

# Obbligo del segreto e divieto di pubblicazione di atti e di immagini

**di Marco Querqui**

(Cap., in servizio presso l'Accademia della Guardia di Finanza)

**e Maurizio Querqui**

(Cap., in servizio presso il Nucleo Regionale Polizia Tributaria della Guardia di Finanza)

## *Premessa*

Le notizie relative all'attività di indagine compiuta dalla Polizia Giudiziaria per l'accertamento e la repressione dei reati rivestono grande rilievo sociale.

Ai fini dell'esercizio del diritto di cronaca gli organi di informazione possono perciò pubblicare, divulgare tali notizie.

La pubblicazione non deve però compromettere il corretto svolgimento del processo e il diritto delle persone in esso coinvolte al rispetto della propria dignità e della propria riservatezza. Per evitare che la diffusione di notizie relative all'indagini possa incidere sulla obiettività della decisione del giudice e ledere in modo irrimediabile la reputazione degli indagati, il codice vigente prevede (artt.114, 115 e 329 c.p.p.) i casi in cui esiste un obbligo del segreto su tali atti.

*Ma dove si colloca esattamente l'obbligo di segretezza sugli atti di indagine?*

Il codice di procedura penale del 1988 distingue il procedimento dal processo penale. Il procedimento è integrato dalla fase delle indagini preliminari compiuta dal pubblico ministero e destinata ad acquisire elementi di prova per <<le determinazioni inerenti all'esercizio dell'azione penale>> – art. 326 c.p.p. – e, cioè, per decidere se esercitare o meno l'azione penale ai sensi dell'art. 405 e ss. del c.p.p..

Con l'esercizio dell'azione penale si acquisisce la qualità di imputato ed inizia il processo penale. L'assunzione della prova è, quindi, riservata al dibattimento con l'eccezione dell'incidente probatorio per le prove non rinviabili al dibattimento stesso.

Quindi, nel processo accusatorio il pubblico ministero ha la qualità di parte, con il compito di sostenere l'accusa, con le connesse implicazioni strategiche sostanziali processuali che il ruolo comporta. Egli <<dirige le indagini e dispone direttamente della polizia giudiziaria>> – art. 327 c.p.p. e 109 cost.-, che per effetto dell'art. 55 c.p.p. svolge le funzioni di informazione, investigativa, di assicurazione ed esecutiva, strumentali ad acquisire le conoscenze necessarie, gli elementi probatori per l'esercizio o no dell'azione penale da parte del pubblico ministero. La fase delle indagini preliminari, dove la polizia giudiziaria si colloca quale organo di indagine, ha l'obiettivo di ricercare cose e tracce pertinenti al reato e di individuarne l'autore. Gli elementi probatori acquisiranno dignità di prova solo successivamente, in sede dibattimentale, attraverso il contraddittorio tra difesa e accusa.

E qui che si colloca l'art 329 del c.p.p. relativamente al segreto di indagine, dal momento dell'acquisizione della notizia di reato fino alla chiusura delle indagini preliminari, al fine di non nuocere all'attività investigativa. Nel codice del 1930 il segreto aveva per oggetto tutti gli atti preistruttori ed istruttori, estendendosi temporalmente all'intera fase istruttoria. Nel sistema attuale, ad essere coperti dal segreto sono i singoli atti di indagine preliminare.

## *Obbligo del segreto di indagine*

Fatte queste premesse, può allora precisarsi che, in via generale, gli atti di indagine compiuti dal pubblico ministero e dalla polizia giudiziaria (a iniziativa o su delega) sono segreti fino a quando l'indagato non può averne conoscenza e comunque non oltre la chiusura delle indagini preliminari (art. 329 comma 1, artt. 405 e 407 c.p.p.).

L'obbligo, che riguarda anche i testimoni e le parti private, cessa a partire dal momento in cui la persona sottoposta alle indagini può avere conoscenza dei singoli atti. Quanto ai testimoni e alle parti private, la dottrina osserva come tali soggetti siano liberi di riferire sul contenuto dei fatti a loro conoscenza sino a quando non siano sentiti, per poi divenire invece obbligati ad osservare il segreto investigativo, sempre che l'assunzione del loro atto di indagine non sia avvenuto con formalità tale da renderlo immediatamente conoscibile all'indagato, come nel caso di incidente probatorio.

Poiché la conoscibilità dell'atto da parte dell'indagato fa venire meno il segreto, il problema si sposta sulla esatta individuazione degli "atti conoscibili". A tale riguardo senza dubbio sono gli atti assunti con la stessa presenza della persona sottoposta alle indagini; altrettanto conoscibili sono gli atti c.d. garantiti, cioè gli atti in cui il difensore ha diritto di assistere, con o senza preavviso, atteso che la conoscenza da parte del difensore deve essere ritenuta equivalente a quella dell'indagato (artt. 360, 364, 365 c.p.p.). Con riferimento a tale ipotesi, ove il difensore sia stato presente al compimento dell'atto, il segreto viene meno da tale momento, altrimenti, nel caso cioè in cui il difensore sia stato assente, il segreto viene meno dal momento del deposito del verbale (es. perquisizione, sequestro, ispezione, ecc.), con conseguente avviso ex art. 366 c.p.p. Così ancora, salve le ipotesi di segretezza, si è ritenuta non coperta dal segreto la diffusione della notizia dell'arresto dell'indagato, un atto ovviamente conosciuto dal questi.<sup>1</sup>

All'inverso, invece, e sempre, le sommarie informazioni rese alla polizia giudiziaria ai sensi dell'art. 351 c.p.p. da persona informata sui fatti, sono coperte da segreto fino al momento in cui il pubblico ministero non esercita l'azione penale o non richiede l'archiviazione, depositando il fascicolo delle indagini (artt. 405, 408, 416 co.2 c.p.p.). Solo il deposito del fascicolo e l'avviso di conclusione delle indagini ex art. 415-bis c.p.p. consente all'imputato di poter acquisire conoscenza dell'atto limitandone la segretezza.

Al fine di rendere la disciplina del segreto adeguata alle concrete esigenze delle indagini, la regola generale subisce due eccezioni, praticamente contrapposte: quando è necessario per la prosecuzione delle indagini il pubblico ministero può, in deroga a quanto previsto dall'art. 114 c.p.p. consentire, con decreto motivato, la pubblicazione di singoli atti o di parti di essi coperti da segreto (art. 329 co.2 c.p.p.) ovvero disporre il divieto di pubblicazione di singoli atti non più coperti dal segreto o comunque il segreto per singoli atti quando l'imputato lo consente o quando la conoscenza può ostacolare le indagini riguardanti altre persone (art. 329 co.3 lett. a, b. c.p.p.).

Il potere di desegretezza riguarda gli atti di indagine coperti dal segreto ai sensi dell'art. 329 del codice di procedura penale vigente, in quanto le attività volte alla ricerca della notizia criminis e quelle ad esse connesse, le quali possono essere intraprese da parte del PM e dalla polizia giudiziaria a seguito di una denuncia anonima, non rientrano nell'ipotesi in questione. Gli atti di cui all'art. 329 c.p.p. presuppongono, infatti, già l'acquisizione della notizia di reato e la sua comunicazione, quindi, un'attività di informazione già avvenuta che ha dato vita al procedimento penale. Relativamente a tali atti gli Ufficiali e Agenti di polizia giudiziaria non sono sottoposti all'obbligo del segreto, che si riferisce solo al compimento degli atti di indagine, ma sono tenuti al segreto come qualsiasi impiegato dello Stato, ai sensi dell'art. 15 del D.P.R. 10 Gennaio 1957 n.3, come sostituito dall'art. 28 della L. 7 Agosto 1990 n. 241. Pertanto, alla stregua di tale ultima norma deve essere valutato il comportamento di un Commissario di Polizia che riveli indebitamente a terzi notizie sugli atti in questione ai fini del giudizio sulla ricorrenza degli estremi del reato di rivelazione del segreto d'ufficio.

