



Sintesi dei risultati della procedura di consultazione

sul rapporto esplicativo e sull'avamprogetto

**concernenti l'iniziativa parlamentare 11.489
«Abrogazione dell'articolo 293 CP»**

Berna, settembre 2015

Indice

Partecipanti alla consultazione e abbreviazioni.....	3
I. Introduzione.....	10
II. Riassunto delle opinioni espresse	11
1. Valutazione generale del progetto.....	11
2. Adesione alla variante A (maggioranza della CAG-N) con e senza riserve.....	12
2.1 Argomenti a favore della variante A	12
2.1.1 Articolo 293 capoverso 1 CP	12
2.1.2 Articolo 293 capoverso 3 CP	14
2.2 Riserve nei confronti della variante A.....	15
3. Adesione alla variante B (minoranza CAG-N) e argomenti	16
4. Rifiuto delle varianti A e B e relativi argomenti	17

Partecipanti alla consultazione e abbreviazioni

CANTONI

Regierungsrat Kt. Zürich	ZH
Regierungsrat Kt. Bern	BE
Regierungsrat Kt. Luzern	LU
Regierungsrat Kt. Uri	UR
Regierungsrat Kt. Schwyz	SZ
Regierungsrat Kt. Obwalden	OW
Regierungsrat Kt. Nidwalden	NW
Regierungsrat Kt. Glarus	GL
Regierungsrat Kt. Zug	ZG
Conseil d'Etat du Canton de Fribourg	FR
Regierungsrat Kt. Solothurn	SO
Regierungsrat Kt. Basel-Stadt	BS
Regierungsrat Kt. Basel-Landschaft	BL
Regierungsrat Kt. Schaffhausen	SH
Regierungsrat Kt. Appenzell Ausserrhoden	AR
Standeskommission Kt. Appenzell Innerrhoden	AI
Regierungsrat Kt. St. Gallen	SG
Regierungsrat Kt. Graubünden	GR
Regierungsrat Kt. Aargau	AG
Regierungsrat Kt. Thurgau	TG
Consiglio di Stato del Cantone del Ticino	TI
Chancellerie d'Etat du Canton de Vaud	VD
Conseil d'Etat du Canton du Valais	VS
Conseil d'Etat du Canton de Neuchâtel	NE
Conseil d'Etat du Canton de Genève	GE
Gouvernement du Canton du Jura	JU

PARTITI POLITICI

Bürgerlich-Demokratische Partei Schweiz BDP Parti bourgeois-démocratique PBD Partito borghese democratico PBD	PBD
CVP Christlichdemokratische Volkspartei PDC Parti démocrate-chrétien PPD Partito popolare democratico	PPD
Christlich-soziale Partei Obwalden csp-ow	csp-ow
Christlichsoziale Volkspartei Oberwallis CSPO	CSPO
CSP Christlich-soziale Partei PCS Parti chrétien-social PCS Partito cristiano sociale	PCS
EVP Evangelische Volkspartei der Schweiz PEV Parti évangélique suisse PEV Partito evangelico svizzero	PEV
FDP.Die Liberalen PLR.Les Libéraux-RadicauX PLR.I Liberali Radicali	PLR
Grüne Partei der Schweiz Les Verts Parti écologiste suisse I Verdi Partito ecologista svizzero	I Verdi
glp Grünliberale Partei pvl Parti vert'libéral Partito verdi liberali	pvl
Lega dei Ticinesi	Lega
MCR Mouvement Citoyens Romand	MCR
SP Schweiz Sozialdemokratische Partei der Schweiz PS Parti socialiste suisse PS Partito socialista svizzero	PS
SVP Schweizerische Volkspartei UDC Union démocratique du centre UDC Unione Democratica di Centro	UDC

ASSOCIAZIONI MANTELLO NAZIONALI DEI COMUNI, DELLE CITTÀ E DELLE REGIONI DI MONTAGNA

Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete Groupement suisse pour les régions de montagne Gruppo svizzero per le regioni di montagna	SAB
Schweizerischer Gemeindeverband Association des communes suisses Associazione dei Comuni Svizzeri	ACS

Schweizerischer Städteverband
Union des villes suisses
Unione delle città svizzere UCS

ASSOCIAZIONI MANTELLO NAZIONALI DELL'ECONOMIA

economiesuisse
Fédération des entreprises suisses
Verband der Schweizer Unternehmen
Federazione delle imprese svizzere economiesuisse

Kaufmännischer Verband Schweiz
Société des employés de commerce
Società degli impiegati del commercio SIC (Svizzera)

Schweizerischer Arbeitgeberverband
Union patronale suisse
Unione svizzera degli imprenditori USI

Schweizerische Bankiervereinigung
Association suisse des banquiers
Associazione svizzera dei banchieri ASB

Schweizerischer Bauernverband
Union suisse des paysans
Unione svizzera dei contadini UCS

Schweizerischer Gewerbeverband
Union suisse des arts et métiers
Unione svizzera delle arti e mestieri USAM

Schweizerischer Gewerkschaftsbund
Union syndicale suisse
Unione sindacale svizzera USS

Travail.Suisse TS

ALTRE ORGANIZZAZIONI, ISTITUZIONI E PRIVATI

3 Plus Group AG

Aktion Medienfreiheit

Alphavision

Arbus Schweiz

AZ MEDIEN AG

Basler Zeitung BAZ

BNJ FM SA

Bundesanwaltschaft
Ministère public de la Confédération
Ministero pubblico della Confederazione MPC

