

# LUISS



DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

**Cattedra di Diritto Costituzionale**

## **La libertà di comunicazione del parlamentare nell'ordinamento costituzionale italiano**

**RELATORE**

Chiar.mo Prof. Raffaele Bifulco

**CORRELATORE**

Chiar.mo Prof. Giovanni Piccirilli

**CANDIDATO**

Sergio Anecchino  
Matricola 162863

**Anno Accademico 2023/2024**



## INDICE

Introduzione.....	7
-------------------	---

### CAPITOLO I

#### Libertà di comunicazione e garanzie costituzionali del parlamentare: evoluzione storica e fondamento giuridico

<b>1. Le immunità parlamentari .....</b>	<b>13</b>
1.1. Dallo Statuto Albertino alla Costituzione repubblicana .....	16
1.1.1. Le prerogative parlamentari nei lavori preparatori della Seconda sottocommissione.....	20
1.1.2. L'approvazione in Assemblea costituente.....	23
1.2. L'articolo 68 della Costituzione.....	26
1.2.1. L'insindacabilità delle opinioni espresse e l'inviolabilità.....	29
1.2.2. Il concetto di "funzione parlamentare" e le attività "connesse alla funzione".....	33
1.2.3. Il regime di autorizzazione a procedere.....	35
1.2.4. L'autorizzazione all'arresto e l'autorizzazione alla perquisizione domiciliare.....	37
1.3. La disciplina delle immunità nel contesto sovranazionale: l'immunità del parlamentare europeo.....	40
<b>2. La legge costituzionale 3\1993. Il contesto politico-istituzionale e le ragioni della riforma.....</b>	<b>47</b>
2.1. La modifica dell'articolo 68, terzo comma, della Costituzione.....	48
2.2. L'autorizzazione <i>ad acta</i> per l'intercettazione delle conversazioni del parlamentare .....	50
2.3. Il sequestro di corrispondenza.....	52
2.4. La disciplina dei tabulati telefonici.....	54
<b>3. L'inviolabilità dalla segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione.....</b>	<b>57</b>
3.1. L'articolo 15 della Costituzione: premessa.....	57
3.1.1. La libertà di corrispondenza e comunicazione nei lavori preparatori della I Sottocommissione .....	59
3.1.2. La titolarità e l'oggetto: le nozioni di corrispondenza e comunicazione .....	61
3.1.3. I limiti: la riserva di legge e di giurisdizione.....	64
3.2. Il rapporto tra l'articolo 15 e l'articolo 21 della Costituzione alla luce delle nuove tecnologie.....	66
3.3. La libertà di comunicazione in una prospettiva europea.....	67

## CAPITOLO II

### Problematiche di legittimità costituzionale nell'ambito del procedimento penale: un necessario bilanciamento tra esigenze investigative, riservatezza e garanzie parlamentari

<b>1. Rapporti tra la libertà di comunicazione e il processo penale: le garanzie per le intercettazioni quale principale limitazione della libertà di comunicazione.....</b>	<b>72</b>
1.1. I presupposti e il procedimento <i>ex art.</i> 266 ss. del Codice di procedura penale.....	74
1.2. L'inutilizzabilità quale sanzione processuale .....	78
1.3. La legittimità costituzionale della disciplina sulle intercettazioni prevista dal Codice di procedura penale.....	81
1.4. La legittimità costituzionale di alcuni mezzi di ricerca della prova: il c.d. <i>trojan horse</i> .....	85
<b>2. Le intercettazioni al parlamentare: la legge 140\2003.....</b>	<b>90</b>
2.1. I lavori preparatori.....	91
2.1.1. Il lodo Schifani e l'estensione delle garanzie alle Alte Cariche dello Stato.....	96
2.2. L'autorizzazione al compimento di atti di indagine <i>ex art.</i> 4 ss.....	99
2.3. Le intercettazioni telefoniche ed ambientali.....	102
2.4. Le intercettazioni "indirette" e "occasionalì": il regime di autorizzazione successiva <i>ex art.</i> 6...104	
<b>3. Il diritto alla riservatezza e il diritto di cronaca: un difficile bilanciamento.....</b>	<b>107</b>
3.1. Il fenomeno della pubblicazione delle intercettazioni.....	109
3.2. La disciplina del Codice di procedura penale: il c.d. brogliaccio e la disciplina <i>ex art.</i> 268 del Codice di procedura penale.....	112
3.2.1. La disciplina generale dell'udienza di stralcio: la distruzione delle captazioni irrilevanti a tutela della riservatezza della persona sottoposta alle indagini.....	114
3.3. I divieti di pubblicazione.....	117
3.4. Gli aspetti patologici, fughe di notizie e strumentalizzazione delle risultanze di indagine per finalità extraprocessuali.....	122
3.4.1. Il caso "Cleopatra".....	122
3.4.2. Il caso "Petrella".....	124
3.4.3. Il caso "Fassino".....	125