Nella specie si è riconosciuta la sussistenza del reato di cui all'art. 326 c.p. <<rivelazione ed utilizzazione di segreti d'ufficio>>, per avere il funzionario indebitamente rivelato a terzi il fatto di non aver svolto alcuna attività a seguito della denuncia anonima, che aveva inviato al Procuratore della Repubblica per le sue determinazioni.<sup>2</sup>

Secondo un'impostazione dottrina la desegretazione e il conseguente obbligo di deposito presso la segreteria del P.M. degli atti, avrebbe la funzione di consentire solo la pubblicazione di atti già pubblicati nel loro contenuto, cioè di atti già non più coperti dal segreto, ma non ancora pubblicati ex art. 114 c.p.p.. Sul punto la Corte di Cassazione ha chiarito che non sussiste un principio generalizzato e inderogabile di segretezza delle indagini che impedirebbe al pubblico ministero di rendere palese tutta l'attività di indagine già svolta e da svolgere, ben potendo essere disposta la "discovery" quando ciò sia necessario per la prosecuzione delle investigazioni.<sup>3</sup>

Le ipotesi di segretazione, evidenzia la dottrina, si riferiscono, da un parte, alla necessità che il segreto dell'atto intervenga contestualmente al momento in cui si realizza la sua conoscibilità e dall'altra parte al caso in cui la necessità di prosecuzione delle indagini riguardi persone diverse dall'indagato, ragione per cui non è richiesto il consenso di questi.

L'art. 329 comma 3 lett. b) c.p.p. contiene, invece, una deroga al principio generale di cui all'art. 114 c.p.p., atteso che consente al P.M. di imporre il divieto di pubblicazione del contenuto di notizie ancorché non più coperte da segreto.

### ***Il divieto di pubblicazione di atti e di immagini e deroghe al segreto degli atti di indagine***

Il legislatore, al fine di dare piena attuazione alla tutela della riservatezza del procedimento penale strictu sensu, ha previsto, accanto al regime di segretezza sopra illustrato, il divieto di pubblicazione degli atti e di immagini di cui all'art. 114 c.p.p..

Tra i due istituti non vi è piena coincidenza, nel senso che per gli atti coperti da segreto assoluto (atti del pubblico ministero e della polizia giudiziaria fino a quando non sono conoscibili dall'indagato) vige un divieto assoluto di pubblicazione sia con riferimento al suo contenuto che al testo (art. 114 co. 1 c.p.p.).

Per gli atti non coperti da segreto sussiste un divieto limitato di pubblicazione che è assai circoscritto e viene meno man mano che, in relazione allo svolgimento del procedimento, viene meno la ragione d'essere del divieto, che è quella di assicurare il corretto, equilibrato e sereno giudizio del giudice del dibattimento, attuato anche attraverso le norme che gli consentono di venire legittimamente a conoscenza del testo degli atti di indagine e secondo le regole previste in un processo tipicamente accusatorio (art. 114 commi 2, 3 e 4 c.p.p.).

Peraltro, è sempre consentita la pubblicazione del contenuto degli atti non coperti da segreto a guisa d'informazione (art. 114 co. 7 c.p.p.).

Il nuovo codice di procedura penale distingue, quindi, nettamente tra atto del procedimento e suo contenuto e non vi è perfetta equiparazione tra ciò che diviene conoscibile all'interno del procedimento e la sua divulgabilità.

Dal coordinamento degli artt. 329 e 114 c.p.p. discende che la estinzione del segreto c.d. interno sugli atti di indagine, cioè quello relativo alla pubblicazione del contenuto degli atti, ritenuto dal legislatore inidoneo a inficiare il prosieguo del procedimento, mantiene fermo il c.d. segreto esterno, cioè quello relativo alla pubblicazione dell'atto, così come documentato.

Tuttavia, anche per quello che riguarda gli atti coperti da segreto assoluto, occorre una rigorosa interpretazione dell'ambito di operatività del divieto poiché l'atto di indagine non può automaticamente coincidere con il fatto che ne costituisce l'oggetto e, pertanto, non rientra nel divieto di pubblicazione l'espletamento di attività procedurali che si sostanziano in fatti storici direttamente percepibili, talché una notizia attinta direttamente da un testimone di un avvenimento, in quanto tale non tenuto al segreto, è liberamente divulgabile con il mezzo stampa. Al contrario, se detta notizia è tratta dalle dichiarazioni fatte dalla stessa persona alle autorità preposte alle indagini, la sua divulgazione costituisce reato.<sup>4</sup>

D'altro canto, invece, l'avvenuta diffusione da parte di altri di notizie di atti di indagine coperte da segreto non fa venire meno la segretezza e quindi il divieto di pubblicazione poiché con la successiva divulgazione viene dato all'atto maggior risalto e diffusione.

La segretezza degli atti di indagine subisce alcune significative deroghe collegate alla volontà del legislatore di assicurare la cooperazione tra organismi istituzionali e la circolazione degli atti tra procedimenti connessi e collegati e, più precisamente, di seguito si menzionano le più ricorrenti:

- <<Fermo quando disposto dall'art. 371, quando è necessario per il compimento delle proprie indagini, il pubblico ministero può ottenere dall'autorità giudiziaria competente, anche in deroga al divieto stabilito dall'art. 329 c.p.p., copie di atti relativi ad altri procedimenti penali e informazioni scritte sul loro contenuto.....>> ( art. 117 c.p.p.);
- <<Il Ministro dell'Interno, direttamente o a mezzo di un ufficiale di polizia giudiziaria o del personale della DIA, può ottenere dall'autorità giudiziaria competente, anche in deroga al divieto stabilito dall'art. 329 c.p.p., copie di atti di procedimenti penali e informazioni scritte sul loro contenuto ritenute indispensabili per la prevenzione dei delitti quali è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza di reato.....>> (art. 118 c.p.p.);
- a richiesta di Commissioni parlamentari d'inchiesta istituite legislativamente su particolari argomenti (art. 4 co.1 L. 19 ottobre 2001 n. 386, fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare ovvero art. 4 co.1 L. 31 ottobre 2001 n. 399, ciclo dei rifiuti e attività illecite connesse);
- dagli organi della disciplina sportiva, ai fini della propria competenza funzionale in materia di frodi sportive (art. 2 L. 13 dicembre del 1989 n. 401).

### ***La tutela della privacy***

L'ordinamento italiano partendo dall'art. 2 della Costituzione, che cala nel diritto positivo i diritti naturali della persona, - e disegnando un arco che abbraccia la Convenzione europea per la salvaguardia dei ditti dell'uomo, la Convenzione Onu sui diritti del fanciullo, la legge sulla stampa, il Testo unico o Codice della Privacy e la legge sulla professione giornalistica -, forma un ampio reticolo di norme che rendono intangibile la tutela della vita privata e dell'onore dei cittadini.

Il <<rispetto dei diritti, delle libertà fondamentali, nonché della dignità delle persone fisiche, con particolare riferimento alla riservatezza, all'identità personale e al diritto alla protezione dei dati personali>> è il valore sommo che la legislazione sulla riservatezza personale (<< il diritto a stare soli>>) intende proteggere nel processo di trattamento dei dati personali. Si può affermare, quindi, con i giudici supremi<sup>5</sup>, come il diritto di cronaca e di critica, trova un limite invalicabile nel rispetto di altri diritti fondamentali, parimenti sanciti dalla Costituzione in quanto attinenti alla pari dignità sociale di tutti i cittadini, nonché nella salvaguardia dei diritti inviolabili d'ogni persona, sia come singolo, sia come membro delle diverse formazioni sociali nelle quali si forma e si sviluppa la personalità d'ognuno, diritti inviolabili tra i quali vanno annoverati, senza alcun dubbio, il diritto all'onore, alla reputazione, al decoro, all'identità personale e alla riservatezza.

Secondo la Corte Costituzionale l'onore, comprensivo del decoro e della reputazione, è tra i beni garantiti dalla carta fondamentale, <<in particolare tra quelli inviolabili, in quanto essenzialmente connessi con la persona umana>>.