Centre patronal

Conférence latine des chefs de départements de justice et police
Conferenza latina dei capi dei dipartimenti di giustizia e polizia CLDGP

Demokratische Juristinnen und Juristen Schweiz
Juristes démocrates de Suisse
Giuriste e giuristi democratici svizzeri GDS

IG Schweizer Internetradio
Association de radio suisse d'internet
Associazione Svizzera delle Internet Radio ASIR

impressum – die Schweizer Journalistinnen
impressum – les journalistes suisses
impressum – I giornalisti svizzeri

investigativ.ch – Recherche-Netzwerk Schweiz

Joiz

Juristinnen Schweiz
Femmes Juristes Suisse
Giuriste Svizzera

Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD)
Conférence des directrices et directeurs des départements
cantonaux de justice et police (CCDJP)
**Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti
cantionali di giustizia e polizia (CDDGP)** CDDGP

Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS)
Conférence des commandants des polices cantonales de
Suisse (CCPCS)
Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera (CCPCS) CCPCS

Konferenz der Kantonsregierungen (KdK)
Conférence des gouvernements cantonaux (CdC)
Conferenza dei Governi cantonali (CdC) CdC

La Télé – Vaud Fribourg TV SA

Mediaforum

NZZ Mediengruppe

Oberauditorat
Office de l'Auditeur en chef
Ufficio dell'uditore in capo

Presse TV

Radio FM1

Radio Grischa

Reporter ohne Grenzen
Reporters sans frontières
Reporter senza frontiere RSF

Ringier AG

Schweizerische Arbeitsgruppe für Kriminologie (SAK) Groupe suisse de travail de criminologie (GSC) Gruppo svizzero di lavoro di criminologia (GSC)	GSC
Schweizerische Gesellschaft der Polizeioffiziere (SGPO) Société suisse des officiers de police (SSOP) Società svizzera degli ufficiali di polizia (SSUP)	SSUP
Schweizerische Kriminalistische Gesellschaft (SKG) Société Suisse de droit pénal (SSDP) Società svizzera di diritto penale (SSDP)	SSDP
Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) Société suisse de radiodiffusion et télévision (SSR) Società svizzera di radiotelevisione (SSR)	SSR
Schweizerische Sektion der internationalen Juristenkommission (ICJ-CH) Section suisse de la Commission internationale des juristes (ICJ-CH) Sezione svizzera della Commissione internazionale dei giuristi (ICJ-CH)	ICJ-CH
Schweizerische Staatsanwälte-Konferenz (SSK) Conférence des procureurs de Suisse (CPS) Conferenza dei procuratori della Svizzera (CPS)	CPS
Schweizerische Vereinigung der Richterinnen und Richter (SVR) Association suisse des Magistrats de l'ordre judiciaire (ASM) Associazione svizzera dei magistrati (ASM)	ASM
Schweizerische Vereinigung für europäisches und internationale Strafrecht (SVEIS) Association suisse de droit pénal européen et international (ASDPEI) Associazione svizzera di diritto penale europeo e internazionale (ASDPEI)	ASDPEI
Schweizerische Vereinigung für Jugendstrafrechtspflege (SVJ) Société suisse de droit pénal des mineurs (SSDPM) Società svizzera di diritto penale minorile (SSDPM)	SSDPM
Schweizerische Vereinigung für Online und Kabel Radios (SVOKR) Association Suisse des Radios Online et du Câble (ASROC)	SVOKR
Schweizerische Vereinigung Städtischer Polizeichefs (SVSP) Société des Chefs des Polices des Villes de Suisse (SCPVS) Società dei capi di polizia delle città svizzere (SCPCS)	SCPCS
Schweizerischer Anwaltsverband (SAV) Fédération Suisse des Avocats (FSA) Federazione Svizzera degli Avvocati (FSA)	FSA
Schweizerischer Juristenverein Société suisse des juristes Società svizzera die Giuristi	
Schweizerischer Verband des Personals öffentlicher Dienste (vpod) Syndicat des services publics (ssp) Sindacato dei Servizi Pubblici (ssp)	ssp
Schweizerisches Polizei-Institut Institut suisse de police Istituto svizzero di polizia	

Schweizer Medien
Médias suisses
Stampa Svizzera

Schweizer Presserat
Conseil suisse de la presse
Consiglio svizzero della stampa

Schweizer Syndikat Medienschaffender SSM
Syndicat suisse des mass media SSM
Sindacato svizzero dei massmedia SSM

SSM

syndicom - Gewerkschaft Medien und Kommunikation
syndicom - syndicat des médias et de la communication
syndicom - Sindacato dei media e della comunicazione

Tamedia AG

Tele Südostschweiz

Tele Top

Telesuisse

TeleZüri

Transparency International Suisse

Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (UBI)
Autorité indépendante d'examen des plaintes en matière de
radio-télévision (AIEP)
Autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva (AIRR)

AIRR

Unabhängiger Verband der Schweizer Journalisten

ch-media

Union nicht-kommerzorientierter Lokalradios (UNIKOM)