## CAPITOLO III

### La libertà di comunicazione del parlamentare nella prassi e nella giurisprudenza della Corte costituzionale

<b>1. I profili applicativi della legge 140/2003.....</b>	<b>129</b>
---	------------

1.1. La prassi parlamentare successiva alla disciplina di attuazione.....	130
1.2. La sentenza 24 del 2004: l'illegittimità della sospensione dei processi per le Alte Cariche dello Stato.....	131
1.3. La sentenza 163 del 2005: il caso “Colombo”.....	135
1.4. L'ordinanza 389 del 2007: l'inapplicabilità del regime di autorizzazione a chi non era parlamentare al momento dell'intercettazione casuale.....	137
1.5. La sentenza 390 del 2007.....	140
1.5.1. La caduta dell'obbligo di distruzione integrale delle intercettazioni “casuali” .....	141
1.5.2. Il labile confine tra intercettazioni dirette, indirette e casuali.....	144
1.6. Le evoluzioni della prassi parlamentare alla luce delle prime decisioni della Corte costituzionale.....	147
1.7. La sentenza 188 del 2010 e la sentenza 74 del 2013: il caso “Valentino” e il caso “Cosentino”.....	152
1.8. Le nuove evoluzioni della prassi parlamentare in tema di intercettazioni indirette e casuali.....	157
<b>2. I più recenti sviluppi in tema di libertà di comunicazione: innovazioni tecnologiche e nuovi confini della nozione di intercettazioni indirette.....</b>	<b>160</b>
2.1. La sentenza 157 del 2023: il caso “Ferri”.....	161
2.1.2. La reazione del Parlamento alla declaratoria di illegittimità costituzionale.....	166
2.2. La sentenza 170 del 2023: il caso “Renzi”.....	168
2.2.1. La ricostruzione della nozione di “corrispondenza” alla luce della sentenza 170 del 2023.....	174
2.3. La sentenza 227 del 2023: il caso “Esposito” .....	177
2.3.1. Gli “indici sintomatici” individuati nella sentenza 227 del 2023: aspetti problematici e il rapporto con il caso “Ferri”.....	183
2.4. La sentenza 117 del 2024: il caso “Siri”.....	188
2.4.1. Il diniego del Senato della Repubblica.....	188
2.4.2. La pronuncia della Corte costituzionale.....	192
<b>Riflessioni conclusive.....</b>	<b>201</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>205</b>



## ***Introduzione***

Il presente elaborato ha per oggetto la libertà di comunicazione del parlamentare e le relative le garanzie costituzionali previste nel nostro ordinamento giuridico, soprattutto alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale e della prassi parlamentare in materia.

Un' analisi intorno alla libertà di comunicazione del parlamentare non potrà prescindere una preliminare disamina, che si compirà nel capitolo I, di due norme costituzionali di fondamentale importanza:

*in primis* l'articolo 68 della Costituzione il quale disciplina l'immunità parlamentare, istituto di centrale rilevanza, in quanto strumentale ad un libero esercizio del mandato del parlamentare. Sarà, in primo luogo, necessario soffermarsi sugli sviluppi storici dell'istituto in parola, analizzando dapprima la previgente disciplina prevista dallo Statuto Albertino, per poi ripercorrere l'*iter* di approvazione dell'art. 68 Cost. in Assemblea costituente. In tale sede emergerà come fosse radicata negli intenti dei costituenti la volontà di affermare nuovamente i principi di insindacabilità dalle opinioni espresse e l'inviolabilità parlamentare, completamente destrutturati e resi privi di efficacia durante l'epoca fascista. L'art. 68 Cost. ha quindi assunto nell'ordinamento repubblicano un ruolo eminente, ossia quello di ripristinare la centralità del Parlamento e del parlamentare nell'equilibrio politico – istituzionale italiano. L'istituto della “richiesta di autorizzazione” da parte dell'autorità giudiziaria alla Camera di appartenenza per procedere penalmente contro un parlamentare è stato per molto tempo lo strumento tramite il quale il Parlamento ha garantito l'effettività delle prerogative parlamentari. La richiesta di autorizzazione a procedere era in origine sorretta dalla necessità di evitare che vi fosse uno sviamento della finalità dei procedimenti giudiziari, in quanto potenzialmente strumentalizzati per fini persecutori (c.d. *fumus persecutionis*) nei confronti dei membri del Parlamento, minando così l'efficacia dell'azione politica.

