

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

Doc. XVI  
n. 10

## RELAZIONE DELLA GIUNTA DELLE ELEZIONI E DELLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

(RELATORE CREMA)

**sull'intervento del Senato nel giudizio della Corte Costituzionale sugli articoli 6 e 7 della legge 20 giugno 2003 n. 140, a seguito della questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte di Cassazione – Sezione quarta penale (cc) – con ordinanza 4 febbraio-9 marzo 2004, n. 10772**

COMUNICATA ALLA PRESIDENZA IL 20 APRILE 2004

*adottata nella seduta del 20 aprile 2004 a conclusione di una procedura d'esame dell'affare assegnato dalla Presidenza del Senato il 7 aprile 2004*



ONOREVOLI SENATORI. – Il Presidente del Senato – con lettera del 7 aprile 2004 – ha deferito alla Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, ai sensi dell'articolo 34, primo comma, del Regolamento, l'ordinanza emessa dalla Corte di cassazione IV Sezione penale, in data 4 febbraio-9 marzo 2004, n. 10772, nel procedimento n. 48731/03, affinché la Giunta la esaminasse e riferisse all'Assemblea. Tale deferimento era stato sollecitato dal Presidente della Giunta nella seduta dell'Assemblea dell'11 marzo 2004, in sede di istanza di rinvio in Giunta dell'affare deferito l'11 dicembre 2003, e ciò al fine di consentire alla Giunta di valutare invece l'opportunità dell'intervento del Senato nel giudizio della Corte costituzionale sugli articoli 6 e 7 della legge 20 giugno 2003 n. 140.

In data 20 aprile 2004 il Presidente del Senato ha annunciato in Aula l'assegnazione dell'affare alla Giunta.

La Giunta ha esaminato la questione nella seduta del 20 aprile 2004, data in cui ha approvato a maggioranza la presente relazione, con la quale si propone l'intervento nel giudizio in questione dinanzi alla Corte costituzionale, nei termini di cui alla seguente memoria.

### 1. Sulla presente memoria

La legge n. 87 del 1953 prevede, all'articolo 20 secondo comma, che «gli organi dello Stato e delle Regioni hanno diritto di intervenire in giudizio». Si tratta di quella funzione di *amicus curiae* che negli ordinamenti anglosassoni – notoriamente gelosi custodi del principio di separazione dei poteri – vede assai spesso soggetti (istituzionali e non) offrire la loro ricostruzione della situazione *de quo agitur*, anche quando non sono parti del giudizio *a quo* da cui è sorto l'incidente di costituzionalità.

Nel nostro ordinamento, il principio di corrispondenza delle parti del giudizio incidentale di costituzionalità con quelle costituite nel giudizio principale, secondo la Corte costituzionale, può essere derogato quando l'interesse di cui è titolare il soggetto, pur formalmente esterno ad un giudizio, «inerisce immediatamente al rapporto sostanziale, rispetto al quale – con riguardo alla specifica formulazione da parte del giudice rimettente della questione di costituzionalità – un'eventuale pronuncia di accoglimento eserciterebbe una influenza diretta, tale da produrre un pregiudizio irrimediabile della posizione soggettiva fatta valere» (sentenze nn. 315 e 314 del 1992). Tale argomentazione ha prodotto l'ammissibilità dell'intervento della S.I.A.E. (Società Italiana degli Autori ed Editori), dichiarata con la sentenza n. 108 del 1995: ciò in considerazione del fatto che detta Società è «titolare di specifici diritti e competenze, ad essa attribuiti in via esclusiva dalla legge (...); diritti e competenze che si estendono alla ma-

teria oggetto del presente giudizio». Non meno rilevante, ai fini dell'ammissibilità dell'intervento dinanzi alla Corte costituzionale, è stato considerato il fatto il soggetto interventore «tutela un interesse pubblicistico», come nel caso della Federazione nazionale degli ordini dei medici chirurghi e degli odontoiatri (cfr. sentenza n. 456 del 1993) e del Consiglio nazionale forense (cfr. sentenza n. 171 del 1996) che – pur non essendo parte nei processi *a quibus* – spiegò intervento giudicato dalla Corte «ammissibile (...) giacché si tratta di questioni inerenti allo statuto degli avvocati e procuratori, il cui esito non è indifferente all'esercizio delle attribuzioni dello stesso Consiglio».

L'intervento dinanzi alla Corte costituzionale di «organi dello Stato» tende a valorizzare l'apporto argomentativo che alla questione può derivare da soggetti portatori di interessi qualificati, collegati a funzioni riconosciute da apposite norme giuridiche. Né si può equivocare coll'intervento (che la dottrina riconduce alla «difesa della legge» di cui si discute la costituzionalità) di cui all'articolo 25 della legge n. 87 del 1953, che in questo giudizio resta non intaccato in capo alla Presidenza del Consiglio: l'intervento con la presente memoria non si fonda affatto sulle funzioni legislative dal Senato (*pro quota*) esercitate nel procedimento di approvazione della legge n. 140 del 2003, bensì sulla titolarità del diverso potere autorizzatorio disciplinato dall'articolo 68, comma terzo della Costituzione.

Ora, nell'introdurre il giudizio di costituzionalità l'ordinanza 4 febbraio-9 marzo 2004, n. 10772 della Corte di cassazione non soltanto circoscrive il *petitum* all'articolo 6 commi 2, 3, 4, 5 e 6 ed all'articolo 7 della legge n. 140 del 2003; nell'enunciarne la rilevanza, la Cassazione dichiara che «il caso accertato nel presente procedimento deve ritenersi ricompreso nella previsione dell'articolo 6 della citata legge 140» e che «se è necessaria l'autorizzazione della Camera alla quale appartiene per sottoporre il parlamentare ad intercettazione è da ritenere che analoga autorizzazione sia dovuta per utilizzare nei suoi confronti le intercettazioni casualmente intercettate che, per questa ragione, da "indirette", si trasformano in "dirette".». Non è quindi contestato che la Camera di appartenenza del soggetto passivo di tali intercettazioni sia titolare di un interesse direttamente coinvolto dal modo in cui la questione sarà risolta dalla Corte costituzionale.

Proprio l'attento esame condotto dalla Giunta e dall'Assemblea del Senato (con il Documento XVI, n. 9 dell'attuale legislatura) dimostra che non di un interesse di fatto si tratta, ma di un interesse istituzionale, qualificato dal punto di vista giuridico e garantito da norme dell'ordinamento: per questi motivi, pur non essendo una parte del giudizio *a quo*, il Senato è legittimato ad intervenire nel giudizio di costituzionalità su una norma di legge che incide sulle sue funzioni.

Ancora sul rito, va rilevato che il termine di venti giorni per il deposito dell'atto di intervento innanzi alla Corte è previsto dall'art. 25 della legge 11 marzo 1953, n. 87 con decorrenza dalla data della notificazione dell'ordinanza (ai sensi dell'articolo 23 della medesima legge) alle parti,

al pubblico ministero quando il suo intervento è obbligatorio ed al Presidente del Consiglio dei ministri. A questi fini non rileva, quindi, la comunicazione «ai Presidenti delle due Camere del Parlamento» (di cui all'ultimo periodo dell'ultimo comma dell'articolo 23 cit.): i relativi organi parlamentari, quando non parti del giudizio *a quo*, non potranno quindi ricevere un trattamento peggiore rispetto a quello riservato nella giurisprudenza della Corte costituzionale agli altri soggetti, pubblici o privati, che intendano spiegare intervento innanzi ad essa.

A differenza delle parti del giudizio *a quo*, infatti, per gli altri soggetti legittimati ad intervenire il termine non può che essere conteggiato in riferimento alla data di pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* dell'ordinanza di rimessione: in tal senso cfr. sentenza n. 263 del 1996, in cui la Corte – rilevato che l'ordinanza di rimessione era stata pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, prima serie speciale, del 13 marzo 1996 – dichiarava irricevibile l'atto di costituzione e di intervento della Banca d'Italia (la quale assumeva di essere legittimata a costituirsi pur non essendo formalmente parte del giudizio *a quo*) in quanto depositato nella cancelleria della Corte il 18 aprile 1996 e quindi «oltre il termine previsto dall'art. 25 della legge 11 marzo 1953, n. 87 e dall'art. 3 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale».

## 2. Delimitazione dell'oggetto dell'intervento del Senato

La Corte di cassazione – Sezione quarta penale (cc) – con ordinanza 4 febbraio-9 marzo 2004, n. 10772 ritiene «di sollevare d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 6 comma 2 (con l'ovvia estensione a quelli successivi) e dell'articolo 7 della legge 140/03 in riferimento agli articoli 3, 24 e 112 della Costituzione; il dubbio di costituzionalità si estende anche all'articolo 7 della legge perché questa norma transitoria estende l'applicabilità della nuova disciplina anche alle intercettazioni effettuate prima della sua entrata in vigore purché non ancora utilizzate in giudizio. Di qui la rilevanza della questione, anche in relazione a questa norma, perché alcune delle telefonate intercettate sono state effettuate prima dell'entrata in vigore della legge».

Nella presente memoria d'intervento si sosterrà invece che le norme impugnate della legge 20 giugno 2003, n. 140 sono di stretto adempimento costituzionale.

Si dimostrerà che non si versa affatto in un caso in cui il legislatore ordinario ha inteso «estendere l'ambito di applicazione di una norma costituzionale, che preveda speciali diritti o tutele, al di là dei limiti previsti» dall'articolo 68 della Costituzione (che, di per sé considerato, non sembra assumere rilievo di parametro di sindacato al giudice rimettente). Proprio l'affermazione del giudice rimettente – secondo cui «eventuali tutele privilegiate, che trovino giustificazione nella specialità delle funzioni svolte, devono essere previste da norme costituzionali e non da una norma ordinaria che il principio di uguaglianza deve rispettare» (affermazione non a

caso accostata al principio recentemente ribadito dalla Corte costituzionale nella sentenza 24/2004 relativa ad altra parte della legge n. 140) – rappresenta la chiave di lettura cui il Senato intende ispirare il presente intervento.

È incontestabile che, laddove si trattasse di ambito non disciplinato dalla norma costituzionale che costituisce il fondamento delle immunità parlamentari, questa estensione, oltre a trovare giustificazione nella diversità delle situazioni, non potrebbe porsi in contrasto con diversi e rilevanti principi costituzionali (come invece, a parere della Corte di cassazione, si è verificato nel caso in esame). Ma è altrettanto innegabile che quando la norma primaria oggetto di scrutinio riproduce od esplicita un assetto degli interessi delineato direttamente in Costituzione, non solo il suo fondamento viene ad essere affermato positivamente ma – sotto riserva di non oltrepassare i limiti gravanti sullo stesso revisore costituzionale – lo stesso sindacato della Corte costituzionale svolge un'indispensabile funzione di proclamazione di quell'assetto di interessi dinanzi alle contrastanti interpretazioni degli operatori del diritto, che sul punto hanno registrato oscillazioni ermeneutiche da oltre un decennio.