La Cassazione è tornata sul tema dei diritti sulla personalità umana con una sentenza limpida e di altissimo valore umano: <<In tema di diritti della personalità umana, esiste un vero e proprio diritto soggettivo perfetto alla reputazione personale anche al di fuori delle ipotesi espressamente previste dalla legge ordinaria, che va inquadrato nel sistema di tutela costituzionale della persona umana, traendo nella Costituzione il suo fondamento normativo, in particolare nell'art. 2.....L'espresso riferimento alla persona come singolo rappresenta certamente valido fondamento normativo per dare consistenza alla reputazione del soggetto..... Infatti, nell'ambito dei diritti della personalità umana, con fondamento costituzionale, il diritto all'immagine, al nome... non sono che singoli aspetti della rilevanza costituzionale che la persona, nella sua unitarietà, ha acquistato nel sistema della Costituzione. Trattasi quindi di diritti omogenei essendo unico il bene protetto>>. <sup>6</sup>

In tal senso, tornando al diritto sostanziale processuale penale, si può notare come il legislatore, con l'avvento della riforma del giudice unico, è voluto intervenire sul divieto di pubblicare foto di persone colpite da misure restrittive.

Oltre a modificare la rubrica in <<divieto di pubblicazione di atti e di immagini>>, con il chiaro intento di estendere la limitazione anche alle immagini, la legislazione in parola ha altresì inserito il comma sesto-bis che dispone: "E' vietata la pubblicazione dell'immagine di persona privata della libertà personale ripresa mentre la stessa si trova sottoposta all'uso di manette ai polsi, ovvero ad altro mezzo di coercizione fisica, salvo che la persona vi consenta".

In pratica, telegiornali, quotidiani e periodici non possono corredare i loro servizi con fotografie e riprese televisive di persone arrestate. Tale restrizione è stata dettata come una logica conseguenza del rispetto della privacy e più in generale del principio della tutela della dignità della persona.

L'art. 8 del codice di deontologia sulla privacy, <<tutela della dignità delle persone>>, pur essendo una norma di rango secondario, impegna in maniera tassativa <<i giornalisti a non pubblicare immagini o fotografie di soggetti coinvolti in fatti di cronache lesive della dignità delle persona e a non soffermarsi su dettagli di violenza a meno che ravvisi la rilevanza sociale della notizia o dell'immagine. Salvo rilevanti motivi di interesse pubblico o comprovati motivi ai fini di giustizia e di polizia, il giornalista non riprende né produce immagini e foto di persone in stato di detenzione in stato di detenzione senza il consenso dell'interessato>>. In altri termini, si tratta di uno stop alla "gogna mediatica", censurata anche dalla Corte dei Diritti che riconosce violato il diritto al rispetto della vita privata di una donna siciliana inquisita (vicenda poi chiusa col patteggiamento) per associazione a delinquere, evasione fiscale e falso in atto pubblico, per la pubblicazione in prima pagina della propria foto in occasione degli arresti domiciliari. <sup>7</sup>

A sostegno del dettato normativo suddetto anche il Garante che, in occasione di un caso recente di cui hanno dato notizia alcuni giornali locali del Veneto, relativo all'arresto di un uomo sospettato di aver compiuto atti osceni in pubblico nei confronti di un minore, accusato poi, dopo una perquisizione di detenere materiale pedo-pornografico, ha sancito che <<i nomi degli indagati e degli arrestati possono essere resi noti ma il giornalista deve valutare con cautela i giudizi sulle persone coinvolte nei primi passi delle indagini e la stessa necessità di divulgare subito le generalità complete di chi si trova interessato da un'indagine ancora in fase iniziale>>.

L'Autorità ha sottolineato ancora che <<la diffusione dei nomi delle persone indagate o arrestate potrebbe mettere a rischio la stessa riservatezza di minori coinvolti nell'indagine giudiziaria e, pur legittima in alcuni casi, se sussistono i presupposti del diritto di cronaca e non ci sono motivi di segretezza, deve essere valutata anche la ragione delle garanzie riconosciute all'indagato e all'imputato>> (come la stessa presunzione di non colpevolezza fino alla condanna definitiva).

Particolare attenzione deve essere prestata nella divulgazione delle informazioni da parte delle Forze di Polizia, chiamate a selezionare preventivamente i dati da rendere pubblici, con riferimento soprattutto a dati personali non indispensabili, come ad esempio il luogo di residenza del minore, l'indirizzo dove sarebbe avvenuta la presunta violenza, la foto dell'interessato.

L'art. 114 del c.p.p., unitamente al codice di deontologia, si pone l'obiettivo quindi di garantire una tutela complessiva della persona, non limitandosi a vietare soltanto la rappresentazione in manette o con i ferri ai polsi ma estendendo il disposto anche all'immagine di persona sottoposta ad altro mezzo di coercizione fisica.

Da questa indicazione più a largo raggio deriva anche che le foto o le riprese televisive all'interno delle aule bunker dietro le sbarre delle "gabbie" ricadono certamente sotto il divieto di tale norma.

*E il consenso dell'interessato?*

Molto discutibile è l'inciso finale che riguarda la possibilità di aggirare il divieto attraverso il consenso dell'interessato alla pubblicazione. <<Salvo che la persona vi consenta>> è una formula che si presta a far sorgere qualche perplessità.

Innanzitutto, come deve essere dato il consenso? Sicuramente occorrerà un consenso per iscritto e, a tal proposito, viene a soccorso l'art. 11 della L. 31 Dicembre 1996, al comma terzo (disciplina ora raccolta nel T.U. del 30 Giugno 2003 n.196), che chiarisce che il consenso è validamente prestato solo se è espresso liberamente, quindi senza alcun tipo di coazione, pressione raggiro e così via. Ma non basta. Vi è la necessità che l'adesione alla pubblicazione venga espressa in forma specifica e documentata per iscritto. Al contempo, gli operatori dell'informazione dovranno chiarire le precise finalità di pubblicazione, in ossequio al disposto dell'art 10, inerente al trattamento dei dati personali.

Del resto, la nuova formula dell'art. 114 c.p.p., sembra dare maggiore rilievo al divieto comprimendo di sicuro il diritto di cronaca. Pertanto, risulta certamente non suscettibile di applicazione l'art. 12 della legge che prevede la tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali. La "scriminante" dell'esercizio della professione di giornalista non può essere annoverata tra i casi di esclusione del consenso.

## ***Sanzioni***

**La violazione dell'obbligo del segreto** configura solitamente i delitti di rivelazione di segreti di ufficio (art. 326 c.p.) o di rivelazione di segreto professionale (art. 622 c.p.).

Ad esempio, risponde perciò del reato di rivelazione di segreto di ufficio, l'Ufficiale o Agente di PG che rivela a un giornalista il contenuto di una dichiarazione che ha ricevuto nel corso di indagini tuttora in corso e della quale l'imputato non ha ancora potuto acquisire conoscenza. Dello stesso reato è responsabile anche la persona informata sui fatti che, prima della chiusura delle indagini, racconta a un giornalista il contenuto delle dichiarazioni che ha reso alla polizia giudiziaria quando è stata sentita da questa nel corso delle prime indagini sul reato (art. 351 c.p.p.).

Del reato di rivelazione di segreto professionale si rende, invece, colpevole il difensore dell'indagato che rivela il contenuto dell'interrogatorio che il pubblico ministero ha secretato.

Sempre, non risponde di reato di cui all'art. 326 c.p., l'Ufficiale di PG che rivela ad un giornalista il contenuto di un interrogatorio non secretato dal pubblico ministero del quale l'imputato ha conoscenza.

*A cosa va incontro chi viola il disposto dell'art. 114 del c.p.p?*

L'art. 115 del c.p.p. delinea quali sono le conseguenze per chi si rende protagonista delle violazioni di tale divieto. Tale articolo, che non sembra aver subito variazioni con le successive modificazioni del 1999, fa riferimento a due ordini di conseguenze: uno penale ed uno costituente illecito disciplinare.

La sanzione penale è una contravvenzione scaturente dall'applicazione dell'art. 684 c.p. che punisce con l'arresto fino a trenta giorni o con l'ammenda da lire centomila a cinquecentomila lire <<chiunque pubblica, in tutto o in parte, anche per riassunto o a guisa di informazione, atti o documenti di un procedimento penale, di cui sia vietata per legge la pubblicazione>>.