Se da un lato i nobili intenti dei padri costituenti hanno trovato ampio riscontro durante le prime legislature, impedendo la prosecuzione di procedimenti penali per reati di natura politica, intentati da parte di una magistratura formatasi durante il regime, dall'altro, specie a partire dagli anni '70, l'immunità parlamentare ha perso tale connotazione ideologica e ha assunto la veste di simbolo di una classe politica arroccata sui propri privilegi. Inoltre, la prassi delle Camere di negare sistematicamente tali autorizzazioni,

anche quando vi fossero delle accuse supportate da gravi elementi probatori, ha spinto il legislatore italiano a modificare l'art. 68 Cost. attraverso la legge costituzionale n. 3\1993, riducendo così l'intensità delle garanzie accordate ai parlamentari. La riforma ha infatti abolito l'istituto dell'autorizzazione a procedere, sostituendolo con un sistema di autorizzazioni *ad acta*, per il compimento di alcuni atti di ricerca della prova che coinvolgano il parlamentare.

Si procederà poi con l'analisi della disciplina prevista per la sottoposizione dei membri del Parlamento a mezzi istruttori limitativi della libertà di comunicazione. In particolare, ci si soffermerà sul sequestro di corrispondenza, sulla disciplina dei tabulati telefonici – i quali consentono di conoscere i c.d. dati esteriori della comunicazione - e sulle intercettazioni di conversazioni del parlamentare.

Concludendo l'approfondimento sull'art. 68 Cost., si illustrerà la prospettiva sovranazionale delle immunità parlamentari, concentrandosi in particolare sulla tematica delle intercettazioni agli europarlamentari e sulla disciplina – nazionale o unionale - da applicare in concreto.

Ulteriori problematiche emergeranno inoltre in relazione alla nozione di “comunicazione”, anche alla luce degli sviluppi tecnologici delle forme di comunicazione telematico- digitali. Per tale questione non si potrà dunque rinunciare ad un confronto analitico con un'ulteriore norma costituzionale, la quale, per propria natura, è centrale riguardo il tema che si è esaminato: l'articolo 15 della Costituzione, il quale postula l'inviolabilità della libertà e della segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione. Si evidenzierà quindi come inevitabilmente i parlamentari siano titolari di ulteriori forme di garanzia rispetto a quelle generiche previste ai sensi dell'articolo 15 della Costituzione, e applicabili a tutti gli altri consociati, i quali non godono di questo particolare *status*.

Anche in tal caso si procederà dapprima con uno studio dei lavori preparatori in sede costituente, e successivamente con un'analisi delle nozioni di “comunicazione” e “corrispondenza”, al fine di assicurare una più consapevole conoscenza dei confini applicativi della previsione costituzionale.

Anche in relazione alla libertà di comunicazione si è ravviserà la necessità di ampliare il discorso riferendosi ad una prospettiva europea. L'analisi in tal caso si concentrerà sul

diritto al rispetto della vita privata e familiare, del domicilio e della corrispondenza, quali principi fondamentali sanciti sia dall'articolo 17 del Patto internazionale sui diritti civili e politici che dall'articolo 12 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, oltre che dall'art.8 dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU), anche alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Conclusa la disamina delle norme costituzionali rilevanti per il tema, nel capitolo II si analizzeranno profili applicativi del disposto costituzionale, osservando in concreto quali siano le problematiche di legittimità costituzionale nell'ambito del procedimento penale. In particolar modo ci si soffermerà sul delicato rapporto che intercorre tra le esigenze investigative e le garanzie costituzionali in tema di comunicazioni e di immunità parlamentare. È da specificare infatti che lo strumento delle intercettazioni, come mezzo di ricerca della prova previsto ai sensi degli artt. 266 e ss. del Codice di procedura penale, se da una parte ha consentito la risoluzione con successo di numerosissimi procedimenti penali, costituendo di fatto l'arma principale a contrasto della criminalità, specie nella sua forma associata, può d'altra parte dare luogo a degli inquietanti fenomeni invasivi ai danni della sfera di riservatezza dei consociati, così gravi da poter pregiudicare non solo la sfera dei privati ma l'intero ordine costituzionale. Anche in relazione ai casi che verranno analizzati, nel capitolo II si approfondirà la tematica della compatibilità dell'utilizzo del c.d. *trojan horse* quale mezzo investigativo tipico. Si parla di un tipo di *malware* che, una volta introdotto in un dispositivo, consente di eseguire attività di monitoraggio e acquisizione di informazioni. Può essere introdotto sia con accesso fisico al dispositivo, sia da remoto, spesso tramite allegati *e-mail*, SMS o aggiornamenti *software*. Una volta attivato, permette agli investigatori di accedere ai dati nel sistema e di intercettare informazioni in tempo reale, monitorando dispositivi come schermo, tastiera, microfono e *webcam*, registrando ciò che viene digitato o visto, e captando suoni e immagini.