UNIKOM

Union romande de radios et de télévisions régionales

RRR

Universität Basel

UNIBAS

Universität Bern

UNIBE

Universität Luzern

UNILU

Universität St. Gallen

UNISG

Universität Zürich

UZH

Université de Fribourg

UNIFR

Université de Genève

UNIGE

Université de Lausanne

UNIL

Université de Neuchâtel

UNINE

Verband Schweizer Fachjournalisten (SFJ) Association suisse des journalistes spécialisés (AJS) Associazione svizzera dei Giornalisti Specializzati (AGS)	AGS
Verband Schweizerischer Polizei-Beamter (VSPB) Fédération suisse des fonctionnaires de polices (FSFP) Federazione svizzera dei funzionari di polizia (FSFP)	FSFP
Verband Schweizer Medien	
Verband Schweizer Privatradios	VSP
Vereinigung Schweizerischer Unternehmensjuristen (VSUJ) Association Suisse des Juristes d'Entreprises (ASJE)	VSUJ
Zentralverband Öffentliches Personal Schweiz (ZV) Fédération centrale Employés du secteur public Suisse Federazione centrale Impiegati del settore pubblico Svizzera	FC

I. Introduzione

L'iniziativa parlamentare 11.489 «Abrogazione dell'articolo 293 CP» è stata depositata dal consigliere nazionale Josef Lang il 30 settembre 2011 e successivamente ripresa dal consigliere nazionale Geri Müller il 14 dicembre 2011, all'inizio della 49^{esima} legislatura. Essa mira ad abrogare l'articolo 293 (Pubblicazione di deliberazioni ufficiali segrete) del Codice penale (CP)¹. L'autore dell'iniziativa ritiene che l'articolo 293 CP sia contrario all'articolo 10 CEDU² relativo alla libertà di espressione.

Il 31 agosto 2012 la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale (CAG-N) ha deciso con 12 voti contro 9 e due astensioni di dare seguito a questa iniziativa. Il 22 ottobre 2012, con 5 voti contro 4 e 2 astensioni, la commissione omologa del Consiglio degli Stati ha dato il suo accordo all'elaborazione di un progetto. Il 13 novembre 2014 la CAG-N ha adottato il progetto preliminare di modifica del CP che include due varianti. La maggioranza della CAG-N propone di mantenere la disposizione intesa a proteggere il processo di formazione della volontà delle autorità e di modificarla per renderla conforme alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, consentendo tuttavia alle autorità giudiziarie di soppesare l'interesse al mantenimento del segreto e gli interessi opposti che impongono l'informazione dell'opinione pubblica e prevedendo parimenti l'impossibilità di punire (e non l'impossibilità di pronunciare una sanzione, ciò che sarebbe insufficiente) se l'interesse alla pubblicazione si rivelasse più importante dell'interesse a preservare il segreto (variante A). La minoranza della Commissione opta invece per l'abrogazione dell'articolo 293 CP ritenendo, come l'autore dell'iniziativa, che i segreti essenziali continueranno ad essere sufficientemente protetti dalle disposizioni affini del diritto penale (variante B).

L'8 dicembre 2014 la CAG-N ha sottoposto tale progetto preliminare di modifica del CP a una procedura di consultazione. I Cantoni, i partiti politici, le associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna, le associazioni mantello nazionali dell'economia e le altre organizzazioni e istituzioni (in seguito le cerchie interessate) sono stati invitati a esprimersi. La consultazione si è conclusa il 31 marzo 2015.

Dei 120 partecipanti alla consultazione, 58 hanno preso posizione e, di questi, 6 hanno rinunciato ad esprimersi dal profilo materiale.

Hanno risposto:

25 Cantoni;

4 partiti politici;

29 rappresentanti delle cerchie interessate.

¹ Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937 (RS 311.0).

² Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (RS 0.101).

II. Riassunto delle opinioni espresse

1. Valutazione generale del progetto

Il progetto preliminare posto in consultazione l'8 dicembre 2014 dalla CAG-N prevede di modificare il CP secondo due varianti distinte: da un lato, la variante A intende mantenere l'articolo 293 capoversi 1 e 3 CP rendendolo però conforme alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Alle autorità giudiziarie sarebbe comunque consentito di ponderare l'interesse a mantenere il segreto e gli interessi opposti che impongono un'informazione dell'opinione pubblica e sarebbe sancita l'impossibilità di punire (e non l'impossibilità di pronunciare una sanzione, ciò che sarebbe insufficiente) nel caso in cui l'interesse alla pubblicazione si rivelasse più importante dell'interesse a preservare il segreto. Dall'altro lato, la variante B prevede invece l'abrogazione della norma menzionata. La maggioranza della CAG-N è favorevole alla variante A, mentre la minoranza della CAG-N opta per la variante B.

25 Cantoni³, un partito politico⁴ e 8 rappresentanti delle cerchie interessate⁵ sostengono la variante A. Un partito politico⁶ e 12 rappresentanti delle cerchie interessate⁷ sono favorevoli alla variante B. 2 partiti politici⁸ e 3 rappresentanti delle cerchie interessate⁹ respingono le varianti A e B e auspicano il mantenimento dell'articolo 293 CP nel suo attuale tenore, mentre 6 rappresentanti delle cerchie interessate¹⁰ rinunciano espressamente a prendere posizione materialmente.

Una maggioranza sostanziale dei partecipanti è quindi favorevole alla variante A. Qui di seguito sono riportati gli argomenti e le riserve principali espressi a sostegno o contro il progetto preliminare.

³ AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH.

⁴ PDC.