Il giudizio introdotto dalla Corte di cassazione può dunque consentire di ottenere, in una materia così controversa, una parola definitiva da parte del giudice delle leggi.

### 3. *Gli atti invasivi nella giurisprudenza costituzionale*

La scelta effettuata dall'articolo 6 della legge n. 140 del 2003 affonda le sue radici su inequivocabili dati testuali di rango costituzionale, confortati dai lavori preparatori del 1993. Ricordarli partitamente è obbligo della presente memoria, ma è anche un contributo conoscitivo atto ad evitare che la discussione della questione di costituzionalità in titolo si disperda in argomentazioni già definitivamente risolte dal Revisore costituzionale nel 1993. Va però in via preliminare ricostruito se esista un *genus* unitario per gli atti in questione, e se corrisponda ad un medesimo interesse giuridico di rango costituzionale: in questo soccorre la più recente giurisprudenza costituzionale.

Nella sentenza n. 58 del 2004, la Corte costituzionale ha infatti con estrema chiarezza enunciato il valore giuridico di cui è espressione il secondo comma dell'art. 68 della Costituzione: esso opera «in vista della tutela dell'interesse del Parlamento al pieno dispiegamento della propria autonomia, esplicantesi anche nel libero esercizio del mandato parlamentare, rispetto agli altri poteri dello Stato».

Il caso di specie atteneva alla norma che «intende garantire al parlamentare l'invulnerabilità della sua residenza ed anche di spazi ulteriori identificabili come domicilio»; ma il medesimo valore giuridico è chiaramente sotteso all'intera norma giuridica secondo cui, senza autorizzazione della Camera alla quale appartiene, nessun membro del Parlamento può essere sottoposto a perquisizione personale o domiciliare. Di più: il terzo comma

del medesimo articolo 68, grazie al suo palmare esordio «analogia autorizzazione è richiesta», equipara a tutti i fini a questa fattispecie quella delle intercettazioni di conversazioni e di conversazioni e del sequestro di corrispondenza di parlamentari.

La dottrina da tempo ha unificato queste fattispecie nella definizione di «atti invasivi», in quanto le condotte investigative in esse previste non sono necessariamente espletate nell'ambito di indagini a carico del parlamentare interessato. Esse rilevano in sé, ed il loro svolgimento senza autorizzazione della Camera di appartenenza è bastato alla Corte costituzionale per dichiarare che «la prerogativa in esame è lesa per il solo fatto che una perquisizione sia disposta o eseguita nel domicilio di un parlamentare», che nella fattispecie infatti non era indagato. Pertanto la Costituzione accetta il rischio che la violazione della prerogativa travolga atti di indagine a carico di terzi, considerando soccombente il bene giuridico della libertà ed indipendenza del magistrato nell'esercizio dell'azione penale e nell'accertamento processuale: laddove vi è autorizzazione di un organo non giurisdizionale, l'indipendenza è delimitata, ma questo è il portato di un regime immunitario che tutela la funzione parlamentare da secoli e che la legge costituzionale 29 ottobre 1993, n. 3 (che ha modificato l'articolo 68 della Costituzione) ha soltanto meglio precisato in rapporto alle nuove acquisizioni delle tecnologie investigative.

È ben vero, come sostiene l'ordinanza 4 febbraio-9 marzo 2004, n. 10772, che «la disciplina in esame (artt. 6 e 7 della legge n. 140) può risolversi anche in un grave e irreparabile danno per l'imputato, o per la persona sottoposta alle indagini, perché questi soggetti potrebbero avere interesse all'utilizzazione delle intercettazioni»; così come «l'obbligo di esercitare l'azione penale che incombe sul Pm dalla disciplina in esame viene inevitabilmente compresso, o escluso, in tutti i casi nei quali tale esercizio è impedito, o significativamente limitato, dall'impossibilità di utilizzare le conversazioni di cui trattasi e queste conversazioni costituiscano elemento di prova rilevante nel giudizio»: ma tali obiezioni sarebbero state valide anche in caso di diniego dell'autorizzazione alle perquisizioni domiciliari sotto la vigenza del vecchio secondo comma dell'articolo 68 Cost., eppure non risulta che siano mai state sollevate prima del 1993 in riferimento a quella disciplina.

Il testo dell'articolo 68 della Costituzione, nella sua versione iniziale approvata dall'Assemblea costituente nel 1948, non contemplava infatti soltanto la necessità di una autorizzazione a procedere nei confronti del parlamentare ma anche ulteriori autorizzazioni. Si trattava sia delle autorizzazioni ad essere sottoposti a misure cautelari di tipo personale (limitazioni della libertà personale tipizzata nella forma dell'arresto), sia delle autorizzazioni a essere assoggettato a perquisizioni personali o domiciliari: in questo secondo caso, non trattandosi di misure cautelari bensì di atti di acquisizione delle prove – per di più non necessariamente nel corso di indagini nei confronti del parlamentare, potendosi versare in procedimenti a carico di terzi – la dottrina aveva escogitato la definizione di «atti invasivi», rispetto ai quali appariva problematica la riconducibilità alla *ratio*

di tutela del parlamentare dal *fumus persecutionis*, vigente per il primo tipo di autorizzazioni in analogia a quanto previsto per il più generale istituto dell'autorizzazione a procedere.

Nella nozione di «inviolabilità» ereditata dal *Common law*, invero, rientrava qualunque intervento coercitivo del potere pubblico nei confronti della persona del parlamentare: ciò indipendentemente dal fatto che tale coercizione si sostanziasse in una limitazione della libertà personale assunta a scopo di cautela processuale nei confronti di un soggetto indagato, ovvero in un atto di acquisizione probatoria dalle modalità in concreto invasive della sfera di attività del singolo. La tutela offerta dall'*habeas corpus*, perciò, era eminentemente quella di ottenere che sulla decisione di esercitare un potere coercitivo su di un suddito britannico l'ultima parola spettasse ad un giudice e non ad un dipendente dell'Esecutivo; la traslazione di tale tutela generale nelle guarantee parlamentari, comportava che in luogo di «giudice» dovesse leggersi «Camera» dei pari del parlamentare.

Nel nostro ordinamento, la trasposizione di questa dommatica si ebbe con la sentenza 16 gennaio 1970, n. 9, con cui la Corte costituzionale affermò che «l'emissione di un mandato o di un ordine, anche di semplice comparizione, è espressione di una potestà coercitiva del giudice o del pubblico ministero; e l'art. 68 (...) ha escluso tassativamente che il magistrato possa rivolgere tale sua potestà contro coloro che appartengono alle assemblee parlamentari. Lo ha escluso quando gli ha vietato di privare il deputato o il senatore della libertà personale, la quale, secondo la sentenza di questa Corte del 19 giugno 1956 n. 11, viene ad essere ristretta ogni qualvolta si pone ad un soggetto un obbligo di fare o di non fare. Il parlamentare deve essere sottratto a limitazioni o ad ostacoli nella esplicazione della sua funzione provenienti da poteri che non facciano capo alla Camera cui appartiene, e che potrebbero assumere il carattere di interferenza nello svolgimento della funzione dell'organo sovrano».

Si tratta quindi di garantire comunque la libertà dei soggetti eletti che concorrono alla determinazione della politica nazionale, liberandoli da interferenze o forme di controllo potenziale che ne alterino la libertà del volere nell'espletamento del loro mandato: quando concettualmente scisso dall'esistenza di un procedimento a carico del parlamentare, infatti, è solo nella tutela del prestigio, dell'onore e della libertà del Parlamento e dei suoi componenti che può riscontrarsi un valore tale da comportare impedimenti all'accertamento della verità da parte della magistratura mediante la sottoposizione ad autorizzazione dell'espletamento di determinate attività processuali.

Si sarebbe dovuto ritenere perciò che la *ratio* della tutela del parlamentare da atti invasivi non di natura cautelare, fosse diversa da quella di tutela dal *fumus persecutionis*, quand'anche interpretato in senso oggettivo. Ma nella quarantennale vigenza del vecchio testo dell'articolo 68 Cost., la questione della *privacy* del parlamentare non inquisito né inquisibile appare tutto sommato marginale, nella giurisprudenza delle Camere in materia autorizzatoria, soccombendo dinanzi alla assai più ricorrente ri-



cerca del *fumus persecutionis* in procedimenti in atto o in preparazione. La questione riemerse durante i lavori preparatori della novella costituzionale all'articolo 68 Cost. introdotta nel 1993, ed è perciò ad essi che è dedicata la seguente disamina per coglierne i profili rilevanti ai fini della ricerca di un bene giuridico diverso e peculiare, tutelato dal divieto di svolgimento di atti invasivi non cautelari a carico del parlamentare senza l'autorizzazione della Camera di appartenenza.

#### 4.1. *La revisione costituzionale dell'articolo 68 terzo comma: i testi*

Il primo testo (volto ad introdurre un comma terzo nell'articolo 68 a questo fine) fu predisposto durante la seconda lettura del Senato in 1<sup>a</sup> Commissione, ad opera del relatore Ruffino, e così recitava:

*«Analogia autorizzazione è richiesta per poter sottoporre i membri del Parlamento ad intercettazioni telefoniche, sequestro o violazione di corrispondenza».*

L'emendamento fu poi riformulato in Assemblea dal medesimo relatore Ruffino, nel seguente testo:

*«Analogia autorizzazione è richiesta per poter sottoporre i membri del Parlamento ad intercettazioni telefoniche e ambientali, sequestro o violazione di corrispondenza».*

Nella terza lettura della Camera il Comitato dei nove autorizzò il relatore a presentare un emendamento a firma della Commissione, che così riformulava il terzo comma approvato dal Senato:

*«Analogia autorizzazione è richiesta per poter sottoporre i membri del Parlamento ad intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni e a sequestro di corrispondenza».*

Il Presidente della Camera, in fase di votazione, eliminò (conforme al rilievo formale sollevato dal deputato Galasso (1)) il verbo «poter» dal testo, ai fini di una migliore formulazione. Il testo finale – approvato dalla Camera con 247 voti contro 197, sul quale convenne il Senato per alzata di mano in terza lettura, e poi le due Camere in seconda deliberazione – quindi divenne:

*«Analogia autorizzazione è richiesta per sottoporre i membri del Parlamento ad intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni e a sequestro di corrispondenza».*

---

(1) Il deputato Galasso contestò anzitutto il profilo formale, affermando che l'utilizzo del verbo «poter», in riferimento allo svolgimento delle intercettazioni, «è indice di ansia, quasi di angoscia se non di ostilità preconcetta»: Assemblea della Camera, 7 luglio 1993, p. 15770.