E' evidente che l'art. 684 fa esplicito riferimento ad atti o documenti di un procedimento penale. Difficilmente la diffusione di immagini vietate può rientrare in questa valutazione, dal momento che il più delle volte sono immagini prodromiche all'inizio del procedimento penale, che comunque si ha sin dal momento in cui il pubblico ministero inizia l'istruzione.

Più opportuno invece il riferimento all'illecito disciplinare che, oltre ad interessare impiegati dello Stato o di altri Enti Pubblici, si riferisce a persone esercenti una professione per la quale è richiesta una speciale abilitazione dello Stato (i giornalisti in particolare). Dell'illecito in parola, configurabile a carico di magistrati, personale della polizia giudiziaria, personale giudiziario ausiliario, avvocati, professionisti in genere, periti, consulenti tecnici, giornalisti e pubblicisti, spetta al pubblico ministero informare l'organo titolare del potere disciplinare che dovrà valutare, dopo regolare procedimento, la sanzione da applicare.

---

1 Cass. Sez. VI, 20 luglio 1995, S.N., in *C.E.D. Cass.*, n. 202217.

2 Cass., Sez. IV 21 Aprile 1998, Sambrotta, in *C.E.D. Cass.*, n. 210655.

3 Cass., Sez. Un., 16 giugno 1995, Maccari, in *C.E.D. Cass.* N. 201209.

4 Cass. civ. Sez. I, 24 Settembre 1995, n. 10135.

5 Cass. Pen. Sez. III, 7 ottobre 1998 n.12744.

6 Cass.civ., Sez. III, 10 Maggio 2001, n. 6507.

7 Cons. d'Europa, Corte europea dei Diritti dell'uomo, Sez. IV, 11 Gennaio 2005 n. 50774.

## DIRITTO D'INFORMAZIONE E SEGRETO ISTRUTTORIO

relazione di Gioacchino Natoli, 11 marzo 2005

Polo Didattico Universitario  
di Trapani

Convegno su  
"Attività giornalistica: profili giuridici ed esperienze professionali"

DIRITTO D'INFORMAZIONE E SEGRETO ISTRUTTORIO  
(relazione di Gioacchino Natoli, 11 marzo 2005)

Il tema affidatomi è all'evidenza estremamente delicato, giacchè involge il necessario contemperamento tra il principio di libera manifestazione del pensiero (comprendente la libertà di ricevere o di comunicare informazioni) e le misure finalizzate alla prevenzione generale del delitto, tra le quali va annoverato per molti aspetti anche il processo penale, nel quale si formano le prove e si ricerca la verità (vedi: Corte cost., sent. n. 255 del 3.6.1992).

Il necessario punto di equilibrio tra questi due beni giuridici va individuato, a mio criterio, con la stessa lightness che un neurochirurgo è uso adoperare in una sala operatoria.

Si tratta, come ognuno intuitivamente coglie e come ha ripetutamente affermato lo stesso Giudice delle leggi, di contemperare due interessi, entrambi costituzionalmente rilevanti, che in ogni moderna democrazia meritano la massima attenzione:

- a. il diritto del singolo e della collettività di essere informati - tra l'altro - sull'attività giudiziaria, in considerazione della importanza vieppiù crescente nella vita sociale della stampa, la quale svolge un compito vasto ed interessante anche in materia di giustizia;
- b. il coesistente interesse pubblico - connesso alla maggiore efficacia possibile delle investigazioni preliminari affidate al pm ed alla pg - ad una concreta tutela di quello che è stato, sinteticamente, definito segreto investigativo.

Circa il primo aspetto, basti ricordare che esso è stato affrontato dalla Corte Cost., la quale ha chiaramente affermato (sent. n. 348/1990) che "l'informazione, anche nel suo risvolto passivo (diritto ad essere informati), esprime una condizione preliminare - o, se vogliamo, un presupposto insopprimibile - per l'attuazione ad ogni livello della forma propria dello Stato democratico".

Con riguardo al punto della tutela del segreto investigativo, deve rilevarsi che le norme che presidiano tale interesse sono nel vigente cpp, in particolare, le seguenti:

- l'art. 329, che regola l'obbligo del segreto;
- l'art. 114, che concerne il divieto di pubblicazione di atti e di immagini.

Orbene, l'art. 329/1 prevede che su tutti gli atti compiuti dal p.m. e dalla p.g. è posto l'obbligo del segreto fino a quando i medesimi non possono essere conosciuti dall'imputato (rectius, indagato) e, comunque, non oltre la chiusura delle indagini preliminari.

Parallelamente, l'art. 114 vieta la pubblicazione (cioè la propalazione con modalità tali da mettere al corrente di un fatto un numero indefinibile di persone) anche parziale degli atti coperti dal segreto, ma consente la divulgazione del contenuto (e non già del testo) di atti non più tutelati dal segreto.

Oltre alla stampa, il mezzo di diffusione concretamente utilizzato potrà dunque essere quello della radio o della televisione, della cinematografia o della narrazione pubblica ( ).

La configurazione del sistema cerca oggi sia di seguire la scansione delle varie fasi processuali, sia di collegare il regime di pubblicabilità ad ogni singolo atto e non alla loro totalità (come avveniva nel codice del 1930).

A tale scopo utilizza - come criterio discrezionale - il momento in cui viene a cessare la cd. segretezza interna, ovvero quello che coincide con la possibilità giuridica per l'indagato di conoscere gli atti di indagine compiuti dal p.m. o dalla p.g. ( ).

Il 329, però, al di là delle apparenti analogie con gli artt. 230 e 307 del cpp 1930, ha introdotto profonde innovazioni.

Nella vecchia disciplina, infatti, il segreto copriva l'intera fase dell'istruzione sommaria e formale, ed anche i diritti attribuiti nel tempo all'imputato o all'indiziato (a partire dalla novella del 1955) non facevano venir meno quella che è stata definita segretezza esterna (cioè il divieto di rivelare, al di fuori dell'ambito processuale, le notizie relative allo svolgimento dell'istruzione).

Sul punto, la Corte cost. è stata chiamata a pronunciarsi, in due occasioni principali, nel 1966 e nel 1981. Con la sentenza n. 18 del 3 marzo 1966 ha affermato che le norme sottoposte a scrutinio costituzionale (artt. 164 cpp abrogato e 684 c.p.) erano legittime sul rilievo che, in certi momenti dell'istruttoria penale, la diffusione mediante uso della stampa di notizie giudiziarie finisce col produrre oggettivamente effetti anti-giuridici - e quindi tradisce la funzione sociale dell'informazione - in quanto "mette sull'avviso i delinquenti e può frustrare l'azione dell'autorità".

Infatti, nel momento in cui i responsabili di un fatto-reato possono venire a conoscenza delle risultanze acquisite dall'autorità giudiziaria, sono posti in grado di inquinare l'investigazione con elementi artificiosi e con la rappresentazione di fatti non veri.

Con la sentenza n. 18 del 29 gennaio 1981 (su una questione sollevata nel 1977 dal compianto Rocco Chinnici) la Consulta, nel ribadire ancora la legittimità costituzionale delle norme sopra ricordate, ha messo in risalto - tra l'altro - che la Convenzione europea dei diritti dell'Uomo del 4.11.1950 (resa esecutiva in Italia dalla L. 848 del 1955) prevede che:

- "l'esercizio della libertà di espressione, comportando delle responsabilità, può essere sottoposto a certe formalità, condizioni, restrizioni e sanzioni previste per legge, le quali costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla prevenzione del delitto, alla protezione della reputazione e dei diritti altrui o a garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario" (art. 10);

- "la stessa Convenzione, trattando della pubblicità delle udienze, prevede che può essere vietato alla stampa ed al pubblico l'accesso alla sala d'udienze allorché la pubblicità potrebbe pregiudicare gli interessi della giustizia" (art. 6).

Questa sentenza, poi, continua affermando che "la disciplina dei rapporti tra giustizia ed informazione non può che essere in via di principio rimessa alla discrezionalità del legislatore, al quale spetta individuare la soluzione più idonea a contemperare interessi attinenti all'attività istruttoria da un lato e all'informazione dall'altro, entrambi aventi rilievo costituzionale".