Lo studio si focalizzerà poi sugli aspetti più specifici della disciplina prevista per i parlamentari: la legge n. 140/2003, in attuazione dell'art. 68 Cost.

In primo luogo, sono saranno osservati i lavori preparatori della legge in questione, specie in relazione all'emendamento Schifani, il quale ha ampliato l'ambito normativo della legge n.140/2003, prevedendo all'art. 1 una particolare forma di sospensione dei processi penali a carico delle Alte Cariche dello Stato. Il frutto di tale emendamento, noto come

lodo “Maccanico- Schifani”, come si osserverà, è stato poi oggetto di censura da parte della Corte costituzionale in occasione della sentenza n. 24 del 2004.

In seguito, si analizzerà la disciplina specifica della legge n. 140/2003.

In particolare, l’attenzione sarà posta sul regime previsto dagli artt. 4 e 5, i quali prevedono l'autorizzazione per gli atti che limitano la libertà personale dei parlamentari, chiarendo quali misure siano sottoposte al vaglio della Camera di appartenenza (perquisizioni personali o domiciliari, ispezioni personali, intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni, sequestri di corrispondenza, o acquisire tabulati di comunicazioni, applicazione di una misura cautelare o coercitiva) e precisando che la richiesta deve provenire dall'autorità che emette il provvedimento. Il discorso intorno al tema delle intercettazioni del parlamentare non potrà prescindere anche dalla lettura dell’art. 6, il quale prende in considerazione ipotesi differenti di intercettazioni rispetto a quelle “dirette”, disciplinate dell’art. 4. L’art. 6 stabilisce, infatti, un diverso regime allorché la captazione sia “indiretta” o “casuale”, prevedendo che qualora una comunicazione di un parlamentare sia casualmente intercettata in seno ad un procedimento penale a carico di terzi, si applichi un regime di autorizzazione della Camera di appartenenza successiva rispetto alla celebrazione dell’atto di indagine.

Analizzati i profili normativi della disciplina di attuazione prevista dalla legge 140/2003, si procederà poi ad apprezzarne i profili applicativi tramite lo studio delle sentenze della Corte costituzionale che in più occasioni si è pronunciata per l’illegittimità di alcune disposizioni, e della relativa prassi parlamentare. Successivamente la legge 140/2003 ha costituito lo strumento per dirimere i numerosi conflitti di attribuzione tra poteri dello stato sorti tra la magistratura e il Parlamento.

In particolare, dall’analisi congiunta della prassi parlamentare e della giurisprudenza costituzionale è stato possibile apprezzare i punti di commistione sussistenti sia sotto il profilo fattuale, specie in relazione ai conflitti di attribuzione, sia con riguardo all’inevitabile adeguamento che la prassi ha subito rispetto al dettato della Corte costituzionale.

L’elaborato ha trovato poi la sua conclusione attraverso una analisi di quattro recentissimi casi sottoposti alla Corte costituzionale tra il 2023 e il 2024.

In tali vicende è stato necessario osservare come il Giudice delle leggi sia approdato a risultati confliggenti in due recenti pronunce – le sentenze nn. 157 del 2023 e n. 170 del 2023 - pur analizzando i medesimi istituti giuridici. Tale antinomia ha evidenziato il complesso equilibrio tra le attività investigative e le garanzie parlamentari, il quale non può ignorare il principio fondamentale secondo cui le prerogative parlamentari non proteggono interessi personali, ma la funzione che il parlamentare è chiamato a svolgere nell'interesse della collettività, come previsto dagli artt. 1 e 67 della Costituzione.