#### 4.2. *La revisione costituzionale dell'articolo 68 terzo comma: l'opposizione all'autorizzabilità degli atti a sorpresa*

Una prima problematica, di tipo assolutamente pregiudiziale (2), fu quella dell'ostilità per l'autorizzabilità degli atti a sorpresa, che riemerse periodicamente durante tutto l'*iter* e che trovò il primo autorevole enunciato proprio nel relatore alla Camera Casini: «qualora si decidesse di richiedere l'autorizzazione per le intercettazioni telefoniche si finirebbe di fatto con l'escluderne la possibilità nei confronti dei parlamentari (...) Se si deve ipotizzare la necessità di un'autorizzazione per le intercettazioni telefoniche, allora sarebbe preferibile escludere del tutto la possibilità di intercettazioni telefoniche nei confronti di componenti del Parlamento: ciò non sarebbe certo scandaloso, dal momento che già alcuni soggetti vengono esclusi dal codice ai fini della sottoposizione a procedimento penale, basti pensare al Capo dello Stato» (3). Quest'ultima posizione, dalle sue prime connotazioni di velato *argumentum ex absurdo* (4)

---

(2) Tale pregiudizialità, peraltro, era essa stessa non consequenziale: come ricordò il senatore Covi in terza lettura l'autorizzazione introdotta dal terzo comma «è una diretta conseguenza di quanto abbiamo approvato con il secondo comma. Infatti, nel momento in cui stabiliamo che il parlamentare non può essere sottoposto a perquisizione personale o domiciliare, escludiamo anche queste fattispecie. Quale tipo di intrusione nella vita di una persona è più odiosa della intercettazione telefonica o dell'intercettazione di carattere ambientale? Così pure la perquisizione personale o domiciliare non ha più nessuna efficacia, se sottoposta ad autorizzazione della Camera, perché nel momento in cui si discute se concederla o meno essa è già diventata del tutto inutile, perché tutto evidentemente è stato trafugato. Questo argomento, quindi, non vale neanche nei confronti dell'intercettazione telefonica o dell'intercettazione ambientale» (Assemblea del Senato, 22 luglio 1993, p. 59); in tal senso lo stesso senatore s'era espresso anche in seconda lettura. Peraltro, va ricordato che in fase di audizioni (durante la prima lettura) la posizione «massimalista» - di escludere dalla garanzia non solo le intercettazioni, ma anche le perquisizioni e le ispezioni personali - era stata espressa dai professori Conso e Martines, secondo i quali autorizzare le misure cautelari aveva un senso di garanzia, mentre autorizzare gli atti invasivi no. Il deputato Senese (Assemblea della Camera, 7 luglio 1993, p. 15767) citò, in proposito, le seguenti parole del professor Conso: «se sottoponiamo ad autorizzazione tali atti verremo a creare una grave disparità di trattamento tra il parlamentare ed il cittadino»; anche il professor Martines, come riferito dal medesimo deputato, aveva affermato che «sarei favorevole al mantenimento dell'autorizzazione a procedere nei casi di privazione della libertà personale, escludendo la perquisizione personale o domiciliare».

(3) Camera dei deputati, Bollettino delle Giunte e Commissioni, 23 giugno 1993, Commissione speciale, p. 4. Il relatore ribadì in Assemblea tali considerazioni, successivamente condivise nella medesima seduta, tra gli altri, dal deputato Galasso, dal deputato Labriola e dal deputato Paggini (Assemblea della Camera, 7 luglio 1993, p. 15757, p. 15770, p. 15788 e p. 15797). Già nel corso della precedente lettura del Senato, a dire il vero, era giunta una voce di scetticismo sulla previsione dell'autorizzabilità di atti a sorpresa, ad opera del senatore Preioni (Assemblea del Senato, 16 giugno 1993, p. 46).

(4) Ancora in questa logica dialettica si muoveva il deputato Ghezzi, quando sostenne la sua contrarietà all'autorizzazione degli atti a sorpresa affermando che «se l'emendamento 1.2 della Commissione (...) dovesse passare, avremmo di fronte ai nostri occhi una barzelletta giuridica (...) secondo la quale, di fatto, il giudice dovrebbe preavvertire l'inquisito che intende disporre nei suoi confronti determinate forme di intercettazione delle comunicazioni, palesargli, evidentemente i gravi indizi di colpevolezza in proprio possesso e concedergli quel congruo termine, che coincide con la preparazione e poi con la discussione compiuta dall'Assemblea in vista della concessione dell'autorizzazione, durante la quale l'indagato potrà comunicare, ricevere liberamente quelle stesse informa-

rapidamente assunse, nei successivi dibattiti parlamentari, dignità di vera e propria proposta alternativa, enunciata per primo dal deputato Paissan quando affermò che «parlare di autorizzazione all'intercettazione rappresenta un patente atto di ipocrisia. Non capisco, infatti, che senso abbia un preavviso del controllo del telefono; un'intercettazione o è improvvisa e segreta o non è un'intercettazione! Tanto varrebbe allora prevedere (il relatore, a mio avviso a ragione, ha avanzato tale ipotesi) una totale definitiva protezione del parlamentare rispetto a questo strumento di indagine, una specifica immunità» (5). Non paia una proposta meramente pretestuosa: nella medesima seduta si registrò almeno una dichiarazione favorevole al fatto che, se presentata, avrebbe ricevuto diversi voti (6) e, nel successivo *iter*, più volte il rappresentante del Governo (pur nella doverosa scelta di parere di rimessione all'Assemblea) la giudicò con favore (7).

---

zioni che il giudice si proponeva di intercettare. Allora, davvero tanto varrebbe che, come proponeva in modo sincero ed aperto il relatore, si dicesse con franchezza che esistono dei supercittadini, nei confronti dei quali valgono determinati privilegi, senza stare a nascondarli dietro la foglia di fico che questo emendamento fa propria. Certo, sappiamo bene dove condurrebbe la strada del riconoscimento aperto di un privilegio, e che essa non è praticabile. Però, dal punto di vista della franchezza normativa, tanto varrebbe seguire un cammino che sappiamo in ogni caso politicamente impercorribile» (Assemblea della Camera, 7 luglio 1993, p. 15790). Come artificio polemico pare doversi leggere anche la posizione, sul punto, del deputato Berselli, che ancora in seconda deliberazione affermò che «sarebbe stato molto più coerente, serio e responsabile se qualcuno avesse proposto che non possono essere svolte perquisizioni personali e domiciliari a carico dei parlamentari. Introdurre surrettiziamente un divieto assoluto, facendolo apparire all'opinione pubblica come una sorta di autorizzazione che può servire allo svolgimento delle indagini è un controsenso ed una presa in giro. Non vi è chi non veda come un qualsiasi parlamentare, informato sulla possibilità di essere oggetto di perquisizioni personali o domiciliari, metterà in atto tutte quelle iniziative di prudenza e di cautela tali da consentirgli di sfuggire all'iniziativa dell'autorità giudiziaria. Allo stesso modo, il prevedere una sorta di autorizzazione per le intercettazioni telefoniche porta a vanificare un'iniziativa a sorpresa che come tale ha ragione di essere: se invece deve venire autorizzata, ne risulta vanificato il risultato» (Assemblea della Camera, 13 ottobre 1993, p. 37).

(5) Assemblea della Camera, 7 luglio 1993, p. 15765. Tale posizione fu da lui ribadita in dichiarazione di voto, quando affermò che avrebbe preferito confrontarsi «su una proposta secca, limpida, chiara che prevedesse una forma specifica di immunità parlamentare rispetto agli strumenti di indagine considerati. Su una proposta del genere si poteva essere favorevoli o contrari, mentre in questo caso vi è una contrarietà pregiudiziale, derivante da una contraddizione logica. L'intercettazione è, per sua natura, un atto improvviso, segreto, che non può sottostare ad un preavviso (che, nel caso dei parlamentari, sarebbe addirittura di mesi, perché questo è il tempo necessario per l'esame della richiesta di autorizzazione)» (*ibidem*, p. 15792). Anche in seconda deliberazione il deputato Paissan riprese la questione, affermando che «tanto valeva prevedere una specifica immunità assoluta per questo tipo di indagine. Che utilità può avere, infatti, ai fini dell'indagine un'intercettazione telefonica effettuata con un preavviso?» (Assemblea della Camera, 13 ottobre 1993, p. 32).

(6) Il deputato Elio Vito dichiarò: «siamo favorevoli, come in qualche misura accennava anche l'onorevole Paissan, a prevedere il divieto di sottoporre il parlamentare ad intercettazioni di qualsiasi natura nell'ambito della propria attività» (Assemblea della Camera, 7 luglio 1993, p. 15796).

(7) Nella seduta d'Assemblea del Senato del 22 luglio 1993 (p. 55), il ministro Barile, pur rimettendosi al Senato a nome del Governo, sostenne a titolo personale di essere favorevole alla soluzione di cancellare «una norma - che mi permetterei di definire ipocrita - che prevede il preavviso di provvedimenti che hanno come caratteristica essenziale la

#### 4.3. *La revisione costituzionale dell'articolo 68 terzo comma: equiparabilità di perquisizioni ed intercettazioni*

Risolta positivamente la prima questione, una seconda problematica, emersa già in seconda lettura alla Camera (prima quindi che alcun testo fosse avanzato), fu se la necessità dell'autorizzazione ad effettuare intercettazioni telefoniche potesse essere implicitamente ricompresa nella fattispecie relativa alle perquisizioni: in quella sede (8) il relatore aveva optato per rimettere all'interprete (e quindi alla giurisprudenza) la valutazione «se il fatto di aver mantenuto la necessità dell'autorizzazione a procedere per le perquisizioni (...) non implichi di necessità la comprensione nella previsione di libertà delle intercettazioni telefoniche». *A posteriori*, alla 1<sup>a</sup> Commissione in terza lettura il relatore Ruffino dichiarò che il ministro Conso, quanto alla questione delle intercettazioni, aveva confortato nella sua precedente audizione il presupposto del Senato che esse non erano ricomprese nell'ambito del secondo comma dell'articolo 68 (9). Sebbene quindi la consequenzialità giuridica tra secondo e terzo comma non fosse

---

sorpresa». Tale posizione (in quella sede contestata dal relatore Ruffino, che ritorse sul Governo l'accusa di ipocrisia) sarebbe poi evoluta nella seduta d'Assemblea della Camera del 13 ottobre 1993 (p. 29) nell'affermazione del medesimo ministro secondo cui «il divieto sarebbe stato certamente preferibile: l'effetto sarebbe stato uguale e la forma (...) sarebbe stata più leale» (prendendo spunto da un aggettivo appena usato dal relatore Casini). Anche nella seduta del Senato del 28 ottobre 1993 il Ministro affermò che si sarebbe potuto esprimere «in maniera più leale l'immunità del parlamentare - che secondo me sarebbe stata più che giustificata - dalle intercettazioni delle conversazioni o delle comunicazioni e dal sequestro di corrispondenza».