Nell'attuale c.p.p. (che ha modificato i vecchi articoli 164 e 307), il segreto non ha più per oggetto l'intera fase delle indagini preliminari ma le singole attività, le quali ultime - a loro volta - sono segrete non per l'intera durata delle investigazioni preliminari, sibbene soltanto fino a quando esse restano ignote all'indagato.

Una volta che tale divieto cade perché l'indagato è venuto legittimamente a conoscenza dell'atto di indagine (a seguito, ad es., di perquisizione, di sequestro, di accertamento tecnico non ripetibile o di interrogatorio), l'atto stesso può essere oggetto di divulgazione.

Dico può perché, in realtà, in base all'ultimo comma dell'art. 329, il p.m. ha ancora la facoltà - per precise "necessità investigative" ulteriori - di disporre, mediante apposito decreto motivato, il permanere della cd. segretezza con "divieto di pubblicare il contenuto di singoli atti o notizie specifiche relative a determinate operazioni".

Il nuovo codice, comunque, mentre è stato molto meno rigoroso del precedente in ordine all'oggetto del segreto, ha ampliato invece la categoria dei destinatari di esso.

Infatti, gli atti coperti dal segreto sono oggi tali per tutti, e l'assolutezza del divieto include anche le "persone informate dei fatti" (i cd. testimoni) e le "parti private", soggetti che invece erano pacificamente esclusi dalla previsione di divieto degli artt. 230 e 307 cpp abrogato.

In un codice "tendenzialmente accusatorio" non deve, tuttavia, sorprendere questa disciplina del segreto - sia pure disciplinato in modo più flessibile rispetto al passato - giacché è opportuno sottolineare che nei paesi anglosassoni, in cui vige l' "accusatorio puro", le attività sia di polizia sia dei prosecutors sono rigorosamente coperte da un segreto assoluto fino alla cd. full discovery.

In Italia, viceversa, l'indagato è oggi messo legalmente a conoscenza di non pochi atti di indagine in piena fase endo-investigativa: ad es., al momento di un'ordinanza di custodia cautelare (perché vi è sempre un conseguente deposito innanzi al Tribunale del Riesame degli atti utili a richiedere la misura custodiale) oppure nel momento di un eventuale "incidente probatorio".

Il tutto, quindi, ben prima della fase di fisiologica discovery, che dal 1999 coincide con il deposito del fascicolo del p.m. ex art. 415-bis cpp, ovvero con l'avviso del GIP che non accolga la richiesta di archiviazione del p.m. (art. 409.2), o ancora con l'opposizione ad una richiesta di archiviazione da parte della "persona offesa" (art. 410.3).

Tornando alla conoscibilità dell'atto, deve precisarsi che essa va considerata in relazione all'indagato o al suo difensore (che ne esercita compiti di piena rappresentanza).

L'avvenuta conoscenza da parte di uno di costoro impedisce o fa venir meno il segreto per chiunque. E ciò ha indubbio rilievo quando gli indagati siano più di uno, giacché incide su un potenziale disvelamento "generalizzato" anche la avvenuta conoscenza dell'atto da parte di uno solo degli indagati o di uno solo dei difensori.

Detto ciò, col verificarsi di uno degli atti di chiusura delle investigazioni si ha la cessazione del segreto su qualsiasi atto o fatto di indagine, onde la sua eventuale rivelazione non può concretizzare il reato ex art. 326 c.p. (fatte salve, come vedremo, le ipotesi di divieto di pubblicazione derivanti dall'art. 114 cpp, commi da 2 a 6).

Va approfondito, infatti, a questo punto il rapporto tra l'art. 329 e l'art. 114 cpp. (divieto di pubblicazione di atti o di immagini).

Orbene, l'art. 114 impone fino al termine dell'udienza preliminare un divieto assoluto di pubblicazione - attraverso qualsiasi mezzo - non solo degli atti coperti dal segreto ma anche del loro contenuto (comma 1). Inoltre, nel caso in cui si proceda al dibattimento, la norma estende tale divieto - con riguardo ai soli atti del fascicolo del p.m. - fino alla pronuncia della sentenza di appello (comma 2).

Viceversa, se non si arriva al dibattimento (comma 3), il GUP può disporre un divieto (anche parziale) di pubblicazione degli atti per esigenze di buon costume, per tutelare un segreto di Stato ovvero per proteggere la riservatezza delle "persone informate dei fatti" o delle parti private.

Con una norma di chiusura (comma 7), l'art. 114 prevede, infine, che è sempre consentita la pubblicazione del "contenuto" di atti non coperti dal segreto.

Dunque, ciò che appare subito chiaro è la scelta legislativa di distinguere tra "pubblicazione di un atto" (ovvero esatta riproduzione, in tutto o in parte, di un atto procedimentale) e "pubblicazione del contenuto di un atto" (che deve essere logicamente un "qualcosa" di diverso, che si concretizza, ad es., attraverso il riassunto dei fatti, l'uso sapiente di tecniche narrative ovvero altri idonei espedienti espositivi).

Questa ontologicamente incerta differenziazione concettuale è stata, comunque, ritenuta dalla Corte Cost. (sent. n. 59 del 24.2.1995) non suscettiva di ingiustificata disparità di trattamento tra due situazioni sostanzialmente assimilabili.

Appare utile ricordare che, secondo la migliore dottrina, la nozione di atto assunta nell'art. 114 va intesa in senso lato ed onnicomprensivo, giacché ciò che il legislatore ha voluto evitare è la propalazione di determinate notizie attinenti ad un procedimento penale.

Sull'argomento, è importante sottolineare ancora che la Corte cost. - con la cennata sent. n. 59, dichiarativa della parziale illegittimità dell'art. 114/3 - ha avuto modo di fornire all'interprete relevantissime precisazioni:

- innanzi tutto che "i limiti alla divulgabilità degli atti di indagine preliminare si collegano inequivocabilmente alle esigenze investigative (), e non possono che essere rivolti agli atti nella disponibilità del p.m. per l'ovvio motivo che non esiste ancora in quella fase un fascicolo per il

dibattimento";

- poi che "in nessuno punto della direttiva n. 71 della legge-delega É contemplato un divieto di pubblicazione di quanto É contenuto nel fascicolo per il dibattimento";

- infine che "il protrarre il divieto di pubblicazione di atti del fascicolo del p.m. anche a dopo il termine delle indagini preliminari trova fondamento nel fatto di evitare una distorsione delle regole dibattimentali, (cosa che si realizzerebbe) ove il giudice formasse il suo convincimento sulla base di atti che dovrebbero essergli ignoti, ma che, in mancanza del suddetto divieto, potrebbe conoscere completamente per via extraprocessuale attraverso i mezzi di informazione".

In sostanza, il solo criterio oggettivo cui É possibile ancorare la distinzione tra l' "atto" ed il suo "contenuto" É quello che vieta la pubblicazione integrale (con virgolette) del testo dell'atto, ma non la pubblicazione e la diffusione delle informazioni che se ne possono ricavare ( ).

Si É notato che, nei procedimenti contro ignoti, mancando un imputato che possa prenderne conoscenza, gli atti delle indagini preliminari sono "coperti da un segreto di tipo generalizzato" ( ), ma la tesi appare discutibile perchè l'art. 329/1 non esige l'effettiva conoscenza degli atti da parte dell'indagato, ma pare riferirsi al momento in cui la conoscenza è possibile ( ).

Una deroga all'art. 329 É prevista dall'art. 118 cpp (come modificato dal D.L. 8.6.1992 n. 306) che, previa autorizzazione dell'autorità giudiziaria, consente al Ministro dell'Interno di ottenere copie di atti del procedimento o, comunque, informazioni sul loro contenuto, eventualmente anche accedendo al registro delle notizie di reato attraverso un ufficiale di p.g. o personale della DIA.

Tutte queste norme sulla pubblicità dell'attività giudiziaria in genere, come già notato, sono poste sostanzialmente a tutela della credibilità del giudicato, che deve poter essere verificato da tutti e non soltanto dai diretti interessati alla vicenda processuale.