⁵ ASM, CDDGP, CCPCS, CLDGP, CPS, FSA, SSDP, UCS.

⁶ PS.

⁷ RSF, SSR, impressum, Ringier AG, Consiglio svizzero della stampa, NZZ Mediengruppe, USS, Stampa svizzera, Arbus Schweiz, investigativ.ch, syndicom, AGS.

⁸ PLR, UDC.

⁹ CP, FER, USAM.

¹⁰ ACS, AIRR, Federazione centrale degli impiegati del settore pubblico Svizzera, Istituto svizzero di polizia, MPC, UPS.

2. Adesione alla variante A (maggioranza della CAG-N) con e senza riserve

18 Cantoni¹¹, un partito politico¹² e 6 altri partecipanti alla procedura di consultazione¹³ accolgono pienamente la variante A. Sette Cantoni¹⁴ esprimono riserve relative alla possibilità conferita al giudice di soppesare gli interessi in gioco, prevista nella proposta di modifica dell'articolo 293 capoverso 3 CP, alle conseguenze che ne derivano per il Ministero pubblico e alla natura della pena, nonché riserve di ordine redazionale. Due partecipanti alla procedura di consultazione¹⁵ propongono di adeguare la pena disciplinata dall'articolo 293 CP. Qui di seguito sono riassunti gli argomenti dei partecipanti alla consultazione a favore o contro la variante A.

2.1 Argomenti a favore della variante A

2.1.1 Articolo 293 capoverso 1 CP

13 Cantoni¹⁶ e l'ASM ritengono che l'articolo 293 CP costituisca una base importante a tutela del processo di formazione della volontà delle autorità. Secondo BE la libera formazione della volontà dei membri delle autorità è un presupposto essenziale per un'attività governativa e giudiziaria efficace e indipendente. L'articolo 293 CP deve pertanto continuare a garantirne la protezione.¹⁷ ZG precisa che il processo di formazione della volontà delle autorità va protetto da influssi esterni finché non sarà possibile comunicare l'esito (stabilito mediante decisione). BS e CPS ritengono parimenti che il mantenimento dell'articolo 293 CP si giustifichi anche se tale norma penale è raramente applicata nella prassi. Secondo l'ASM è necessario che i membri delle autorità possano esprimersi liberamente anche in futuro nel quadro del processo di formazione della loro volontà senza doversi preoccupare che le loro discussioni confidenziali possano giungere a conoscenza dell'opinione pubblica. Dello stesso parere sono anche FR e JU, secondo cui il buon funzionamento delle autorità può essere garantito soltanto se i rispettivi collaboratori possono esprimersi liberamente e confidenzialmente all'interno della loro cerchia.

BL è del parere che per ragioni d'interesse pubblico, oggi come in passato, determinati settori dell'attività statale devono sottostare al segreto.¹⁸ Secondo AI un'abrogazione dell'articolo 293 CP sarebbe contraria al legittimo interesse delle autorità a mantenere il riserbo più assoluto su tali atti, deliberazioni e istruttorie, mentre BE ritiene che sarebbe oltremodo d'ostacolo al lavoro delle autorità.

FR osserva che l'obiettivo di impedire la pubblicazione di informazioni segrete è considerato legittimo anche dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

A favore dell'articolo 293 CP depone anche la necessità di proteggere privati coinvolti in un procedimento penale, civile o amministrativo (convenuti, vittime, testimoni, ecc.) da una diffusione di informazioni confidenziali che potrebbe pregiudicarli¹⁹. Considerando le notevoli ripercussioni che potrebbero derivare da una pubblicazione di informazioni segrete, NE ritiene che queste ultime necessitino di una protezione specifica. Con l'abrogazione dell'articolo 293 CP tale protezione verrebbe sacrificata a favore di una libertà d'espressione illimitata che, secon-

¹¹ AI, AR, BE, BL, FR, GE, GL, GR, JU, NE, NW, SG, SH, SZ, TI, UR, VD, VS.

¹² PDC.

¹³ CLDGP, CDDGP, CCPCS, FSA, UCS, ASM.

¹⁴ AG, BS, LU, SO, TG, ZG, ZH.

¹⁵ SSDP, CPS.

¹⁶ AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, UR, VD, ZG, ZH.

¹⁷ BE, BL, TG; di parere analogo sono BS, GL, UR, ZH.

¹⁸ Analogamente BS.

¹⁹ BE, FR, GL, CCPCS, UR, VS.

do BE, potrebbe arrecare in taluni casi un pregiudizio inaccettabile a privati. FR e CCPCS concordano sulla necessità di mantenere l'articolo 293 CP al fine di proteggere i privati da una divulgazione pregiudizievole di informazioni (protezione del diritto a un processo equo, applicazione del principio di presunzione dell'innocenza, osservanza dei diritti della personalità delle vittime).