(8) Assemblea della Camera, 13 maggio 1993, p. 13500. Tale posizione fu sostenuta anche successivamente, in presenza dell'emendamento, dal deputato Galasso, secondo cui il testo approvato dalla Camera dei deputati nella precedente lettura già tutelava i parlamentari dalla limitazione dei diritti e delle libertà personali: «in tale ambito avrebbe potuto essere discusso (e dovrà essere correttamente discusso in sede di interpretazione da parte dei giudici competenti) se si trattasse di far rientrare nel concetto di libertà professionale, con una interpretazione più ampia, anche le moderne forme di violazione della stessa, come l'intercettazione telefonica ed ambientale. Tutto ciò, tra l'altro, avrebbe avuto il pregio di aprire una fase interpretativa che avrebbe giovato non soltanto alla difesa della prerogativa parlamentare, ma anche all'avanzamento complessivo della civiltà giuridica. In questo modo, invece, ci si limita, come si dice volgarmente, a mettere il ferro dietro la porta in merito ad ogni possibile interpretazione che possa in qualche modo arrecare disturbo alle conversazioni telefoniche del parlamentare ed alla sua corrispondenza» (Assemblea della Camera, 7 luglio 1993, p. 15770). Egli perciò riteneva che, almeno *pro parte*, la tutela del comma terzo sarebbe potuta rientrare in un concetto ampio di tutela della libertà personale (sulla falsariga del comma secondo come interpretato dalla sentenza della Corte costituzionale del 1968), ma non tutta. Più limitatamente, nel corso della seconda lettura del Senato la tesi della sovrapposibilità parziale delle due previsioni fu sostenuta dal senatore Preioni, per il quale la frase «sequestro o violazione di corrispondenza», contenuta nell'emendamento, era «assolutamente inutile perché costituisce un'estensione del concetto di perquisizione personale e domiciliare già compreso nel testo del nuovo articolo 68» (Assemblea del Senato, 16 giugno 1993, p. 46).

(9) Senato della Repubblica, *Giunte e Commissioni*, 1<sup>a</sup> Commissione, seduta del 13 luglio 1993.

condivisa da vari parlamentari, una sorta di consequenzialità politica fu affermata sin dai primi momenti (10).

Lo stesso relatore della Camera Casini scelse di sormontare queste due obiezioni di principio prendendo atto della volontà del Senato di introdurre la norma sull'autorizzabilità delle intercettazioni (11). Dei due argomenti spesi dal relatore del Senato Ruffino, egli valorizzò meno il rife-

---

(10) Si tratta di considerazioni che erano già riecheggiate al Senato: il senatore Covi, nel dichiararsi favorevole all'emendamento, affermò che non si vede la ragione per cui «nel momento in cui si stabilisce, al secondo capoverso, che senza autorizzazione della Camera alla quale appartiene, nessun membro del Parlamento può essere sottoposto a perquisizione domiciliare o personale, non si debba anche aggiungere che costui non può essere sottoposto a quello che è sostanzialmente il mezzo moderno di perquisizione e di introduzione nella vita parlamentare, vale a dire le intercettazioni telefoniche, cui debbo aggiungere anche le intercettazioni ambientali» (Assemblea del Senato, 16 giugno 1993, p. 46); da tale intervento pare doversi arguire che per l'oratore il bene giuridico tutelato dall'emendamento era identico a quello salvaguardato dall'obbligo di autorizzazione degli altri atti invasivi già tipizzati al comma secondo. Il senatore Misserville, nel dichiararsi favorevole all'emendamento proposto, ricordò che «l'intercettazione telefonica è altrettanto violatrice dei diritti quanto la perquisizione personale e la perquisizione domiciliare, con un'aggravante: l'intercettazione telefonica si presta ad interpretazione, si presta a manomissioni, si presta a provocazioni che ne fanno uno strumento orribile nelle mani di colui che voglia perseguire un parlamentare (...) il divieto di intercettazioni telefoniche è soltanto la conseguenza della nuova formulazione della prima parte dell'articolo 68 della Costituzione» (Assemblea del Senato, 16 giugno 1993, p. 48). Così anche il deputato Balocchi, secondo cui «già nel testo approvato dalla Camera era previsto che l'autorizzazione per le perquisizioni fosse necessaria. (...) Si presuppone che il diritto di entrare nella casa o nell'ufficio di un parlamentare possa mettere a repentaglio l'esercizio del suo potere, non l'esistenza di segreti di Stato, ma delle circostanze entro le quali si svolge la sua attività anche al di fuori di quest'Aula e delle Commissioni. In questa linea, che è già stata accettata dall'Assemblea, con il mio intervento voglio sottolineare la logica consequenziale della modifica introdotta dal Senato, che è quella di prendere in considerazione anche la corrispondenza e il telefono» (Assemblea della Camera, 7 luglio 1993, p. 15774).

(11) Egli sottolineò che l'intercettazione «è una prova difficile e pericolosa, molto pericolosa. Per un verso non è uno strumento di prova frequente né di straordinaria efficacia; per un altro, costituisce un intervento nella vita privata di persone di notevole pericolosità e capacità lesiva dell'intimità e della libertà». Mentre la perquisizione è puntuale nel tempo, si svolge in una determinata ora di un determinato giorno, consente all'indiziato di lasciarsi difendere e garantire da un difensore che può partecipare all'atto, nulla di tutto questo si può dire per l'intercettazione telefonica, che salvo casi eccezionali si attua senza la ricerca di qualcosa di particolare, si svolge comunque in modo generico, non dà la possibilità alla difesa di esplicitare un'azione né di sapere qualcosa durante il suo svolgimento (Assemblea della Camera, 7 luglio 1993, p. 15758). Fino in fondo, però, il relatore Casini mantenne la sua convinzione della marginalità della fattispecie, immeritevole della battaglia politica che su di essa andava conducendosi: nel negare che il sistema proposto dal testo del Senato «sarebbe peggiore di quello esistente, perché non si potrebbe compiere alcuna indagine nei confronti di alcuno», egli sostenne che «anche limitandoci agli atti tipici descritti dal codice e trascurando quelli atipici che i giudici possono tentare legittimamente, noi possiamo avere ispezioni, testimonianze, interrogatori, confronti, perizie e così via; dunque, le intercettazioni sono solo uno dei possibili atti e non il più frequente, non il più efficace, non quello che si può compiere esclusivamente nei confronti dell'inquisito (a differenza degli altri atti), perché si possono realizzare intercettazioni attraverso terze persone, ricavando da questi dati che poi riguardano l'inquisito stesso» (corsivo aggiunto: *ibidem*, p. 15757).

rimento all'articolo 10 della legge costituzionale n. 1 del 1989 (12), mentre si soffermò sull'altro, secondo cui «garanzie di questo tipo sussistono già nei confronti dei rapporti fra professionisti e propri clienti: mi riferisco in modo particolare alla posizione degli avvocati, per i quali nei rapporti con il proprio cliente non è consentita l'intercettazione telefonica né la violazione o il sequestro di corrispondenza» (13). Il relatore alla Camera difese questo argomento veementemente, anche estendendone la portata: quando in discussione durante la terza lettura fu adottata la violazione del principio di uguaglianza, egli replicò affermando che «quando ci si appella al principio di eguaglianza, facciamo attenzione: anche io invoco quel principio, ma lo faccio fino in fondo. Per questo abbiamo voluto la riforma. Ed io mi richiamo al principio di uguaglianza perché i parlamentari siano considerati almeno uguali ai capi di Stato esteri, agli ambasciatori, ai cardinali che vengono in Italia, la cui libertà di comunicazione e di relazione con tutti è protetta da norme internazionali. I parlamentari siano considerati uguali almeno agli avvocati, ai giornalisti, ai sacerdoti, nei confronti dei quali, ai sensi dell'articolo 200 del codice di procedura penale, le intercettazioni telefoniche non possono essere utilizzate!» (14).

Lo sviluppo dell'analogia così ricercata, fu quello dell'elaborazione di una nozione di tutela della riservatezza connessa con la libertà dell'agire del componente dell'organo politico. Il relatore della Camera fu quello che la enunciò con maggiore chiarezza: «le intercettazioni telefoniche hanno infatti una loro peculiarità dal momento che riguardano più soggetti e sono prolungate nel tempo e, dunque, incidono maggiormente sulla libertà del soggetto, in particolare sulla libertà politica del parlamentare. (...) D'altro canto, il rilievo della funzione parlamentare e la necessità che essa si possa svolgere liberamente possono far concludere a favore di tale ipotesi, dal momento che le intercettazioni telefoniche possono essere

---

(12) Assemblea del Senato, 16 giugno 1993, p. 35; tale argomento fu ulteriormente sviluppato dal ministro Barile (*ibidem*, p. 37), secondo cui quella disposizione contiene una *vis adtractiva* che porta i parlamentari di fronte al tribunale dei ministri, per cui l'autorizzazione della Camera competente è necessaria anche per le intercettazioni telefoniche o sequestro o violazione di corrispondenza, unitamente alle misure limitative della libertà personale ed alle perquisizioni personali o domiciliari per le quali vige già la copertura dell'articolo 68, comma secondo, della Costituzione. È ben vero, però, che quella disposizione scattava solo nel caso di reati ministeriali, così com'è vero che gli atti parlamentari della X legislatura sono particolarmente poveri in merito alla genesi dell'inserzione delle intercettazioni nell'articolo 10, avvenuta in Assemblea alla Camera con un emendamento Fumagalli Carulli-Gargani dato per illustrato ed approvato senza discussione.

(13) Così senatore Ruffino, in Assemblea del Senato, 16 giugno 1993, p. 35. Conseguentemente, il bene giuridico tutelato non era quello proprio del comma secondo dell'articolo 68, ma un altro; un'analogia può trovarsi nella relazione Rothley al Parlamento europeo, per la quale v. *infra*, § 5. Il senatore Covi, in terza lettura, respinse però il parallelo tra parlamentare ed avvocato, ricordando che quest'ultimo ha una sua funzione tipica (Assemblea del Senato, 22 luglio 1993, p. 59).

(14) Assemblea della Camera, 7 luglio 1993, p. 15779. Tali considerazioni del relatore furono condivise, successivamente, dall'intervento del deputato Serra (*ibidem*, p. 15792) e dallo stesso relatore in seconda deliberazione (Assemblea della Camera, 13 ottobre 1993, p. 28).

sfruttate per comprimere la libertà del parlamentare» (15). Ed ancora: «La funzione del parlamentare è di giudicare, ragionare, costruire ipotesi, valutare persone, interpretare fatti, e si svolge nell'Aula e fuori dall'Aula, anche attraverso il telefono, strumento ormai indispensabile nella società moderna dell'informazione per avere rapporti. Attraverso il telefono, allora, il parlamentare deve essere libero di esprimersi, sapendo che nessuno lo ascolta; se manifesta un giudizio negativo di tipo familiare, magari come battuta, su un collega, sul Presidente della Repubblica, sul Presidente del Consiglio, su un avversario politico, su un amico di partito, non deve correre il rischio che il giudizio in questione, valorizzato, enfatizzato, diventi argomento contro di lui, motivo di ricatto» (16).