La Corte è tornata a pronunciarsi sul tema della libertà di comunicazione del parlamentare anche in occasione di un'altra sentenza, la sentenza n. 227 del 2023, in occasione della quale ha fornito degli indici sintomatici per l'individuazione delle intercettazioni aventi natura indiretta.

In ultimo si proceduto alla disamina di un'altra vicenda, una delibera del Senato della Repubblica, nella quale veniva posto il diniego all'autorizzazione per l'utilizzo di intercettazioni di conversazioni captate sull'utenza di un terzo che coinvolgevano un parlamentare. Analizzate le motivazioni alla base del diniego parlamentare, si proceduto all'analisi della relativa sentenza n. 117 del 2024, in occasione della quale la Corte costituzionale si è pronunciata annullando la delibera del Senato della Repubblica, sulla base del disposto dall'art. 6 della legge n. 140/2003.



## CAPITOLO I

### LIBERTÀ DI COMUNICAZIONE E GARANZIE COSTITUZIONALI DEL PARLAMENTARE: EVOLUZIONE STORICA E FONDAMENTO GIURIDICO

#### *1. Le immunità parlamentari*

Il concetto di immunità parlamentare è senza dubbio il risultato di un lungo processo evolutivo, non ancora culminato, intrinsecamente connesso alla nascita del parlamentarismo moderno e imprescindibilmente legato agli sviluppi dell'organo parlamentare di ogni ordinamento giuridico. Come si vedrà, infatti, l'immunità parlamentare è un istituto di diritto costituzionale storicamente determinato, soggetto alle evoluzioni della cultura giuridica, del ruolo storico, politico e rappresentativo che il Parlamento, e di riflesso il parlamentare come persona fisica immedesimata organicamente, riveste.

Ripercorrendo l'evoluzione storica dell'istituto in parola si può evidenziare che la nascita delle immunità parlamentari risale all'epoca della creazione dei parlamenti moderni. La prima enunciazione di un'immunità per i membri di un'assemblea si trova infatti nel *Bill of Rights* del 1689, emanato al seguito di un'aspra battaglia tra la Corona Inglese e i comuni<sup>1</sup>. L'ottenimento dell'immunità per i membri del Parlamento assunse una primaria rilevanza per la futura evoluzione del costituzionalismo britannico. Le prerogative parlamentari emersero gradualmente, ma con determinazione, fino ad arrivare al passaggio dal regime assolutistico a quello costituzionale. Questo processo fu strettamente legato alla necessità di garantire l'autonomia dei gruppi politici con interessi contrastanti rispetto alla Corona, proteggendoli dagli attacchi giurisdizionali compiuti in nome del monarca. Le prerogative avevano pertanto principalmente lo scopo di preservare i membri del Parlamento dall'ingerenza nella loro libertà di espressione e di voto, sia da parte dell'autorità sovrana che dalla giurisdizione ordinaria. Questa prerogativa, radicata infatti nel principio uguaglianza, sancì l'impossibilità per il monarca

---

<sup>1</sup> L'emanazione del *Bill of Rights* è preceduta da una sequenza di avvenimenti cruciali nella storia inglese, comprendente la guerra civile, la tragica decapitazione di Carlo I Stuart, l'epoca di dominio cromwelliano, il restauro degli Stuart con la reggenza di Carlo II e Giacomo II, per giungere infine alla successione di Maria Stuart e Guglielmo d'Orange. Si veda per un approfondimento G.ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari (natura e limiti di una garanzia costituzionale)*, Torino, 1979, p. 6.

di sottrarre sé stesso od altri al rispetto delle leggi del Parlamento, oltre a vietare l'applicazione di sanzioni eccessive, crudeli o insolite. Tale insindacabilità parlamentare costituisce il fondamento ancestrale della libertà di espressione, codificata come pilastro supremo nell'assetto giuridico britannico, noto anche con l'espressione inglese *Freedom of Speech*. Inoltre, essa incarna l'essenza stessa del sistema parlamentare, in quanto garantisce ai membri del Parlamento il diritto di criticare il sovrano e i suoi ministri, instaurando così l'obbligo per quest'ultimi di conquistare gradualmente la fiducia dell'assemblea legislativa<sup>2</sup>.