AG ritiene che non vi sia alcun motivo per punire unicamente la violazione del segreto d'ufficio (art. 320 CP). Nel senso di una seconda linea di difesa, mediante l'articolo 293 CP si considera altresì necessario sanzionare – e se necessario impedire preventivamente – la divulgazione di un'informazione che sottostà al segreto d'ufficio. L'articolo 293 CP permette inoltre di perseguire penalmente la divulgazione di un'informazione protetta anche se non è stato violato il segreto d'ufficio o qualora la violazione non sia dimostrabile. Diversamente dall'articolo 320 CP che disciplina un reato speciale e riguarda unicamente le persone tenute al segreto d'ufficio, l'articolo 293 CP punisce chiunque divulghi un'informazione segreta. BS ritiene che sarebbe coerente punire non soltanto la violazione del segreto d'ufficio bensì anche la pubblicazione di informazioni segrete. ZH è dello stesso parere e ritiene che andrebbe mantenuta la possibilità di proteggere interessi riguardanti la sicurezza interna e altri interessi preponderanti al mantenimento del segreto dello Stato o di persone interessate prevedendo la sanzione in caso di violazione del segreto. Va comunque tenuto in considerazione che chi infrange il segreto nei confronti di un giornalista non potrà essere punito dal momento che sarà fatta valere la protezione delle fonti.

Secondo SO, il fatto che il messaggero sia punito non rappresenta una peculiarità. Altre disposizioni puniscono infatti la ricettazione, il possesso o il consumo di materiale vietato od ottenuto illegalmente anche se, ad esempio, l'autore del furto o il trafficante non viene identificato e di conseguenza non può essere punito. La CCPCS ritiene che, concentrando il perseguimento unicamente sull'autore di una fuga d'informazioni, verrebbe tacitamente a cadere qualsiasi protezione delle informazioni segrete: oltre all'autore di una fuga d'informazioni – che si sottrarrebbe alla pena grazie alla protezione delle fonti – rimarrebbe infatti impunito anche chi pubblica il segreto, tranne nel caso in cui si renda punibile altrimenti nel procurarsi l'informazione.

BS teme che l'abrogazione dell'articolo 293 CP lanci un segnale sbagliato nei confronti dei media, incentivandoli ulteriormente nella caccia di informazioni interne. LU osserva che le fattispecie rientranti nel campo di applicazione dell'articolo 293 CP susciterebbero sempre grande scalpore nei media, trattandosi perlopiù di pubblicazioni scottanti la cui divulgazione avverrebbe in momenti inopportuni nel corso di processi politici nell'intento di influenzare l'opinione pubblica; per tale motivo ritiene giustificato mantenere l'articolo 293 CP. La CCPCS ritiene che la libertà di stampa sarebbe illimitata mentre verrebbero a cadere la ponderazione di interessi e l'etica professionale.

Numerosi partecipanti sono dell'opinione che l'abrogazione dell'articolo 293 CP genererebbe una lacuna nella tutela del segreto.²⁰ Fra essi FR ritiene che le altre disposizioni da considerare (art. 267 e 329 CP, nonché art. 86 e 106 CPM²¹) non coprirebbero lo stesso campo di applicazione dell'articolo 293 CP. Le tematiche di politica interna o inerenti a inchieste in corso risulterebbero perciò protette soltanto dall'articolo 320 CP. Non è inoltre chiaro se basterebbero gli articoli 179 e seguenti CP, nonché le disposizioni del CC in materia di protezione della personalità per garantire agli interessati una protezione dalla pubblicazione di segreti che li riguardano. FR e SO ritengono inoltre che il principio di trasparenza sancito dalla legge federale sul principio di trasparenza dell'amministrazione non renda superfluo l'articolo 293 CP, dal momento che determinati documenti ufficiali e settori d'attività delle autorità sottostanno ancora al segreto e vanno protetti di conseguenza. L'ASM sottolinea che, con l'abrogazione

²⁰ CLDGP, PLR, FR, SO, UDC, VD.

²¹ Codice penale militare del 13 giugno 1927 (RS 321.0).

dell'articolo 293 CP, un'intera categoria di indiscrezioni (fatte salve le fattispecie dell'articolo 320 CP) rimarrebbe di fatto impunita e verrebbe in definitiva banalizzata.

Il mantenimento della nozione formale di segreto è accolto favorevolmente.²²

2.1.2 Articolo 293 capoverso 3 CP

Il PPD ritiene che né il mantenimento dell'articolo 293 CP nel suo attuale tenore né la sua soppressione costituiscano soluzioni efficaci; unitamente ad altri partecipanti alla procedura di consultazione²³, si dichiara pertanto espressamente favorevole al mantenimento dell'articolo 293 CP e alla modifica del suo capoverso 3 al fine di adeguarlo alla giurisprudenza della Corte EDU sulla libertà di espressione (art. 10 CEDU). Tale modifica dovrebbe conferire al giudice la possibilità di soppesare l'interesse al mantenimento del segreto e l'interesse pubblico alla pubblicazione²⁴, nonché prevedere l'impunità (e non solo l'impunita) qualora l'interesse alla pubblicazione sia ritenuto superiore a quello del mantenimento del segreto.²⁵ L'articolo 293 CP verrebbe così adeguato alla giurisprudenza della Corte EDU senza che occorra rinunciare alla tutela di informazioni confidenziali delle autorità.²⁶ Secondo l'ASM l'incidenza della variante B si estenderebbe ben oltre la legittima necessità di rendere la disposizione maggiormente compatibile con la libertà di stampa. Anche GR ritiene che soltanto la variante A permetterebbe un'armonizzazione con la giurisprudenza della Corte EDU salvaguardando nel contempo la tutela del processo di formazione della volontà delle autorità. BE ritiene che, nella ponderazione degli interessi alla pubblicità e al mantenimento del segreto, il giudice terrebbe sufficientemente conto anche dell'interesse dell'opinione pubblica alla trasparenza massima dell'attività delle autorità. L'UCS sottolinea che in futuro le autorità giudiziarie sarebbero particolarmente impegnate a ponderare gli interessi. Mediante l'adeguamento dell'articolo 293 capoverso 3 CP la pubblicazione di deliberazioni ufficiali segrete non sarà più punita, cosa che secondo il PPD rappresenta un compromesso accettabile.