La contrapposizione a questo argomento (17) sotto il profilo politico avvenne, in sede di discussione, ad opera del deputato Benedetti (18), mentre il sostegno fu esplicitato per la maggioranza dal deputato Balocchi (19). Sotto il profilo giuridico, invece, la principale contestazione fu

---

(15) Camera dei deputati, Bollettino delle Giunte e Commissioni, 23 giugno 1993, Commissione speciale, p. 4.

(16) Assemblea della Camera, 7 luglio 1993, p. 15759.

(17) Che in altra parte del dibattito si ipotizzò potesse ricondursi anche ad una conseguenza della garanzia dell'insindacabilità di cui al primo comma dell'articolo 68 Cost.: nessuno però riuscì ad articolare compiutamente l'argomentazione, che fu ripresa da vari oratori senza meritare dignità di confutazione specifica; ad esempio, le obiezioni del deputato Paggini («È inoltre ridicolo sottoporre ad autorizzazione un'intercettazione telefonica, poiché si ha la perdita di una sua qualsiasi efficacia. Pertanto, se il principio cui si ispira l'emendamento dovesse essere accolto, esso dovrebbe essere inserito nell'immunità totale e non nell'autorizzazione a procedere»: Assemblea della Camera, 7 luglio 1993, p. 15797) appaiono più riferite alla *sedes materiae* che al merito della configurazione prospettata. L'unico a sviluppare il concetto in una direzione imprevedibile fu il deputato Benedetti, che dopo aver ritenuto difficile considerare questo tipo di autorizzazione una conseguenza dell'insindacabilità di cui al primo comma dell'articolo 68 (come ventilato dal relatore) perché troppo ampia (assai più dell'immunità di sede), dichiarò: «una buona parte della libertà di comunicazione telefonica è al riparo dell'immunità di sede, quella nella quale si svolge la funzione parlamentare tipica, che poi dà luogo all'insindacabilità per le opinioni espresse e i voti dati. Mi pare che il parlamento di Bonn estenda ad un raggio di 1500 metri intorno al Bundestag l'immunità della sede. Nei palazzi delle Camere, insomma, nessuno si arrischierebbe mai a realizzare un'intercettazione telefonica; certo, salvo follie, intemperanze o stupidaggini». In futuro tale via, che era stata presentata come alternativa alla novella costituzionale, avrebbe registrato sviluppi che si cumularono con quanto previsto dal testo costituzionale: cfr. la novella regolamentare della Camera dei deputati del 16 dicembre 1998, che all'art. 62 commi 3 e 4 ridisciplinò in via assai estensiva la tradizionale garanzia dell'immunità di sede.

(18) «Certo, l'intercettazione telefonica offre, come dice il relatore, uno spaccato integrale del modo di vivere del parlamentare. Ebbene, che c'è di male? Dobbiamo ritenere ci sia qualcosa che deve essere tenuto nascosto o comunque riservato? O non dobbiamo invece ritenere che il criterio della trasparenza, che si fa strada faticosamente, tra l'altro, soprattutto nella pubblica amministrazione, criterio certamente fondamentale dal punto di vista costituzionale, comporti anche il fatto che la vita del parlamentare e i suoi apprezzamenti possano essere resi pubblici?» (Assemblea della Camera, 7 luglio 1993, p. 15763).

(19) «Mi convinco che l'opportunità di un avviso - che definirei costituzionale - permanente al magistrato che c'è qualcuno che attraverso il telefono svolge anche un'attività di carattere politico e pubblico, che in qualche modo deve essere garantita. Non può essere garantita con un divieto assoluto, che rappresenterebbe un privilegio, ma con l'introduzione del giudizio preventivo del Parlamento, che deve decidere se un membro della Camera o del Senato possa o meno essere sottoposto a queste misure». Il valore sotteso al-

rivolta adducendo la violazione del principio di uguaglianza. Trattandosi di legge di revisione costituzionale, sin dalla prima fase dei lavori si era posto il problema della soglia oltre la quale anche tale testo avrebbe potuto soccombere dinanzi ai principi fondamentali dell'ordinamento (20). Il deputato Paggini in discussione alla Camera, ad esempio, citò l'audizione al Senato del ministro Conso, secondo cui «la sostanziale equiparazione tra i parlamentari e i comuni cittadini, conforme al principio di uguaglianza, tollera esclusivamente quelle eccezioni che afferiscono in modo rigoroso alla libertà personale in senso stretto. (...) Ove, viceversa, si ritenga di annettere alla disciplina in esame il proposito di differenziare, ancorchè in forme attenuate, la posizione del parlamentare da quella del comune cittadino, si potrebbe considerare l'opportunità di estendere l'istituto dell'autorizzazione anche al caso delle intercettazioni telefoniche ed eventualmente ad altri atti istruttori. (...) Un'estensione eccessiva delle eccezioni e delle deroghe al principio di sostanziale equiparazione tra parlamentari e comuni cittadini nei confronti della potestà punitiva dello Stato e delle relative attività strumentali non risulterebbe coerente ad una considerazione razionale e consapevole della sensibilità largamente condivisa in materia» (21).

---

l'autorizzabilità degli atti invasivi fu dal deputato Balocchi identificato nel «rispetto della vita privata e delle relazioni pubbliche del deputato» (Assemblea della Camera, 7 luglio 1993, p. 15774).

(20) In base alla possibilità della declaratoria di incostituzionalità delle stesse leggi costituzionali, paventata dalle sentenze della Corte costituzionale nn. 30 e 31 del 1971 e 183 del 1973 quando in contrasto coi principi fondamentali (o supremi) del nostro ordinamento costituzionale ovvero con i diritti inalienabili della persona umana. Peraltro, ulteriori dilatazioni dell'ambito dei parametri che darebbero luogo a tale sindacato della Corte sulle stesse leggi costituzionali - oltre il principio di uguaglianza - sebbene paventate nel dibattito, non hanno poi ricevuto un'enunciazione esplicita com'è avvenuta per il principio d'uguaglianza. Ad esempio, il deputato Benedetti dichiarò che «sembra, in sostanza, che si debba discutere della liceità o meno delle intercettazioni telefoniche (vedremo poi cosa significa l'inciso 'in qualsiasi forma', che apre prospettive tecnologiche rivolte verso un orizzonte avveniristico) per il solo fatto che si tratti di conversazioni di cui è protagonista un membro del Parlamento; da qui tutte le difficoltà, le preoccupazioni, se non gli incubi che sono stati rappresentati nella discussione. Ma il punto è un altro: un titolare dell'azione penale che, come tutti sappiamo, ha un margine di discrezionalità assai ristretto e limitato nell'esercizio di quel potere-dovere in cui si estrinseca la titolarità stessa dell'azione penale, quando si trova in presenza di un elemento di possibilità per l'apertura di un procedimento penale (anche a carico di un membro del Parlamento) deve procedere. Quindi lo scenario non è quello della liceità, ma della presunta - se volete - illiceità di una conversazione» (Assemblea della Camera, 7 luglio 1993, p. 15789). Da quest'ultimo inciso par di capire che l'oratore paventi il rischio di un conflitto tra la norma costituzionale in via di approvazione ed il principio di indipendenza della giurisdizione e di obbligatorietà dell'azione penale. Analoghe considerazioni sono desumibili da alcuni passi dell'intervento del deputato Senese.

(21) Assemblea della Camera, 7 luglio 1993, pp. 15797-15798. Nella medesima seduta, il deputato Senese concluse che «il processo che deve svolgersi nei confronti dei parlamentari viene configurato, costruito, come un processo senza gambe né braccia, che non può far ricorso a perquisizioni, ad intercettazioni, anche ambientali, né a sequestri; un processo, cioè, privo di tutti gli strumenti di indagine meno vecchi, obsoleti» (Assemblea della Camera, 7 luglio 1993, p. 15768). Il deputato Berselli, in sede di discussione, affermò che «se rischi esistono in relazione allo strumento dell'intercettazione telefonica (e mi rendo conto che ne esistono), essi valgono per la generalità dei cittadini. (...) Parliamo continua-



Nella dichiarazione di voto che precedette l'approvazione del testo del comma terzo (come emendato su proposta del Comitato dei Nove) durante la terza lettura della Camera, il deputato Lucarelli rispose a queste contestazioni condividendo il bene tutelato eviscerato dai due relatori e sui quali la maggioranza aveva variamente convenuto in discussione: anzi, a suo avviso, «nel momento in cui si accetta il principio di un diritto di riservatezza fortemente connesso con l'esercizio di una funzione politica» anche l'estensione della garanzia in rapporto alle intercettazioni non telefoniche gli parve giustificata. L'argomento secondo cui la nuova formulazione configurava un «immotivato ampliamento dell'inapplicabilità dell'intercettazione anche rispetto alle future innovazioni tecnologiche (...) è difficile da comprendere» proprio alla luce del valore da tutelare (22).

#### 4.4. *La revisione costituzionale dell'articolo 68 terzo comma: inserimento delle parole «in qualsiasi forma»*

Qui si giunge all'ultimo profilo di rilievo dell'evoluzione della disposizione costituzionale in questione. Durante l'esame al Senato il testo del relatore era stato riformulato, su invito del Gruppo di maggioranza relativa (23), affinché dopo le parole «intercettazioni telefoniche» fossero inserite le parole «e ambientali». Il relatore della Camera espresse in proposito un dubbio di tipo redazionale, sulla possibilità di utilizzare in un testo costituzionale l'espressione «intercettazione ambientale», non presente nel codice di procedura penale (24); a suo modo di vedere, «per quanto riguarda l'ipotesi di intercettazioni ambientali, rileva che essa è probabil-

---

mente della necessità di garantire l'uguaglianza di tutti i cittadini, ma in questo caso finiremmo per assicurare un ingiusto ed incomprensibile privilegio al parlamentare, che si troverebbe in una situazione di grandissimo favore rispetto alla totalità dei cittadini, i quali possono essere tranquillamente fatti oggetto di intercettazioni telefoniche e ambientali e di sequestro di corrispondenza» (Assemblea della Camera, 7 luglio 1993, p. 15777). In dichiarazione di voto, invocando il principio di uguaglianza a sostegno della sua contrarietà, egli concluse che «certo, nel contesto di una intercettazione vi possono essere elementi sfruttabili per campagne scandalistiche. Ma qui si tratta di intervenire sul codice di rito, in modo tale che non vi sia la possibilità di effettuare intercettazioni se non nei casi previsti dalla legge. Ad ogni modo, mi sembra che questa disparità di trattamento non si giustifichi se non in una forma di assoluta, inaccettabile, superata, anacronistica autotutela da parte del Parlamento italiano» (Assemblea della Camera, 7 luglio 1993, p. 15794). Il deputato Ghezzi invocò il principio di uguaglianza, lamentando che «il fine che con questo emendamento si vuole perseguire, nella sostanza, al di là della buona volontà di taluni colleghi, non è tanto quello di sottrarre il potere legislativo ad interferenze, che talvolta possono essere pretestuose, del potere giudiziario, quanto, invece, quello di rendere quest'ultimo del tutto inoffensivo nell'accertamento delle nostre eventuali responsabilità penali: non una garanzia a tutela della funzione pubblica, signor Presidente, ma una garanzia di sostanziale e perenne immunità» (Assemblea della Camera, 7 luglio 1993, pp. 15790-15791).