Anche il neonato Congresso americano, plasmato dalle menti illuminate dei padri fondatori della Costituzione statunitense, ravvisa l'importanza di tutelare i propri membri attraverso l'immunità delle proprie dichiarazioni, adottando un meccanismo a quello inglese, nell'art. 1 sez. VI Cost. U.S.A. del 1787, che gli studiosi nominano *Speech or Debate clause*. È da specificare, tuttavia, che le numerose eccezioni previste nel divieto di arresto attenuano tale salvaguardia, consentendo l'intervento giudiziario solo in caso di gravissime violazioni, come il tradimento o la turbativa dell'ordine pubblico.

Nel 1791, i costituenti francesi estendono ulteriormente tali prerogative, garantendo agli articoli 7 e 8 della sezione V un ampio ventaglio di garanzie per i rappresentanti della nazione, tra cui il divieto di arresto se non in flagranza di reato e l'impossibilità di intraprendere azioni penali senza il consenso del corpo legislativo<sup>3</sup>.

Alla luce di quanto brevemente esposto è possibile comprendere quali siano i motivi per i quali le immunità parlamentari sono state tradizionalmente bipartite tra quelle di origine anglosassone e quelle di impostazione francese: le prime si concentrano principalmente sull'immunità sostanziale per gli atti compiuti nell'esercizio del mandato e le seconde includono anche protezioni procedurali, specialmente nel contesto penale<sup>4</sup>.

Venendo ad un'analisi terminologica "immunità, prerogative, privilegi e guarentigie parlamentari" indicano un insieme di concetti che variano in ampiezza a seconda dei contesti storici e politici dei singoli Paesi. Queste categorie mirano a garantire uno *status*

---

<sup>2</sup> M. CERASE, Commento all'Art. 68, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, p.1299.

<sup>3</sup> G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari*, cit., pp. 7 e 8.

<sup>4</sup> Cfr M. CERASE, *Commento all'Art. 68*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 1300 e ss.

giuridico particolare ai membri del Parlamento, soprattutto per quanto riguarda l'esercizio di talune libertà. Tale *status* si manifesta principalmente attraverso deroghe al diritto comune. L'uso prevalente di una di queste espressioni risulta influenzato più da motivazioni storico-politiche che da ragioni di carattere dottrinale. Negli ultimi tempi, si è notata una tendenza più marcata ad attribuire un diverso valore sostanziale alle diverse denominazioni, con una preferenza, soprattutto nei Paesi non anglosassoni, per l'espressione "prerogative parlamentari". In questo contesto, si osserva che mentre il termine "privilegio" evidenzia il carattere individuale ed eccezionale delle situazioni giuridiche previste, il termine "prerogativa" sottolinea il legame tra le deroghe alla disciplina generale e l'esercizio della funzione parlamentare<sup>5</sup>. Il termine "immunità" si riferisce invece al concetto di esenzione e di non sottoposizione a determinati obblighi e vincoli previsti dal diritto comune per ogni persona e istituzione, senza specificare se si tratti di singoli individui o dell'intero corpo parlamentare, e senza approfondire i motivi politico-costituzionali che giustificano tale attribuzione, i quali variano a seconda dei contesti storici e dell'organizzazione giuridica della società<sup>6</sup>. È proprio significato tradizionale del termine "immunità", il quale sembrerebbe restare invariato nel tempo<sup>7</sup>, che si preferisce utilizzare l'espressione "immunità parlamentare". Tale locuzione ha infatti un significato più ampio rispetto al termine "prerogativa", in quanto più indeterminata, ma ha un significato più limitato rispetto al termine "guarentigia", poiché non include istituti come la verifica delle elezioni o l'indennità parlamentare, che sono invece comunemente associati a concetti più ampi di prerogativa o garanzia<sup>8</sup>.

È importante sottolineare inoltre che la preferenza della dottrina nell'utilizzo del termine "immunità parlamentare" è giustificata non solo dai motivi precedentemente esposti, ma anche dall'intento di non condizionare l'interpretazione e soprattutto l'applicazione dell'istituto in parola da ingerenze esteriori al diritto positivo, basando l'analisi

---

<sup>5</sup> M.C. GRISOLIA, *Immunità parlamentari e Costituzione*, Padova, 2000, p. 3 e ss.

<sup>6</sup> Cfr. S. TRAVERSA, *Immunità parlamentare*, in *Enc. Dir.*, XX, 1970, p. 178.

<sup>7</sup> Così V. MICELI, *Immunità parlamentari*, in *Enc. giur. it.*, Milano, 1902 VIII, pt. I, p.110 ss.