Numerosi partecipanti alla consultazione guardano con favore al fatto che la ponderazione degli interessi indurrebbe i media a una maggiore diligenza, rendendoli così più responsabili.²⁷ TI sostiene che, nonostante tale obbligo di diligenza, i giornalisti potrebbero adempire il loro compito in conformità con l'articolo 10 CEDU pur nella consapevolezza delle possibili conseguenze derivanti da una pubblicazione di informazioni dichiarate segrete. ZG specifica che, nell'interesse di tutte le persone coinvolte in procedimenti penali, civili e amministrativi, prima di procedere a una pubblicazione i giornalisti sarebbero giustamente tenuti a riflettere al fine di evitare una divulgazione affrettata di informazioni. Tale opinione è condivisa dalla FSA, la quale specifica che gli abusi della libertà di stampa impongono obbligatoriamente la tutela delle persone interessate. ZH menziona a titolo di esempio la normativa zurighese concernente l'informazione e la protezione dei dati per dimostrare che sia fattibile subordinare la punibilità della pubblicazione di un segreto a una ponderazione di interessi nel singolo caso concreto.²⁸

Tre partecipanti alla consultazione sono espressamente favorevoli all'impunità prevista dal progetto²⁹, la quale sarebbe compatibile con la giurisprudenza della Corte EDU qualora l'interesse alla pubblicazione fosse preponderante.³⁰ Secondo GE andrebbe data la priorità alla ponderazione degli interessi in gioco, ragione per cui la nozione di «segreto di poca impor-

²² SO. Cfr. n. 2.1.2.

²³ BL, SG, CPS, ASM, SZ, TG.

²⁴ NE, ASM, VD, ZH.

²⁵ BS, FR.

²⁶ GL, NE, UR.

²⁷ FSA, UCS, UR, VS, ZH.

²⁸ [http://www2.zhlex.zh.ch/appl/zhlex_r.nsf/0/8AB44A57152B2119C1257DAC0032BC1D/\\$file/170.4_12.2.07_87.pdf](http://www2.zhlex.zh.ch/appl/zhlex_r.nsf/0/8AB44A57152B2119C1257DAC0032BC1D/$file/170.4_12.2.07_87.pdf).

²⁹ GE, CCPCS, UR.

³⁰ GE, UR.

tanza» sarebbe sostituita da quella di «segreto di importanza pubblica o privata preponderante».

Diversi partecipanti alla procedura di consultazione concordano sul fatto che, nella variante A, la nozione materiale di segreto subentrerebbe all'attuale nozione formale e si dichiarano favorevoli a tale modifica.³¹ L'ASM precisa che si passerebbe dalla nozione puramente formale di segreto a una nozione materiale postulata dalla dottrina; non da ultimo tale nozione terrebbe meglio conto del principio di pubblicità dell'amministrazione. Secondo GR la nozione materiale di segreto avrebbe l'effetto di limitare l'oggetto di protezione della norma penale a fatti che, a causa del loro contenuto, non risulterebbero concretamente accessibili a una cerchia pubblica di destinatari e che, per tale motivo, dovrebbero essere maggiormente protetti dal diritto penale. Di conseguenza, la divulgazione di fatti che non presentano alcun carattere segreto dal profilo del contenuto non sarebbe in futuro punibile.

2.2 Riserve nei confronti della variante A

Nove partecipanti alla procedura di consultazione – fra cui 7 Cantoni³², CPS e SSDP – sono sostanzialmente favorevoli alla variante A pur avanzando determinate riserve.

AG ritiene che le modifiche proposte dal capoverso 1 non siano necessarie dal momento che non apportano cambiamenti al contenuto della versione odierna: è chiaro che può rendersi punibile soltanto una persona non autorizzata e che è passibile di pena soltanto la divulgazione di informazioni dichiarate segrete dal nostro ordinamento giuridico.

Numerosi partecipanti alla procedura di consultazione hanno preso posizione riguardo ai limiti di pena.³³ BS ritiene che la sanzione comminata non espliciti alcun effetto deterrente sulla maggioranza dei destinatari e nemmeno apporti un miglioramento. Secondo ZH, ai fini di un maggiore effetto preventivo, occorrerebbe considerare l'eventualità di attribuire alla fattispecie il carattere di delitto. Anche ZG, CPS e SSDP propendono per la fattispecie del delitto in luogo dell'infrazione. ZG ritiene che tale soluzione permetterebbe di eliminare la divergenza tra gli articoli 293 e 320 CP in merito alle pene comminate, a suo parere materialmente ingiustificata. CPS e SSDP chiedono di adeguare i limiti di pena all'articolo 286 CP mediante una pena pecuniaria fino a 30 aliquote giornaliere, preferibile per vari motivi: in primo luogo, il termine di prescrizione sarebbe più lungo e tornerebbe quindi utile nel disbrigo di indagini complesse. Inoltre va considerato che una pena pecuniaria può essere inflitta con la condizionale e vincolata a una multa. L'importo massimo della pena pecuniaria, pari a 30 aliquote giornaliere di CHF 3 000.-- ciascuna, sarebbe infine più opportuno ed avrebbe un effetto dissuasivo maggiore rispetto all'attuale pena massima di CHF 10 000.-. La qualificazione di delitto avrebbe l'effetto di rendere di fatto superfluo il capoverso 2 dell'articolo 293 CP, dal momento che la punibilità della complicità per i crimini e i delitti è disciplinata dall'articolo 25 CP.