(22) Assemblea della Camera, 7 luglio 1993, p. 15795.

(23) Assemblea del Senato, 16 giugno 1993, p. 44: intervento del senatore D'Amelio.

(24) Camera dei deputati, Bollettino delle Giunte e Commissioni, 23 giugno 1993, Commissione speciale, p. 5.

mente riferita alle intercettazioni tra diversi soggetti presenti, mediante microspia. Si possono porre problemi circa la liceità di tale genere di intercettazioni» (25).

Il dubbio terminologico espresso dal relatore in Commissione – quanto al termine «ambientale» – era andato maturando in Assemblea nella richiesta di una «formula che comprendesse tutti i tipi di comunicazione»: ciò sia per focalizzare la norma sulla comunicazione e non sul documento finale, sia per comprendere anche le intercettazioni *inter praesentes* (è il caso della microspia, o del confronto all'americana simulatamente senza ascoltatori, ma in realtà con persone che ascoltano e via dicendo). Tale prospettazione del relatore avrebbe, a suo dire, reso comprensibile «anche l'autorizzazione che invece, così come è formulata, non ha senso pratico rispetto alle intercettazioni telefoniche che devono essere attuate a sorpresa. *Se l'autorizzazione è invece riferita alla globalità delle comunicazioni che intercorrono fra il parlamentare e terzi, in ragione della libertà del parlamentare – lo ripeto ancora – credo che essa acquisterebbe un senso e sarebbe comprensibile*» (26).

Quale fosse il rischio di questa prospettazione – soprattutto quando fu consacrata nel testo proposto dal Comitato dei Nove che sostituiva le parole «intercettazioni telefoniche ed ambientali» con «intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni» – era ben chiaro ai parlamentari dell'opposizione, che così giustificarono il loro voto contrario. Il deputato Galasso lamentò che il nuovo testo facesse riferimento «ad intercettazioni in qualsiasi forma di conversazioni o comunicazioni, il che significa che qualunque sperimentazione di qualunque possibilità di intercettare una telefonata, *probabilmente anche nei confronti di altri soggetti (infatti la norma riguarderà non solo i membri del Parlamento, visto che si fa riferimento ad intercettazioni in qualsiasi forma di conversazioni e di*

---

(25) Camera dei deputati, Bollettino delle Giunte e Commissioni, 23 giugno 1993, Commissione speciale, pp. 4-5.

(26) Assemblea della Camera, 7 luglio 1993, p. 15760 (corsivo aggiunto). In tal modo il relatore Casini realizzava la saldatura concettuale tra la sua opposizione di principio all'autorizzabilità degli atti a sorpresa, e la sua adesione alla norma in questione. La sua ricerca di uno spazio di utilizzabilità pratica della norma continuò a tormentarlo durante tutto l'iter, tant'è vero che ancora in seconda deliberazione (per raggiungere la "doppia conforme" della legge di revisione costituzionale) – pure caratterizzata dalla convergenza di gruppi parlamentari che avevano votato contro il comma terzo dell'articolo 68 nell'ultima fase della prima deliberazione – Casini affermò che «una perquisizione autorizzata è necessariamente una perquisizione annunciata; ciò elimina quell'effetto di sorpresa che è quasi sempre indispensabile perché l'atto possa raggiungere il suo scopo. Deve essere tuttavia detto che possono darsi casi in cui un tale annullamento del mezzo di prova non sussiste. Si pensi alla richiesta di perquisizione di ambienti o spazi già sottoposti a sequestro e delle cui chiavi, ad esempio, l'autorità giudiziaria sia venuta in possesso (cassette di sicurezza o altro). Il discorso relativo alle intercettazioni è completamente diverso. A questo riguardo, non ho alcuna difficoltà a riconoscere l'opportunità di difendere il parlamentare da possibili abusi; ma non vi sono neppure casi residuali in cui l'autorizzazione non elimini l'utilità di questo atto di indagine. Sarebbe stato perciò molto meglio scrivere che le intercettazioni non sono consentite nei confronti del parlamentare: l'effetto sarebbe stato lo stesso e la forma sarebbe stata più leale» (Assemblea della Camera, 13 ottobre 1993, p. 26).

*comunicazioni*) verrà meno» (27). Il deputato Berselli dichiarò che «non si parla più di intercettazioni telefoniche, ma queste ultime sono certamente ricomprese perché si parla di 'intercettazioni in qualsiasi forma', di 'conversazioni o comunicazioni'. Il senso dell'espressione è quanto di più lato si possa immaginare e lascia la possibilità di coprire tutte le ipotesi, anche di futura tecnologia, che possano riferirsi all'esplicazione di qualsiasi conversazione o comunicazione» (28). Il deputato Paggini ricordò al relatore che in ogni caso «l'intercettazione può essere già effettuata attraverso terzi. *L'argomento usato stamane dall'onorevole Casini è infatti a doppio taglio, poiché possono essere intercettati i parlamentari ponendo sotto controllo i telefoni di coloro con cui il parlamentare comunica*» (29).

Era infatti evidente che il Legislatore costituzionale non soltanto faceva venir meno l'esclusività dello strumento telefonico (a favore di tutti gli sviluppi futuri della tecnologia atti a conseguire quel risultato: persino i tracciati e la tecnologia g.p.s. vi potrebbero rientrare, pur essendo ignoti all'epoca), ma focalizzava la sua attenzione sul fatto che vi fosse un'ingerenza (30), un potenziale controllo della vita di relazione del parlamentare in sé. A rigore, anzi, l'intercettare le «comunicazioni» è un *genus* entro cui può tranquillamente farsi rientrare la *species* della «violazione della corrispondenza» originariamente introdotta dal Senato (31): la sua soppressione, nella medesima circostanza, ad opera della Camera, può dunque spiegarsi alla luce della contemporanea riformulazione da parte del Comitato dei Nove della dizione sulle intercettazioni (32): il termine «seque-

---

(27) Assemblea della Camera, 7 luglio 1993, p. 15788 (corsivo aggiunto).

(28) Assemblea della Camera, 7 luglio 1993, p. 15793.

(29) Assemblea della Camera, 7 luglio 1993, p. 15797 (corsivo aggiunto).

(30) Il termine «intercettazione», in questo senso, vale come operazione meccanica: è discutibile solo che vi rientri l'operazione compiuta con prevalenza assoluta dell'uomo, come è il classico «pedinamento» (che peraltro pare rientrare invece nella formulazione della norma del Parlamento europeo di cui al rapporto Rothley); quando però esso è compiuto con prevalenza del mezzo tecnologico, e quindi con preponderanza delle possibilità che il pedinato non si accorga dell'iniziativa investigativa, rivivono le obiezioni che inducono a ricondurre l'atto tra quelli che necessitano di autorizzazione.

(31) Per quanto riguarda il sequestro e la violazione della corrispondenza, il relatore aveva espresso dubbi terminologici sull'utilizzo di quest'ultima locuzione (peraltro testualmente riprodotta dall'articolo 10 della legge costituzionale n. 1 del 1989), visto che il primo è comunque condizione per la seconda (Camera dei deputati, Bollettino delle Giunte e Commissioni, 23 giugno 1993, Commissione speciale, p. 5). Aveva convenuto in Aula il deputato Balocchi, secondo cui il suo Gruppo avrebbe presentato un emendamento per rendere esclusivo il termine «sequestro di corrispondenza», eliminando la «violazione della corrispondenza», che «all'orecchio del giurista significa qualcosa che non potrà mai essere autorizzato» (Assemblea della Camera, 7 luglio 1993, p. 15774); la presentazione dell'emendamento dei Nove poi rese superfluo tale emendamento. Il deputato Senese, invece, aveva giudicato «lessico sgangherato», dalla «sintassi giuridica così incerta e zoppicante», anche la previsione per i sequestri: «non si capisce, tra l'altro, se si parli di tutti i sequestri o solo di quelli relativi alla corrispondenza (ed allora non si comprende neanche quel testo sgangherato che parla di 'sequestro e violazione di corrispondenza', visto che quest'ultima rappresenta piuttosto un reato; ma lasciamo stare)» (Assemblea della Camera, 7 luglio 1993, p. 15767).

(32) Del resto, lo stesso relatore Casini aveva sostenuto che «la disposizione ha un senso poiché la corrispondenza riguarda la sfera più profonda della riservatezza, rispetto

stro» è rimasto, invece, perché riguarda un'attività diversa (e talvolta propeudeutica) all'acquisizione dei contenuti della comunicazione epistolare, e cioè l'impossessamento del documento che la contiene (che quindi non è solo «intercettato» per leggerne il contenuto, ma non è più fatto pervenire all'interessato).

#### 4.5. *La revisione costituzionale dell'articolo 68 terzo comma: il bene giuridico tutelato*

La conclusione di questa disamina è che nella scelta del Revisore costituzionale rileva in sé l'atto materiale di intercettare il parlamentare, prescindendo dall'utenza telefonica messa sotto controllo. Ciò in quanto non si trattava della volontà di difendere con una strumentazione più efficace un interesse – quello della riservatezza – che vale per tutti i cittadini. Il bene giuridico enucleato dal dibattito parlamentare, in ogni sua fase, era quello della libertà della vita di relazione dei soggetti partecipi dell'attività parlamentare: il pericolo di un suo inquinamento non proviene necessariamente da una violazione del principio di separazione dei poteri, potendosi trattare dell'utilizzo che delle informazioni acquisite con gli atti invasivi si faccia da parte di chi ne venga a conoscenza anche in ragione del suo ufficio (e di cui la pubblica propalazione, o la sua minaccia, può rappresentare uno strumento particolarmente incisivo per orientare la condotta del parlamentare, piegandone quella libertà nel fine che rappresenta per la giurisprudenza costituzionale un valore in sé).