<sup>8</sup> Si veda per un approfondimento lessicale cfr. G. LOJACONO *Le prerogative dei membri del Parlamento*, Milano, 1954, p. 34 s.; V.MICELI, *Immunità parlamentari*, in *Enc. giur. it.*, cit., p. 113.; V.CHIEPPA., *Le prerogative parlamentari*, in *I controlli sul potere (Alleanza Costituzionale)*, Firenze, 1967, p. 31 s.; F. COLACE, *L'arresto dei membri del Parlamento nella flagranza di un delitto*, in *Giust. pen.*, 1950, n.3, p.503; RESCIGNO P., *Immunità e privilegio*, in *Riv. dir. civ.*, 1961, n.1, p. 425, il quale delinea differenze tra privilegio, dispensa e prerogativa.

Per un tentativo di inquadrare la nozione di immunità nella teoria generale del diritto cfr. E. KANTOROWICZ, *The definition of Law*, Cambridge, 1958, p. 38 ss.

unicamente sulle norme costituzionali positive, senza deviare su considerazioni di tipo politico<sup>9</sup>. Introno al tema dell'immunità parlamentare, infatti, lo scopo dell'analisi scientifica è stato spesso quello di esaminare l'opportunità o meno della previsione e del mantenimento di tale sistema di deroghe al diritto comune, considerando il privilegio in questione come un dato di fatto, senza entrare nel merito della fondatezza e legittimità dello stesso<sup>10</sup>. I termini "immunità" e "prerogative", comunemente presenti nella nostra letteratura pubblicistica, sono infatti usati in modo intercambiabile senza implicare significati specifici che potrebbero risultare fuorvianti, soprattutto quando applicati a periodi storici diversi dal nostro<sup>11</sup>.

Va altresì sottolineato che autorevole dottrina<sup>12</sup> ha espresso nette perplessità riguardo all'istituto dell'immunità parlamentare. H. Kelsen, in particolare, riteneva che l'inviolabilità parlamentare, sebbene potesse essere giustificata all'epoca della rivoluzione inglese, durante la quale il Governo del Re e il Parlamento erano in conflitto, non avesse trovato più alcuna ragion d'essere nella repubblica parlamentare. In un contesto in cui il Governo si pone come «un'appendice del Parlamento» e soggetto al più rigoroso controllo dell'opposizione e dell'intera opinione pubblica, infatti l'immunità non potrebbe essere considerata come uno strumento di difesa della minoranza dall'arbitrio della maggioranza<sup>13</sup>. Infatti, essendo proprio la maggioranza a decidere sull'autorizzazione a procedere, si evidenzerebbe, per l'Autore, come l'immunità parlamentare sia un concetto discutibile nell'attuale contesto politico – istituzionale<sup>14</sup>.

### ***1.1. Dallo Statuto Albertino alla Costituzione repubblicana***

Prima di procedere ad una puntuale disamina normativa dell'articolo 68 della Costituzione, sembrerebbe opportuno analizzare la disciplina delle immunità nello Statuto Albertino quale precedente costituzionale del nostro ordinamento giuridico. Lo

---

<sup>9</sup> M.C. GRISOLIA, *Immunità parlamentari e Costituzione*, cit., p.12.

<sup>10</sup> S. TRAVERSA, *Immunità parlamentare*, cit., p.179.

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> Cfr. H. KELSEN, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, Tubingen, 1929, trad. it., in *ID.*, *Democrazia e cultura*, Bologna, 1955, p.3 ss., sul punto 50-52; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1975, pp.494- 496; T. MARTINES, *Diritto Costituzionale*, Milano, 1978, p.275; G. TREVES, *Principi di diritto pubblico*, Torino, 1973, p.116.

<sup>13</sup> H. KELSEN., *La democratie, sa nature, sa valeur*, traduzione francese a cura di M.EISENMANN, Parigi, 1932, p.51.

<sup>14</sup> *Ibid.*

Statuto, infatti, fu il principio di un percorso storico e giuridico tramite il quale è possibile apprezzare e comprendere le linee evolutive dell'istituto di diritto costituzionale che ci si accingerà ad esaminare.