CPS e SSDP propongono inoltre l'esame della punibilità dell'impresa conformemente all'articolo 102 CP.

Anche in merito alle previste modifiche dell'articolo 293 capoverso 3 CP sono state sollevate riserve. LU è dell'opinione che sarebbe relativamente più semplice mantenere l'attuale motivo di impunità, poiché l'applicazione del motivo di impunità potrebbe comportare una strumentalizzazione politica del ministero pubblico nei casi resi noti. Per maggiore comprensibilità, secondo ZH al posto della doppia negazione occorrerebbe optare per una formulazione positiva.

³¹ BS, GR, Ringier.

³² AG, BS, LU, SO, TG, ZG, ZH.

³³ BS, SSDP, CPS, ZG, ZH.

SO è favorevole a concedere l'impunità soltanto in casi eccezionali – vale a dire qualora vi sia un interesse preponderante a informare l'opinione pubblica – e propone una riformulazione del previsto capoverso 3, secondo cui l'atto non sarebbe punibile in presenza di un interesse pubblico manifestamente preponderante alla pubblicazione. Diversamente dal progetto preliminare, questa proposta prevede quindi che la pubblicazione di deliberazioni ufficiali segrete sia di principio sempre punibile salvo in casi eccezionali.

TG ritiene infine che il nuovo capoverso 3 andrebbe esaminato dal profilo redazionale e che sarebbe più corretto scrivere «un interesse pubblico» invece di «nessun interesse pubblico».

3. Adesione alla variante B (minoranza CAG-N) e argomenti

Tredici partecipanti alla procedura di consultazione – ossia un partito politico³⁴ e 12 altri interpellati³⁵ – aderiscono alla variante B.³⁶

La variante A è criticata per il fatto che, pur permettendo un'applicazione conforme alla CEDU³⁷, genererebbe una notevole incertezza giuridica per quanto riguarda i soggetti del diritto (che in questo caso sarebbero in particolare i giornalisti).³⁸ Il PS condivide tale opinione osservando che, nei casi complessi, una ponderazione degli interessi al momento della pubblicazione dei primi risultati di una ricerca esporrebbe il singolo giornalista a un'evidente pressione e produrrebbe lo stesso effetto che si avrebbe in mancanza di un motivo d'impunità. Inoltre, il mantenimento del segreto non è un compito del giornalista bensì della persona che, per la funzione che ricopre, è appunto tenuto a serbarlo. La SSR è di opinione diversa riguardo alla conformità alla CEDU: la necessità di una revisione è a suo parere incontestata visto che il Tribunale federale non intravede nell'attuale tenore dell'articolo 293 CP alcuna possibilità per un'interpretazione conforme alla CEDU. Parimenti impressum ritiene che, diversamente dalla variante B, la variante A non sia compatibile con la CEDU. Secondo l'AGS l'abrogazione dell'articolo 293 CP (variante B) apporterebbe maggiore chiarezza nelle relazioni, agevolando così il lavoro dei giornalisti e favorendo in definitiva anche la trasparenza. In considerazione dei chiari argomenti formulati dalla Corte EDU a favore della libertà di stampa, l'USS³⁹ ritiene che, attribuendo ai tribunali la responsabilità di ponderare gli interessi, la variante A risulti inadeguata ad adempiere i requisiti posti dalla Corte EDU e sanciti dall'articolo 10 CEDU. Ringier è dell'opinione che finora la dottrina dominante e il Tribunale federale abbiano omesso di interpretare l'articolo 293 CP conformemente alla CEDU. Secondo Syndicom la ponderazione degli interessi da parte dei tribunali, lungi dall'apportare una soluzione, non fa che trasferire tale problematica in sede giudiziaria e non tiene sufficientemente conto della certezza del diritto. NZZ ritiene che la ponderazione degli interessi del capoverso 3 prevista dalla variante A crei incertezze e favorisca la casualità in sede di perseguimento penale, mentre la variante B costituirebbe una via semplice verso l'impunità dei giornalisti.

Diversi partecipanti alla procedura di consultazione considerano inaccettabile che l'articolo 293 CP costituisca di fatto una norma penale speciale rivolta ai giornalisti poiché spesso chi viola un segreto riesce a sottrarsi alla pena, ciò che invece non è il caso per il giornalista che lo divulga. Questo farebbe sì che i giornalisti vengano puniti in luogo dei delatori di segreti d'ufficio. A tale situazione va posto rimedio mediante l'abrogazione dell'articolo 293 CP,⁴⁰ non

³⁴ PS.

³⁵ Arbus Schweiz, impressum, investigativ.ch, NZZ, Ringier, RSF, Stampa svizzera, CSS, AGS, USS, SSR, syndicom.

³⁶ In alternativa, Ringier e NZZ prediligono la variante A (maggioranza della CAG-N) rispetto al mantenimento dello status quo.

³⁷ PS.