Diceva Mirabeau ( ): "datemi pure il giudice che volete: parziale, corrotto, perfino un mio nemico se vi fa piacere; poco importa, purchè egli non possa far nulla se non in faccia del pubblico". E Bentham aggiungeva, parafrasando uno slogan commerciale, che "la pubblicità è l'anima della giustizia" ( ).

La pubblicità immediata è quella in base alla quale ogni cittadino può presenziare al giudizio.

La pubblicità mediata è quella garantita alla collettività attraverso i mass-media, che peraltro nel fare ciò esercitano il diritto di cronaca garantito dall'art. 21 Cost.

Sempre nell'ottica del maggior temperamento possibile tra i due beni giuridici di rilevanza costituzionale indicati nella parte iniziale di questa relazione, appare utile fare riferimento, infine, a quello che il Consiglio superiore della magistratura ha elaborato in materia.

L'Organo di autogoverno, infatti, si è dovuto più volte occupare - soprattutto negli ultimi quindici anni - del problema delle dichiarazioni di magistrati alla stampa in pendenza di indagini o di processi e, pur in modo non agevole, ha assunto delle decisioni di indubbio rilievo.

Con una risoluzione del 18 aprile 1990, di fronte al fenomeno del ripetersi di tali dichiarazioni - dopo avere affermato che il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero non tollera limiti soggettivi e quindi compete anche ai magistrati - ha statuito:

1. che la delicatezza della funzione richiede alcune cautele, nell'interesse della giustizia e della stessa credibilità della funzione giurisdizionale;
2. che É in ogni caso opportuno evitare - da parte dei magistrati - dichiarazioni alla stampa su processi che stanno trattando o nei quali sono o saranno chiamati a qualunque titolo a svolgere la propria funzione;
3. che è altresì opportuno evitare dichiarazioni anche in relazione a procedimenti pendenti, di cui una qualsiasi fase sia stata già definita con la partecipazione del magistrato stesso;
4. che, qualora ragioni di pubblico interesse richiedano chiarezza e trasparenza, per assicurare l'opinione pubblica su un procedimento in corso É consigliabile che il magistrato riferisca al capo dell'ufficio, il quale potrà valutare l'opportunità di una sua dichiarazione ufficiale o di un comunicato-stampa, rispettati ovviamente i limiti del segreto d'ufficio;
5. che nelle valutazioni, anche critiche, su procedimenti tuttora in corso, sono indispensabili particolari cautele ed attenzioni, ferma comunque la necessità che le dichiarazioni rispettino la verità storica e non siano gratuitamente offensive;
6. che, a fronte di situazioni particolari di disfunzioni o di difficoltà, ove si ritenga di informare l'opinione pubblica (e previo accertamento che di tali situazioni siano già edotti gli organi competenti), É sempre

opportuno procedere con cautela, prudenza e controllo, in modo da evitare inesatte interpretazioni e deformazioni strumentali.

Con altra risoluzione del 19 maggio 1993, il CSM aggiungeva che "entro i limiti posti dalla legge a tutela di beni costituzionalmente garantiti, non può neppure disconoscersi la facoltà - segnatamente nelle inchieste giudiziarie di particolare rilievo - di fornire le precisazioni necessarie per dissipare equivoci e per impedire distorsioni, al fine di contribuire ad una corretta e compiuta informazione, che è indiscutibile fattore di arricchimento della democrazia, in quanto assicura conoscenza, trasparenza e controllo".

Infine, con una risoluzione del 1° dicembre 1994 (solenne perchè assunta alla presenza del capo dello Stato), il Consiglio proclamava:

- il "dovere di ciascun magistrato di improntare la propria condotta alla più ineccepibile osservanza dei canoni deontologici e delle regole di prudenza (da non confondere con la pavidità)"
- e "di dover richiamare tutti i magistrati all'esigenza di una scrupolosa osservanza del canone di riservatezza che i magistrati stessi si sono dati con l'art. 6 del loro Codice etico, in cui si dice che - pur quando essi non sono più tenuti al segreto o alla riservatezza su informazioni conosciute per ragioni di ufficio e ritengono di dover fornire notizie sull'attività giudiziaria al fine di garantire la corretta informazione dei cittadini e l'esercizio del diritto di cronaca - devono evitare la costituzione o l'utilizzazione di canali informativi riservati o privilegiati".

Queste indicazioni, come ognuno agevolmente coglie, hanno cercato di razionalizzare una materia estremamente delicata, al fine di trovare il giusto equilibrio tra diritto-dovere di informazione e cd. segreto investigativo.

I "paletti" stabiliti per i magistrati con questa normativa secondaria prevedono tuttavia, in modo indefettibile, che sussistano sempre delle precise condizioni:

- da un lato "ragioni di pubblico interesse" (identificabili con la chiarezza e trasparenza che devono sempre connotare l'attività giudiziaria);
- dall'altro, "esigenze di rassicurare l'opinione pubblica" a fronte di eccezionali situazioni di disfunzione o di difficoltà;
- in ogni caso, che non vi sia violazione del segreto investigativo o divulgazione di atti che non possono essere pubblicati.

L'obiettivo, comunque, deve essere solo ed esclusivamente quello di non permettere il permanere di situazioni di distorsione informativa nel caso in cui, ad es., una improvvisa fuga di notizie o altra imprevista situazione rischi di turbare l'ordinario svolgimento della vita democratica del paese.

In altri termini - atteso che l'argomento resta uno dei più "caldi" per l'indubbio ed oggettivo pericolo di interferenza che dichiarazioni di magistrati possono ingenerare sulle attività giudiziarie in corso - l'informazione deve non solo essere sempre ispirata ad un rigoroso criterio di self-restraint, ma anche "schermata" da una previa valutazione di un dirigente dell'ufficio o, in casi particolari, dello stesso CSM.

**Art. 114 c.p.p.**  
**Divieto di pubblicazione di atti e di immagini**

1. E' vietata la pubblicazione, anche parziale o per riassunto, con il mezzo della stampa o con altro mezzo di diffusione, degli atti coperti dal segreto o anche solo del loro contenuto.
2. E' vietata la pubblicazione, anche parziale, degli atti non più coperti dal segreto fino a che non siano concluse le indagini preliminari ovvero fino al termine dell'udienza preliminare.
3. Se si procede al dibattimento, non è consentita la pubblicazione, anche parziale, degli atti del fascicolo per il dibattimento, se non dopo la pronuncia della sentenza di primo grado, e di quelli del fascicolo del pubblico ministero, se non dopo la pronuncia della sentenza in grado di appello. E' sempre consentita la pubblicazione degli atti utilizzati per le contestazioni.
4. E' vietata la pubblicazione, anche parziale, degli atti del dibattimento celebrato a porte chiuse nei casi previsti dall'articolo 472 commi 1 e 2. In tali casi il giudice, sentite le parti, può disporre il divieto di pubblicazione anche degli atti o di parte degli atti utilizzati per le contestazioni. Il divieto di pubblicazione cessa comunque quando sono trascorsi i termini stabiliti dalla legge sugli archivi di Stato ovvero è trascorso il termine di dieci anni dalla sentenza irrevocabile e la pubblicazione è autorizzata dal ministro di grazia e giustizia.
5. Se non si procede al dibattimento, il giudice, sentite le parti, può disporre il divieto di pubblicazione di atti o di parte di atti quando la pubblicazione di essi può offendere il buon costume o comportare la diffusione di notizie sulle quali la legge prescrive di mantenere il segreto nell'interesse dello Stato ovvero causare pregiudizio alla riservatezza dei testimoni o delle parti private. Si applica la disposizione dell'ultimo periodo del comma 4.
6. E' vietata la pubblicazione delle generalità e dell'immagine dei minorenni testimoni, persone offese o danneggiati dal reato fino a quando non sono divenuti maggiorenni. È altresì vietata la pubblicazione di elementi che anche indirettamente possano comunque portare alla identificazione dei suddetti minorenni <sup>(1)</sup>. Il tribunale per i minorenni, nell'interesse esclusivo del minorenne, o il minorenne che ha compiuto i sedici anni, può consentire la pubblicazione.
- 6-bis. E' vietata la pubblicazione dell'immagine di persona privata della libertà personale ripresa mentre la stessa si trova sottoposta all'uso di manette ai polsi ovvero ad altro mezzo di coercizione fisica, salvo che la persona vi consenta.
7. E' sempre consentita la pubblicazione del contenuto di atti non coperti dal segreto.