Un'alterazione della libertà di autodeterminazione delle condotte politiche può essere evitata solo sottraendo il rappresentante della sovranità popolare da forme di controllo che in sé (cioè anche se ascrivibili a motivi leciti, come la persecuzione dei reati) sono considerate foriere di potenziali rischi: ecco perché il Revisore costituzionale ha scelto di attribuire la relativa valutazione alla Camera di appartenenza, sotto forma di esercizio del potere autorizzatorio.

Benché sia noto che il valore ermeneutico degli atti parlamentari non abbia di per sé valore dirimente, purtuttavia il giudice rimettente ne prescinde totalmente per delineare apoditticamente un «impianto complessivo della norma» contraddittorio con le sue stesse premesse. Quando l'ordinanza 4 febbraio-9 marzo 2004, n. 10772 ammette che l'articolo 68 terzo comma Cost. appare diretto «a fornire una tutela speciale al membro del Parlamento per atti da lui direttamente compiuti o che lo riguardano personalmente» (33), non può che estendersi oltre gli angusti limiti delle intercettazioni c.d. «dirette» del membro del Parlamento. Eppure per la Sezione non solo «non sembra dubbio» che la garanzia costituzionale si limiti a queste ultime: essa si spinge fino a ricercare conferma in dati let-

---

a cui si preferisce garantire maggiormente la libertà del parlamentare» (Camera dei deputati, Bollettino delle Giunte e Commissioni, 23 giugno 1993, Commissione speciale, p. 5).

(33) Corsivo aggiunto.

terali il cui tenore è tutt'altro che inequivoco, e che anzi s'è dimostrato che i lavori preparatori lueggiano in direzione del tutto opposta a quanto prefigurato nell'ordinanza.

Leggere nel requisito della «sottoposizione» del membro del Parlamento ad intercettazione la conferma della natura diretta di quest'ultima è poco meno di un sofisma, visto che si è «sottoposti» anche se l'utenza telefonica è altrui: non rileva, ai fini della norma, chi è «destinatario» del provvedimento autorizzatorio dell'intercettazione, ma chi è «sottoposto» ad esso, ragion per cui non si fa riferimento ad un dato giuridico ma ad un elemento materiale, nel quale è ricompreso appieno chiunque entri nel flusso comunicativo intercettato.

Anche la ricostruzione semantica secondo cui «non potrebbe affermarsi che la locuzione "in qualsiasi forma" usata dal comma 3 dell'articolo 68 si riferisca alle intercettazioni indirette», rappresenta una delimitazione indebita del significato delle parole in questione: se le «forme» delle intercettazioni si riferiscono «alle diverse modalità con le quali la captazione può avvenire e ai diversi mezzi di comunicazione intercettati (intercettazioni telefoniche, ambientali, di sistemi informatici e telematici ecc.)», non è men vero che l'aspetto oggettivo dell'intercettazione – soprattutto alla luce dei crescenti sviluppi tecnologici – si sovrappone proprio all'estensione soggettiva dei divieti. Proprio le parole del relatore alla Camera («Se l'autorizzazione è invece riferita alla globalità delle comunicazioni che intercorrono fra il parlamentare e terzi, in ragione della libertà del parlamentare – lo ripeto ancora – credo che essa acquisterebbe un senso») dimostrano che l'interprete, quando adempie alla sua funzione di dare un significato alla norma, non può che pervenire a ricomprendervi anche le intercettazioni «indirette». Se un'intercettazione ambientale, secondo gli atti parlamentari del 1993, va inequivocabilmente autorizzata anche se condotta su terzi coi quali venga in relazione un parlamentare, non si vede perché le intercettazioni telefoniche su utenze di terzi nelle medesime circostanze dovrebbero avere un trattamento deteriore ed essere escluse dall'ambito di operatività dell'autorizzazione.

Anche negli interventi parlamentari di coloro che, nel 1993, sostenevano che l'obbligo costituzionale sarebbe dovuto valere solo per l'intercettazione direttamente operata sull'utenza del parlamentare, emerge che il Legislatore costituzionale era al corrente della specificità rappresentata dalla natura bilaterale delle utenze telefoniche e, pertanto, della necessità di apprestare adeguati correttivi alla procedura autorizzatoria (34). Alla

---

(34) Quasi a voler sventare questa conclusione con un intervento adesivo (in dissenso dal proprio Gruppo) che offrisse un'interpretazione alternativa, il senatore Pellegrino dichiarò che la norma trasmessa dalla Camera prevedeva soltanto che «sull'utenza telefonica del parlamentare non possano essere effettuate intercettazioni. Onorevoli colleghi, le conversazioni telefoniche si svolgono sempre tra due utenze. Proprio ieri nell'ambito della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari abbiamo esaminato un caso dal quale risultava che era stata intercettata una conversazione di un parlamentare che parlava con una persona che ovviamente non era un parlamentare. Questa conversazione è stata intercettata ed era allegata agli atti del procedimento rimesso alla Giunta delle elezioni e delle

fine del dibattito parlamentare, non solo il voto favorevole della maggioranza prescritta per le leggi di revisione costituzionale sancì la prevalenza di una posizione sull'altra; ma una lettura degli intendimenti della maggioranza è ricavabile anche grazie agli interventi della minoranza ed al loro vano tentativo di sventare quel risultato.

##### *5. La legislazione ordinaria e quella di adempimento costituzionale*

Erra dunque il giudice rimettente nell'escludere che l'articolo 68 terzo comma della Costituzione possa riferirsi anche alle intercettazioni «indirette»: quando si pone il problema «se il legislatore ordinario poteva estendere l'ambito di applicazione della norma indicata a queste conversazioni o comunicazioni e se la disciplina adottata presenti anche diversi aspetti che la espongano a diverse censure sotto il profilo della legittimità costituzionale della normativa di attuazione dell'articolo 68» – giungendo a dubitare della legittimità costituzionale di questa disciplina sotto diversi profili, alla stregua degli articoli 3, 24 e 112 della Costituzione – la Quarta sezione penale della Corte di cassazione ignora i dati, sopra puntualmente addotti con dovizie di dettagli, che dimostrano come quel che voleva il Legislatore di revisione costituzionale nel 1993 è proprio quello che gli articoli 4 e 6 della legge n. 140 del 2003 hanno inteso prevedere con norma di attuazione.

È però innegabile che in questo errore siano incorsi, in precedenza, anche taluni dei protagonisti del dibattito parlamentare che – a partire dal decreto-legge 15 novembre 1993, n. 455, mai convertito in legge come nel caso degli altri diciassette decreti-legge che al primo hanno fatto seguito – hanno inusitatamente ignorato i termini della questione, così agevolmente desumibili dalla revisione costituzionale. Quando si giunse alla mancata conversione dell'ultimo di tali decreti-legge (23 ottobre 1996, n. 555), il Parlamento era ancora intento a dividersi sulla disciplina dell'utilizzabilità delle conversazioni telefoniche del parlamentare, intercettate sull'utenza di un terzo legittimamente sottoposto ad intercettazione, introdotta nell'articolo 5 di vari decreti-legge successivi ad un contrastato voto del Senato. Le varie critiche che si espressero non erano soltanto contrarie alla tecnica redazionale prescelta per la proposta norma di attuazione costituzionale: esse contestavano proprio il principio secondo cui l'utilizzazione di tali conversazioni, ritenute rilevanti dall'autorità giudiziaria, dovesse essere autorizzata dalla Camera di appartenenza. Prevedere che l'utilizzazione avrebbe potuto avvenire solo se la Camera avesse autorizzato l'utilizzazione (pur fatta salva la possibilità che, ove la Camera non si fosse pronunciata entro sessanta giorni, l'autorità giudiziaria reite-

---

immunità parlamentari. Allora stiamo veramente parlando di sciocchezze. Se si tratta di due parlamentari, la conversazione non viene allegata: rimane questo privilegio del parlamentare, che attiene alla sua funzione. Il punto è questo, non dobbiamo nasconderci dietro ad un dito, ma è un privilegio minimale rispetto a quanto avevamo prima e non è possibile non prenderne atto» (Assemblea del Senato del 22 luglio 1993, p. 61).

rasse la richiesta: articolo 5 del disegno di legge di conversione Atto Camera n. 2535, nel testo licenziato per il Senato), per gli oppositori della formula – che poi si giovarono della mancata conversione dell'intero decreto-legge n. 555 del 1996 e dell'impossibilità di sua reiterazione a seguito della nota sentenza della Corte costituzionale – significava apprestare un rimedio particolare ad una situazione (la minaccia alla riservatezza del parlamentare) che a loro avviso era potenzialmente lesiva di ogni cittadino. La previsione che, in caso di diniego dell'autorizzazione o di mancata reiterazione della relativa richiesta, la documentazione delle intercettazioni avrebbe dovuto essere distrutta – poi – a loro avviso sottraeva ad ogni controllo e conoscenza delle parti private un elemento, in ipotesi, rilevante per il processo e, attraverso la distruzione, rendeva irreversibile tale sottrazione e la perdita di un elemento di accertamento della verità materiale, che nel processo penale è valore costituzionalmente protetto. Si lamentò che al limite, attraverso il meccanismo ora accennato, poteva essere distrutta una prova dell'innocenza dell'imputato senza che la Camera ne avesse consapevolezza, poiché la relativa deliberazione sarebbe avvenuta senza aver ascoltato il difensore, in ipotesi ignaro della conversazione; il diritto di difesa e il contraddittorio ne sarebbero risultati lesi.

Si tratta di obiezioni cui si era da altre parti risposto evidenziando l'esigenza di tutelare la riservatezza del parlamentare gravemente esposta a pericolo dalla normativa generale vigente in materia di intercettazioni. Infatti, tale normativa prevede il deposito dei verbali e delle registrazioni (entro cinque giorni dalla conclusione delle operazioni e prima ancora di qualsiasi giudizio sulla stessa rilevanza), a disposizione delle parti (articolo 268, commi 4 e 6), con la conseguente perdita del carattere di segretezza di tali atti (articolo 329 del codice di procedura penale). È ben vero che, pur se non più coperti da segreto, resta per questi atti il divieto di pubblicazione (articolo 114 del codice di procedura penale), ma la relativa violazione – costituendo solo un modesto reato contravvenzionale (articolo 684 del codice penale) ed eventualmente anche un illecito disciplinare (articolo 115 del codice di procedura penale) – è assai frequente, come purtroppo testimoniano le cronache.