³⁸ investigativ.ch, NZZ, il Consiglio svizzero della stampa e AGS concordano con la seconda.

³⁹ L'USS rinvia alla giurisprudenza costante della CEDU e in particolare alla decisione di riferimento Stoll versus Svizzera.

⁴⁰ impressum, investigativ.ch, Ringier, RSF, Stampa svizzera, CSS, SSR.

da ultimo ai fini della salvaguardia della libertà di stampa e d'informazione⁴¹. Secondo RSF l'attuale articolo 293 CP pone anche il problema relativo alla nozione formale di segreto sulla quale si fonda il delitto: i giornalisti potrebbero infatti essere condannati anche se le informazioni da essi pubblicate non hanno effettivamente un carattere segreto. L'abrogazione dell'articolo 293 CP costituirebbe quindi anche un importante segnale in favore di una maggiore trasparenza dell'attività delle autorità.

Sottolineando l'importanza della libertà di stampa, il CSS ritiene che questo diritto fondamentale non possa essere relegato *a priori* in secondo piano rispetto agli interessi dello Stato. Per la funzione di critica e di controllo che rivestono, i media sono sempre chiamati a creare trasparenza laddove l'interesse pubblico esige chiarimenti. Nel rapporto della CAG-N si sostiene che l'abrogazione dell'articolo 293 CP indurrebbe i giornalisti a non più chiedersi se sia appropriato pubblicare determinate informazioni sensibili: tale ipotesi è errata dato che la pubblicazione di informazioni confidenziali richiede una previa ponderazione degli interessi, nell'ambito della quale occorre anche verificare se siano violati interessi degni di protezione. Considerando che, nella maggior parte dei casi, gli interessi dello Stato al mantenimento del segreto sarebbero valutati dal Tribunale federale superiori agli interessi alla divulgazione dell'informazione, la proposta della maggioranza della CAG-N non gioverebbe molto ai giornalisti.

La SSR ritiene che lo scopo dell'articolo 293 CP di tutelare la formazione della volontà delle autorità non sia più attuale. Sebbene la trasparenza nell'attività delle autorità rappresenti oggi un'esigenza prioritaria, l'articolo 293 CP viene applicato a scapito della libera formazione delle opinioni sulle tematiche pubbliche, trascurando così regolarmente l'interesse legittimo all'informazione dell'opinione pubblica.

5 partecipanti alla consultazione ritengono infine che non vi sia motivo di temere che l'abrogazione dell'articolo 293 CP generi una lacuna in materia di protezione del segreto,⁴² dal momento che tale protezione rimarrebbe garantita dal diritto penale (segnatamente dagli art. 267, 320, 329 CP e art. 86, 106 CPM).⁴³

4. Rifiuto delle varianti A e B e relativi argomenti

Contraria a qualsiasi modifica, una minoranza di 5 partecipanti alla consultazione vuole quindi mantenere lo status quo.⁴⁴

Il PLR considera legittima e necessaria la disposizione vigente; la ponderazione degli interessi sarebbe inoltre già considerata nella giurisprudenza del Tribunale federale e della Corte europea dei diritti dell'uomo. Secondo l'UDC le modifiche del capoverso 1 sarebbero di natura puramente cosmetica. Non avendo alcun influsso sul contenuto materiale della disposizione, va quindi respinta per motivi di costi. Sempre secondo l'UDC le modifiche del capoverso 3 sarebbero altrettanto superflue visto che la versione attuale permette una ponderazione degli interessi rendendo di conseguenza possibile anche un'interpretazione conforme ai diritti dell'uomo e l'esenzione dalla pena rappresenta un caso specifico di rinuncia al perseguimento penale.⁴⁵ Al fine di tutelare il processo di formazione della volontà delle autorità, l'USAM respinge ambedue le varianti: la prima risulterebbe gravata dalla ponderazione degli interessi da parte dei

⁴¹ RSF.

⁴² RSF, SSR, Stampa svizzera, Arbus Schweiz, investigativ.ch.

⁴³ Arbus Schweiz, investigativ.ch, NZZ, Ringier, RSF, Stampa svizzera, SSR.

⁴⁴ PLR, UDC, USAM, FER, CP; PLR, UDC e CP preferirebbero eventualmente la variante A (maggioranza CAG-N) alla variante B (minoranza CAG-N).

⁴⁵ Il Ministero pubblico o il tribunale decide in tali casi rispettivamente di non avviare un procedimento o di abbandonarlo. In tal senso, non viene quindi emessa una condanna senza pena, bensì viene disposto l'abbandono del procedimento secondo l'art. 319 cpv. 1 lett. e CPP o un decreto di non luogo a procedere secondo l'art. 310 cpv. 1 lett. c CPP.

tribunali; inoltre, non è compito di questi ultimi immischiarsi in modo viepiù marcato nei processi politici. Il CP ritiene che la variante B sia inaccettabile poiché non renderebbe più possibile la protezione di segreti dalla pubblicazione e sottolinea che la ponderazione degli interessi da parte di un tribunale come pure il motivo d'impunità avrebbero l'effetto di indebolire le autorità in favore della libertà di stampa. Secondo la FER la variante B andrebbe respinta mentre la variante A non sarebbe necessaria poiché gli interessi delle autorità come pure la libertà di stampa sarebbero già sufficientemente tutelate dalla norma vigente e dalla giurisprudenza del Tribunale federale.