(1) Il secondo periodo di questo comma è stato inserito dall'art. 10, comma 8, della L. 3 maggio 2004, n. 112

**Art. 115 c.p.p.**  
**Violazione del divieto di pubblicazione**

1. Salve le sanzioni previste dalla legge penale, la violazione del divieto di pubblicazione previsto dagli articoli 114 e 329 comma 3 lettera b) costituisce illecito disciplinare quando il fatto è commesso da impiegati dello Stato o di altri enti pubblici ovvero da persone esercenti una professione per la quale è richiesta una speciale abilitazione dello Stato.
2. Di ogni violazione del divieto di pubblicazione commessa dalle persone indicate nel comma 1 il pubblico ministero informa l'organo titolare del potere disciplinare.

**Art. 329 c.p.p.**  
**Obbligo del segreto**

1. Gli atti d'indagine compiuti dal pubblico ministero e dalla polizia giudiziaria sono coperti dal segreto fino a quando l'imputato non ne possa avere conoscenza e, comunque, non oltre la chiusura delle indagini preliminari.
2. Quando è necessario per la prosecuzione delle indagini, il pubblico ministero può, in deroga a quanto previsto dall'articolo 114, consentire, con decreto motivato, la pubblicazione di singoli atti o di parti di essi. In tal caso, gli atti pubblicati sono depositati presso la segreteria del pubblico ministero.
3. Anche quando gli atti non sono più coperti dal segreto a norma del comma 1, il pubblico ministero, in caso di necessità per la prosecuzione delle indagini, può disporre con decreto motivato:
  - a) l'obbligo del segreto per singoli atti, quando l'imputato lo consente o quando la conoscenza dell'atto può ostacolare le indagini riguardanti altre persone;
  - b) il divieto di pubblicare il contenuto di singoli atti o notizie specifiche relative a determinate operazioni.

# **Pubblicazione arbitraria di atti di un procedimento penale**

I documenti di origine extraprocessuale acquisiti ad un procedimento, non compiuti dal pubblico ministero o dalla polizia giudiziaria, non sono coperti da segreto ex art. 329 c.p.p.; per essi non vige dunque il divieto di pubblicazione di cui all'art. 114 c.p.p., la cui violazione possa costituire il reato di cui all'art. 684 c.p..

**(Cass. penale Sez. I, sentenza 9 marzo - 4 aprile 2011, n. 13494)**

**Corte Suprema di Cassazione**

**Sezione Prima Penale**

**Sentenza 9 marzo - 4 aprile 2011, n. 13494**

[OMISSIS]

Il Tribunale di Roma in composizione collegiale, con sentenza in data 08.01.2010, mentre assolveva [OMISSIS], giornalista dell'[OMISSIS], dal reato a lei ascritto di cui all'art. 326 c.p., perchè il fatto non sussiste, la dichiarava peraltro colpevole della contravvenzione di cui all'art. 684 c.p., così condannandola, in concorso di circostanza attenuanti generiche, alla pena di euro 100,00 di ammenda.

In fatto era ritenuto provato che la predetta imputata avesse, inserendo nel sito internet della citata agenzia giornalistica, il [OMISSIS] i nomi, le qualità e le possidenze di cittadini italiani presso la banca LGT del Liechtenstein, avesse con ciò pubblicato arbitrariamente atti di procedimento penale coperti da segreto d'ufficio, posto che si trattava del contenuto di informativa dell'Agenzia delle entrate al Procuratore della Repubblica di Roma in data 05.03.2008.

Nessun dubbio poi - motivava il Tribunale - che si trattasse di atti, in senso contenutistico, di un procedimento penale, posto che la notizia divulgata dall'imputata, dunque anche con soggettiva consapevolezza, riportava anche che la magistratura romana svolgeva indagini ed aveva trasmesso alcune posizioni per diversa competenza territoriale.

Avverso tale sentenza proponeva ricorso per cassazione l'anzidetta imputata che motivava l'impugnazione deducendo violazione di legge: a) l'atto pubblicato non può ritenersi coperto da segreto, tali essendo ai sensi dell'art. 329 c.p.p., quelli compiuti dal P.M. o dalla polizia giudiziaria, di tal che, non operando il divieto ex art. 114 c.p.p., non può neppure sussistere il reato di cui all'art. 684 c.p.; b) i funzionari dell'Agenzia delle Entrate non rivestono qualifica di agenti o ufficiali di p.g.; c) secondo giurisprudenza di legittimità, l'informativa in questione avente origine amministrativa extraprocessuale deve essere qualificata documento; d) il divieto di pubblicazione ex art. 114 c.p.p., riguarda, testualmente, solo gli atti processuali e non i documenti.

Il ricorso dell'imputata, fondato nei termini di cui alla seguente motivazione, deve essere accolto.

Ricordato dapprima il fatto come sopra sinteticamente rievocato (pubblicazione, su un sito internet, di una lista di potenziali evasori fiscali già comunicata dall'Autorità amministrativa all'Autorità giudiziaria), occorre ora anche puntualizzare il paradigma penalistico che sostiene l'impugnata sentenza di condanna, a tenore della sua esplicita motivazione: vige, per quella lista, il divieto di pubblicazione di cui all'art. 114 c.p.p., trattandosi di atti di un

procedimento penale "in quanto essi si riferiscono al contenuto (anche per riassunto) di indagini compiute dall'autorità investigativa di p.g. sotto la direzione dell'ufficio del P.M. procedente".

Tanto si ribadisce, da parte della sentenza in esame, rimarcando che "l'oggetto della pubblicazione in questione ha per contenuto ideologico proprio l'attività di indagine preliminare avviata dalla magistratura della capitale", il che - evidenzia ancora la sentenza- anche con riferimento alla ratio della precipua normativa che "intende erigersi a garanzia dell'interesse dello Stato al retto funzionamento dell'attività giudiziaria, ma anche delle posizioni delle parti processuali e, comunque, della reputazione delle stesse".

L'interpretazione delle norme interessate al caso, sottesa a tale argomentazione del primo giudice, non è corretta.

Ed invero il reato contravvenzionale contestato, di cui all'art. 684 c.p., sanziona "chiunque pubblica, in tutto o in parte, anche per riassunto o a guisa di informazione, atti o documenti di un procedimento penale di cui sia vietata per legge la pubblicazione".

E' dunque evidente la struttura del reato: la condotta di arbitraria (come recita la rubrica legis) pubblicazione deve riguardare "atti" o - con pari rilevanza - "documenti" che ineriscano ad un procedimento penale, dei quali la pubblicazione sia vietata per legge.

Tale ultima puntuale indicazione normativa - divieto per legge impone di percorrere l'unica strada ermeneutica dotata di legittimità: rinvenire nell'ordinamento penale i termini di legge che attengano al divieto di pubblicazione di atti e documenti di un procedimento penale.

In tal senso è indubbio che il riferimento obbligato sia all'art. 114 del vigente codice di rito il quale - è bene ricordarlo - così recita nel suo primo fondamentale comma: "E' vietata la pubblicazione, anche parziale o per riassunto, con il mezzo della stampa o con altro mezzo di diffusione, degli atti coperti dal segreto, o anche solo del loro contenuto". Solo per fattispecie particolari la norma in esame pone il divieto della pubblicazione dell'immagine (con evidente differenziazione concettuale dagli atti), qualora si tratti di minorenni (comma 6) o di persone ammanettate (comma 6 bis).

Si potrebbe dunque pervenire alla conclusione che, non prevedendo l'art. 114 c.p.p., il divieto di pubblicazioni di "documenti", pur facenti parte del procedimento penale, non vi sia divieto di pubblicazione di tale specifica categoria.