Il vizio di questa contrapposizione era che essa appariva svilupparsi tutta lungo la direttrice della «discrezionalità lata» del legislatore, come se si trattasse di scelte di merito liberamente determinabili – e reversibili – ad opera della legge ordinaria. Anche in quella sede, però, vi furono voci autorevoli nel senso di considerare il principio sotteso alla normativa come necessitato dal tenore della revisione costituzionale del 1993. Il Relatore all'Assemblea della Camera dei deputati, nella seduta del 2 dicembre 1996, sostenne che «la garanzia prevista dal terzo comma dell'articolo 68 della Costituzione tutela la libertà di comunicazione del parlamentare non solo quando essa si eserciti attraverso la propria utenza telefonica o comunque su un apparecchio in sua disponibilità, ma anche quando il parlamentare comunichi attraverso un apparecchio ad altri intestato o nell'altrui generale disponibilità. Per dirla con un'apparente banalità, non è lo strumento della comunicazione ad usufruire della prerogativa, bensì il

componente del Parlamento. È dunque necessario, proprio al fine di salvaguardare il principio costituzionale, in relazione alle garanzie di libertà di conversazione e di comunicazione del parlamentare, dettare la disciplina di utilizzabilità e, quindi, di incidenza nel processo penale delle manifestazioni di pensiero e di volontà espresse dal parlamentare anche attraverso utenze non proprie e, come tali, suscettibili di essere oggetto di intercettazione senza richiesta di autorizzazione. Immaginare una assenza totale di disciplina legislativa, come pure è stato adombrato con emendamenti soppressivi di queste disposizioni, equivale a vanificare il principio costituzionale del divieto di intercettazione, senza autorizzazione della Camera di appartenenza, delle conversazioni del parlamentare» (35).

Quello che si deve ai redattori della legge 20 giugno 2003, n. 140, allora, è di aver coerentemente ripreso e portato a conferma di diritto positivo l'assunto che non si versava in un ambito di scelte libere del legislatore, in presenza di una lacuna ordinamentale a livello costituzionale: il testo dell'articolo 68 della Costituzione come risultante dalla revisione del 1993 rendeva necessitata una scelta di prevalenza della garanzia parlamentare su altri valori pure contemplati in Costituzione, scelta alla quale il legislatore ordinario avrebbe dovuto attenersi nel dettare le disposizioni di attuazione. Tale scelta in via di principio tutto sommato è avvenuta, nell'articolo 6 della legge n. 140, anche se nella stesura della norma si sono presentate alcune improprietà redazionali per le quali spetta alla discrezio-

---

(35) Considerazioni integrative della relazione del deputato Antonio Soda sul disegno di legge di conversione n. 2535, pubblicate in allegato al resoconto stenografico dell'Assemblea della Camera dei deputati della seduta del 2 dicembre 1996. In aggiunta a questa esposizione di principio, ripetuta in buona parte anche nell'intervento in Assemblea, il relatore Soda illustrò anche la soluzione redazionale prescelta dalle Commissioni riunite, che è assai simile a quella poi ripresa nella legge n. 140 del 2003: «La disciplina proposta si articola in due disposizioni corrispondenti al diverso giudizio di rilevanza o irrilevanza, ai fini del procedimento che delle conversazioni registrate il giudice delle indagini preliminari, naturalmente investito della questione dal pubblico ministero, sentite le parti, intenda formulare. Quando la conversazione cui ha preso parte il parlamentare è ritenuta irrilevante ai fini di giustizia perseguiti nel procedimento, il giudice decide la distruzione dei verbali e delle registrazioni. La diversa tesi della opportunità di disporre, in luogo della distruzione, la loro conservazione separata in particolare archivio giudiziario, con vincolo di segretezza, è apparsa, nell'attuale realtà di sistematica violazione del segreto, insufficiente a garantire la libertà della funzione del parlamentare, oltre che gravida di pericoli per le illusioni, i veleni, le arbitrarie interpretazioni, le calunnie che una loro parziale o totale divulgazione potrebbero far sorgere ed alimentare, con insidiosi inquinamenti della libera, leale e trasparente competizione politica, fondamento della vita democratica. Quando, al contrario, si esprima un giudizio di rilevanza, ai fini del procedimento, e dunque di utilizzabilità delle conversazioni e delle comunicazioni cui ha partecipato un parlamentare, il giudice per le indagini preliminari, trattandosi di utilizzazione di conversazioni o comunicazioni per le quali, a prescindere dall'utenza sulla quale sono state intercettate, sussiste la garanzia dettata dal terzo comma dell'articolo 68, deve richiedere la prescritta autorizzazione alla Camera di appartenenza del parlamentare. Infine le Commissioni, in relazione al progredire della tecnologia che consente ora le intercettazioni e registrazioni ambientali, quelle a distanza o in presenza con forme subdole o occulte, hanno introdotto il principio per il quale non sono mai utilizzabili le registrazioni non autorizzate di colloqui privati ai quali prende parte un parlamentare anche se effettuate da coloro che comunque partecipano o assistono ai colloqui medesimi. È questo un elementare principio di civiltà prima ancora che di attuazione dell'articolo 68 della Costituzione».



nalità lata del legislatore – essa sì, in questo caso, competente – porre rimedio.

Lo stesso panorama comparatistico dimostra che quella scelta è lungi dall'essere eccentrica od isolata, nel panorama parlamentare internazionale.

Il 3 giugno 2003 il Parlamento europeo ha approvato lo «*Statuto dei deputati al Parlamento europeo*» (2003/2004(INI)), su relazione presentata da Willi Rothley a nome della Commissione giuridica e per il mercato interno; ai sensi della risoluzione (2003)0573 approvata dal Parlamento europeo nella seduta del 17 dicembre 2003, essa deve rappresentare il modello cui gli Stati membri sono invitati ad ispirarsi per la revisione del Protocollo sui privilegi e sulle immunità delle Comunità europee dell'8 aprile 1965, per quanto riguarda le disposizioni attinenti ai deputati al Parlamento europeo.

L'immunità sancita dall'articolo 5 dello Statuto tutela i deputati da azioni repressive arbitrarie e da ostacoli frapposti dal potere esecutivo: a tal proposito, al di là della necessità di autorizzazione del Parlamento per qualsiasi limitazione della libertà personale di un deputato (salva la flagranza), è interessante notare la dilatazione dell'ambito degli atti invasivi anche rispetto alla nuova normativa (costituzionale e di attuazione costituzionale) italiana.

Non sarebbero coperti dall'attuale articolo 68 della Costituzione italiana, ad esempio, alcuni provvedimenti per cui si richiede l'autorizzazione del Parlamento europeo. Tra di essi vi è il sequestro di documenti scritti o di materiale su supporto elettronico di proprietà del deputato: tali fattispecie configurano misure cautelari di tipo reale, e non personale, per cui sfuggono attualmente a qualsiasi tipo di inibizione di fonte parlamentare, eccettuato l'articolo 62 del Regolamento della Camera (come modificato il 16 dicembre 1998) che al comma 4 impedisce l'esecuzione di «atti e provvedimenti di enti e soggetti estranei alla Camera (...) che comunque abbiano ad oggetto (...) documenti, beni o attività» della Camera dei deputati, anche se al di fuori delle sedi o dei locali della Camera medesima, e ciò a meno che non si disponga di previa autorizzazione del Presidente della Camera, che ne valuta gli effetti sulle attività istituzionali. Una minima indicazione, in questa linea evolutiva, può essere colta nella legge n. 140 del 2003, che all'articolo 4, comma 1, amplia l'obbligo di autorizzazione della Camera oltre il tradizionale ambito delle misure cautelari personali (estendendolo da quelle coercitive anche a quelle interdittive), ma senza spingersi fino a considerare le misure cautelari reali.

Per il resto, l'autorizzazione parlamentare europea diverrebbe necessaria per le perquisizioni personali, dell'ufficio o dell'abitazione del parlamentare, nonché per il controllo di corrispondenza e telefonate: in proposito, il terzo comma dell'articolo 68 della Costituzione italiana è più ampio, dovendosi ritenere che sotto la voce «intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni» rientrino anche le intercettazioni cosiddette ambientali (ma, anche qui, presupponendo p. es. la videoregi-

strazione di comportamenti di tipo comunicativo, perché in caso contrario la giurisprudenza costituzionale nazionale ritiene lesa la mera libertà di domicilio: v. C. Cost., sentenza 11-24 aprile 2002, n. 135). Resta invece in ambedue gli ordinamenti non disciplinato espressamente, e quindi affidato all'interprete, il problema delle acquisizioni di meri tabulati o «tracciati» telefonici e quello del controllo mediante rilevazione satellitare (es. di un telefono cellulare portato indosso), che potrebbe essere equiparato ad un pedinamento e, come tale, rientrare nella "zona grigia" delle attività investigative non utilizzabili in sede processuale ma, non per questo, vietate (in tal senso, per il controllo satellitare g.p.s., v. Cass. Pen., V sez., sentenza 2 maggio 2002, n. 16130).

\* \* \*

Pur in presenza della dimostrata fragilità degli argomenti a sostegno della questione di costituzionalità sollevata, alla Corte di cassazione va riconosciuto di avere, nella disamina normativa operata con l'ordinanza 4 febbraio-9 marzo 2004, n. 10772, confutato la posizione dei giudici di merito, che, in ordine alle misure cautelari emesse, avevano sostenuto quella che il Senato, nel documento XVI n. 9, ha definito un'*interpretatio derogans* dell'articolo 6 della legge n. 140. Quando l'ordinanza recita che «l'alternativa all'interpretazione accolta non è che la norma si riferisca esclusivamente al parlamentare ma che si riferisca a questi e al terzo», la motivazione dell'ordinanza di custodia cautelare è definitivamente confutata: l'interpretazione della norma, sia per la Cassazione che per il Senato, non può che essere nel senso che l'articolo 6 in questione copre le intercettazioni indirette.

La Cassazione aggiunge che ciò è foriero di dubbi di costituzionalità della norma. Con la presente memoria si ritiene invece dimostrata la resistenza a livello costituzionale delle previsioni della legge n. 140 del 2003 in materia di atti invasivi della riservatezza del parlamentare e della sua vita di relazione.

Ma l'organo che con la presente memoria sceglie di intervenire nel giudizio di costituzionalità, concernente le disposizioni che regolano le intercettazioni indirette dei parlamentari, non può ignorare che la «discrezionalità lata» del legislatore ordinario ha molti modi per manifestarsi.

Un contemperamento migliore degli interessi in gioco è sempre possibile; lo stesso Presidente del Tribunale di Roma, raccogliendo il sollecito espresso dal Senato con l'approvazione del documento XVI n. 9 in merito ai problemi applicativi presentatisi, ha ritenuto auspicabile porvi rimedio mediante apposito disegno di legge. Le soluzioni di tecnica normativa possono essere le più disparate, ma sul presupposto che il bene giuridico affermato dalla norma costituzionale riceva adeguata considerazione. Il riconoscimento della reciproca volontà di perseguire un esito soddisfacente – ciascun potere dello Stato nell'ambito delle

rispettive funzioni – rappresenta il conseguimento più sincero del principio di leale collaborazione che, nell’insegnamento della giurisprudenza costituzionale, è la via maestra per evitare di ricadere nella patologia ordinamentale rappresentata dal conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato.

CREMA, *relatore*

