tutti i partecipanti a una conversazione telefonica possono effettuare registrazioni alle medesime condizioni.

A differenza del diritto vigente, la *lettera b* prevede un'ulteriore deroga al principio della punibilità in favore di chi «come interlocutore o abbonato al collegamento utilizzato, registra conversazioni telefoniche, sempreché tutti gli interlocutori ne siano previamente informati in modo sufficiente». La nozione di «interlocutore o abbonato», utilizzata nelle tre varianti dell'articolo 179^{quinquies}, comprende da un lato le persone che partecipano alla conversazione e dall'altro tutti gli abbonati al collegamento utilizzato o le persone fisiche (per esempio in seno a un'impresa) che agiscono per loro. Occorre invece distinguere gli interlocutori e gli abbonati dai terzi; l'articolo 179^{quinquies} non limita infatti la protezione penale contro l'ascolto e la registrazione di conversazioni da parte di terzi inseritisi per esempio abusivamente in una linea telefonica.

La registrazione di una conversazione telefonica da parte di un interlocutore o dell'abbonato al collegamento utilizzato non è quindi punibile nella misura in cui „tutti gli interlocutori ne siano previamente informati in modo sufficiente“. Si tratta di un'informazione preliminare fornita in occasione di ogni singola conversazione telefonica, segnatamente in forma standardizzata, mediante messaggi automatici. L'espressione «in modo sufficiente» serve a precisare che non è necessario annunciare espressamente la registrazione se gli interlocutori possono agevolmente rendersi conto in altro modo che la conversazione sarà registrata, per esempio in caso di utilizzazione di una segreteria telefonica. Il concetto normativo proposto subordina l'informazione degli interlocutori a esigenze minime standardizzate. Non presuppone tuttavia che in occasione di ogni conversazione ciascun interlocutore sia effettivamente al corrente del fatto che quest'ultima potrebbe essere registrata. Di conseguenza, non è necessario che i messaggi automatici siano trasmessi in più lingue.

Lettera c. In virtù di questa norma, totalmente riformulata rispetto al testo posto in consultazione, non è punibile l'interlocutore o l'abbonato al collegamento utilizzato che registra in ambito negoziale conversazioni telefoniche cui partecipa un imprenditore. Per «ambito negoziale» s'intende la negoziazione, la conclusione e l'esecuzione di contratti di diritto privato. Agli interessati deve risultare evidente che la conversazione concerne principalmente il loro rapporto d'affari. Occorre inoltre che alla conversazione partecipi almeno un imprenditore, ossia una persona che conclude affari a titolo professionale. Con questa limitazione s'intende evitare che conversazioni meramente private possano essere registrate senza previa informazione degli interlocutori soltanto perché vertono sulla conclusione di un contratto.

La liceità della registrazione non è subordinata a criteri eccessivamente severi poiché le registrazioni potranno in seguito essere utilizzate soltanto in quanto prove inerenti al contenuto commerciale delle conversazioni. L'utilizzazione a titolo di prova comprende anche le fasi precedenti una controversia giudiziaria e il chiarimento di malintesi. Rimane tuttavia punibile chi utilizza registrazioni per fini non autorizzati, anche se queste ultime sono state effettuate in piena legalità. Si pensi per esempio al caso in cui un'affermazione casuale di carattere privato è resa accessibile a un terzo. L'impunibilità di cui alla lettera c è invece garantita anche quando registrazioni effettuate conformemente alla legge non sono in seguito utilizzate, ma per esempio semplicemente conservate.

4 Diritto comparato

Germania: secondo il paragrafo 201 capoverso 1 numero 1 *StGB*, è punibile chi registra senza autorizzazione parole pronunciate a titolo privato da un'altra persona. Nel campo d'applicazione di questa disposizione rientra di principio anche la registrazione di conversazioni telefoniche da parte di uno degli interlocutori. Il paragrafo 201 *StGB* considera tuttavia reato soltanto la registrazione effettuata all'insaputa dell'interessato. In caso contrario, chi registra non agisce «senza autorizzazione» ai sensi di tale disposizione. È inoltre possibile far valere una presunzione di consenso, soprattutto per le conversazioni telefoniche di carattere commerciale o ufficiale.

Francia: in virtù dell'articolo 226 - 1 del *Code pénal*, è tra l'altro punibile chi registra, senza l'assenso del loro autore, parole pronunciate a titolo privato o confidenziale. Tuttavia, se l'interessato è a conoscenza della registrazione e non vi si oppone nonostante sia in grado di farlo, il suo consenso è presunto. La legge non prevede una normativa speciale per la registrazione di conversazioni telefoniche da parte di interlocutori.

Italia: le norme penali concernenti la tutela della vita privata contro le interferenze illecite, la cognizione illecita di comunicazioni o conversazioni telegrafiche o telefoniche e l'utilizzazione di apparecchiature di registrazione (Art. 615^{bis}, 617, 617^{bis} CP) si applicano soltanto ai terzi. La registrazione di conversazioni telefoniche da parte di uno degli interlocutori non è punibile. Simili registrazioni possono inoltre essere utilizzate come mezzi di prova nei procedimenti giudiziari.

Austria: la registrazione di conversazioni telefoniche è disciplinata nel paragrafo 120 *StGB*. Tale registrazione non è punibile nemmeno se è stata effettuata all'insaputa dell'interlocutore. Il fatto di rendere pubbliche registrazioni o di tra-

smetterle a terzi non autorizzati è invece punibile se l'interlocutore non vi ha acconsentito.

5 **Conseguenze finanziarie e ripercussioni sull'effettivo del personale**

La modifica legislativa proposta non inciderebbe in alcun modo sulle finanze o sull'effettivo del personale di Confederazione e Cantoni.

6 **Costituzionalità**

In virtù dell'articolo 123 capoverso 1 della Costituzione federale, la legislazione nel campo del diritto penale compete alla Confederazione.

2751