Tale conclusione verrebbe anche rafforzata dal metodo interpretativo storico - evolutivo, atteso che il previgente Codice di procedura penale, scritto nel 1930 in parallelo al Codice penale, al suo art. 164 prevedeva (a differenza dell'odierno art. 114 c.p.p.) il divieto di pubblicazione "del contenuto di qualunque documento e di ogni atto, scritto od orale".

Sarebbe legittima la conclusione, dunque, da questo punto di vista, che il vigente art. 114 c.p.p., escludendo dall'ambito del divieto di pubblicazione i documenti, previsti invece nella norma omologa previgente, abbia consapevolmente inteso limitare il divieto di pubblicazioni ai soli atti strictu sensu.

Tale prima opzione interpretativa deve però essere superata, pervenendosi alla conclusione che la nozione di "atti processuali" cui si riferisce il vigente art. 114 c.p.p., copra anche quella di "documenti", e ciò sia per l'evidente onnicomprensività del termine "atti" di cui al citato art. 114 c.p.p., (inserito nel Titolo Primo, del Libro Secondo del Codice di rito, di carattere generale), sia per l'equiparazione che può derivarsi dall'art. 234 c.p.p., comma 1, (su tale

ultimo punto, e per questi soli profili, v. Cass. Pen. Sez. 1<sup>a</sup>, n. 10948, in data 10.10.1995, Rv. 202854, Di Fiori).

Si impone quindi una prima conclusione; è sanzionata ex art. 684 c.p., la pubblicazione sia di atti che di documenti inerenti un procedimento penale di cui per legge sia vietata la pubblicazione.

Vietata per legge è la pubblicazione, come testualmente recita l'art. 114 c.p.p., "degli atti (e documenti, ora aggiungiamo) coperti dal segreto o anche solo del loro contenuto".

Quanto a quest'ultima locuzione (loro contenuto) è evidente - così evitando di cadere in un equivoco in cui pare sia incorsa la sentenza impugnata - che il riferimento è sempre e solo agli atti (o documenti) che siano ex se coperti dal segreto, di tal che il riassunto che rimandi al contenuto di atti (o documenti) non coperti dal segreto risulta normativamente lecito, come espressamente prevede l'art. 114 c.p.p., al suo comma 7: "E' sempre consentita la pubblicazione del contenuto di atti non coperti dal segreto".

Ciò posto, per l'individuazione di atti e documenti coperti dal segreto, per i quali vige il divieto di pubblicazione (ex art. 114 c.p.p.) e che dunque costituiscono materia del reato di cui all'art. 684 c.p., occorre far riferimento all'art. 329 c.p.p., comma 1, che qualifica come coperti dal segreto "gli atti di indagine compiuti dal pubblico ministero e dalla polizia giudiziaria".

Si deve trattare, dunque, di atti di indagine effettuati direttamente o per iniziativa (o delega) dei predetti organi pubblici.

Orbene, se per gli atti di indagine in senso stretto formati dal P.M. o dalla p.g. (esami di persone informate, interrogatori di indagati, confronti, ricognizioni, ecc.) nessun problema - a questi fini - si pone, atteso che si tratta di necessità, sempre e comunque, di atti ricadenti nel primo comma dell'art. 329 c.p.p., diverso - e differenziato - non può non essere il discorso per la categoria dei documenti che pur siano entrati nel contenitore processuale.

Essi, invero, ai fini del segreto, rientrano nella previsione di legge ove abbiano origine nell'azione diretta o nell'iniziativa del P.M. o della p.g., e dunque quando il loro momento genetico, e la strutturale ragion d'essere, sia in tali organi.

Ma tale conclusione di certo non può valere ove si tratti di documenti aventi origine autonoma, privata o pubblica che essa sia, non processuale, generati non da iniziativa degli organi delle indagini, ma da diversa fonte soggettiva e secondo linee giustificative a sè stanti.

Non possono, dunque, rientrare nella categoria del segreto, ai fini in esame, i documenti che non siano stati compiuti dal P.M. o dalla p.g., come recita l'art. 329 c.p.p., comma 1, ma siano entrati nel procedimento per disposta acquisizione.

Tale conclusione si impone da un lato per il principio di tipicità, stante il tenore letterale di una norma integratrice di quella penale ("atti di indagine compiuti dal P.M., ecc."), dall'altro per la logica giuridica che impone di escludere che qualità e matrice genetica di un documento perdano valore e significato, o li cambino, in forza della disposta acquisizione processuale.

Né può darsi, a detto termine "compiuti", di cui alla norma in esame, significato così ampio da uscire dal suo intrinseco valore semantico.

Solare è, infine, l'evidenza che - diversamente opinando - la disposta acquisizione in ambito processuale, a fini di indagine, renderebbe in pratica inutilizzabili - resi vera lettera morta ad ogni altro fine - documenti che invece pacificamente conservano la loro piena ed autonoma vitalità giuridica ed operativa, dei quali proprio non si vede perchè considerarli (dal momento dell'acquisizione processuale) fulminati da vincolo di segretezza, quasi fossero, per ciò solo, oggetto di sequestro.

Si pensi, dunque, alla macroscopica, sostanziale, differenza tra, da un lato, foto, registrazioni e rilievi (nella loro realtà documentale) effettuati dalla p.g. in relazione ad un reato, per documentarne le tracce, sicuramente coperti da segreto ex art. 329 c.p.p., e, dall'altro, un contratto, o una delibera societaria, od anche un'ordinanza della P.A. (sindacale, prefettizia, ecc.), documenti acquisiti al processo in sede di indagine, per ordine del P.M. o iniziativa della p.g., pur a fini probatori, ma non compiuti da tali organi, documenti che sicuramente - già conosciuti o conoscibili - tali rimangono anche dopo la loro eventuale acquisizione al processo, e non possono dunque ritenersi coperti dal relativo segreto.

In tali ultimi casi, invero, atto di indagine compiuto è la mera disposizione di acquisizione, il provvedimento con le sue specifiche motivazioni, ma non il documento che ne sia l'oggetto che, se non è segreto ab origine in quanto compiuto dagli organi delle indagini, segreto non diventa.

In definitiva, deve trarsi la seguente conclusione: i documenti di origine extraprocessuale acquisiti ad un procedimento, non compiuti dal pubblico ministero o dalla polizia giudiziaria, non sono coperti da segreto ex art. 329 c.p.p.; per essi non vige dunque il divieto di pubblicazione di cui all'art. 114 c.p.p., la cui violazione possa costituire il reato di cui all'art. 684 c.p.p..

Tanto ritenuto, è di conseguenziale evidenza, nello specifico, che la ricorrente [OMISSIS] non ha commesso il reato a lei addebitato: la lista resa pubblica sul sito internet dell'[OMISSIS] è stata sì acquisita al procedimento, ma non costituisce in sè atto o documento compiuto dal P.M. o dalla p.g.; è pacifico, invero, che l'organo amministrativo Agenzia delle Entrate non riveste qualifica di polizia giudiziaria; tale lista, contenente nomi e qualifiche, nonchè disponibilità su conti esteri, in sè neppure integra notizia di reato in senso proprio, rappresentando solo un, sia pur corposo, spunto investigativo per reati tutti da verificare.

Trattasi dunque, di elenco che ha una sua matrice, oggettiva e soggettiva, extraprocessuale ed una sua vita anche autonoma fuori del processo (si pensi solo agli sviluppi in sede amministrativa).

Sempre salvi, ovviamente, altri profili (la comprensibile preoccupazione del primo giudice in punto reputazione delle parti private ben può trovare rifugio in altre disposizioni di legge, quali - se del caso - il reato di diffamazione), deve però dirsi che, per quanto risulta in atti, non si tratta di documento coperto da segreto ai sensi e per i fini di cui alle norme in questione, come sopra motivato.

In definitiva la sentenza impugnata deve essere annullata senza rinvio per errata interpretazione, e dunque violazione, della legge penale.

Di conseguenza la ricorrente imputata deve essere assolta con la formula corrispondente alla sostanziale mancanza, nell'ascritta condotta, di un elemento essenziale della struttura giuridica dell'addebitato reato.

**P.Q.M.**

Annulla senza rinvio la sentenza impugnata perchè il fatto non sussiste.