In Italia, le istituzioni parlamentari, emergenti durante i moti liberali del XIX secolo, non si discostarono, per quanto riguarda le garanzie, dai principi consolidati nel costituzionalismo inglese e francese (senza però raggiungere gli estremi di quest'ultimo)<sup>15</sup>. Lo Statuto Albertino, seguendo strettamente la Carta francese del 1830, stabilì che deputati e senatori non potevano essere sottoposti a giudizio per le opinioni espresse o i voti dati in parlamento (art. 51). Inoltre, nessun deputato poteva essere arrestato, tranne in caso di flagranza di reato, durante le sessioni parlamentari, né processato penalmente senza il consenso della Camera (art. 45). L'articolo 46 esentava i deputati dai mandati di cattura per debiti durante le sessioni della Camera e le tre settimane precedenti e successive alle stesse. Per i soli senatori, era richiesta poi l'autorizzazione del senato per l'arresto, tranne che in caso di flagranza di reato. Inoltre, ai senatori era garantita l'esenzione dalla giurisdizione dei tribunali ordinari, detenendo il Senato il potere di giudicare i reati commessi da essi.

Si ritiene inoltre opportuno sottolineare che "il giudizio dei pari" previsto per i senatori è stato, nello specifico, oggetto di aspre critiche da parte di alcuni autori liberali<sup>16</sup>. Inoltre, più in generale, la disciplina stabilita nello Statuto albertino ha generato numerosi dubbi interpretativi causando un dibattito che si è protratto e si protrae, nonostante le successive modifiche costituzionali. Altri dubbi, e relative aspre polemiche, sorsero anche in ordine ad ulteriori questioni<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari*, cit., p. 20

<sup>16</sup> L'esenzione dalla giurisdizione comune era una pratica residua dell'epoca feudale, motivata dalla preoccupazione di un ipotetico favore della magistratura nei confronti dei senatori, spesso provenienti dalla nobiltà, specialmente in un periodo in cui la magistratura stava iniziando a includere individui di estrazione sociale diversa. Questa disposizione statutaria veniva quindi interpretata come un privilegio effettivo, oggetto di critiche da parte della dottrina liberale. Per un approfondimento su questo argomento: L. CASANOVA, *Del diritto costituzionale*, Genova, 1860, p. 286 e ss.; G. ARANGIO RUIZ, *Delle garanzie costituzionali*, Napoli, 1886 p. 206 e ss.

<sup>17</sup> Ne cita alcune G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari*, cit. p. 20 e ss.:

«l'estensione delle garanzie nel tempo della vita parlamentare in relazione alla durata della legislatura; l'individuazione temporale del momento genetico dello status del parlamentare; il concetto di flagranza di reato, e la compatibilità del concetto di "quasi-flagranza"; ed infine in ordine alla sussistenza di poteri svincolati dalla richiesta di autorizzazione alla Camera di appartenenza, esercitabili dall'autorità giudiziaria, prima della richiesta stessa».

Come si ha modo di osservare quindi tali norme statutarie hanno suscitato nel tempo parecchie perplessità. La magistratura *in primis* aveva alimentato una prassi particolarmente aggressiva rispetto alle ragioni e alle prerogative della rappresentanza politica<sup>18</sup>. Per affrontare tali questioni e chiarire i numerosi dubbi legali, la Camera dei deputati istituì una commissione composta da sette membri, guidata dal rinomato giurista Pasquale Stanislao Mancini. Questa commissione aveva il compito di redigere una relazione sull'interpretazione dell'articolo 45 dello Statuto albertino. Presentata il 30 luglio 1870, la relazione rappresentò una decisa difesa dei diritti della rappresentanza politica, principalmente mirata a rafforzare le garanzie parlamentari, in un momento in cui l'autorità della Camera elettiva non era ancora pienamente consolidata. Oltre alle soluzioni proposte per le varie questioni, particolarmente significativa fu l'affermazione che le Camere godessero del potere esclusivo di decidere in modo sovrano sull'interpretazione e sull'applicazione delle norme statutarie relative alle garanzie parlamentari<sup>19</sup>.

Sebbene i principi statutari e la loro interpretazione durante il periodo "liberale" non fossero stati ufficialmente modificati, l'avvento del regime fascista comportò cambiamenti significativi, con un uso diverso degli stessi istituti per nuovi fini. Queste trasformazioni furono evidenziate chiaramente dalla dottrina ufficiale dell'epoca<sup>20</sup>, che sottolineava la natura delle prerogative parlamentari come parte di un diritto speciale, distinto dal diritto comune. Tale diritto speciale doveva essere interpretato in stretta relazione con il contesto politico e istituzionale dell'epoca, adattandosi allo spirito e ai principi vigenti. Le garanzie statutarie dovevano quindi essere considerate funzionali al nuovo assetto politico-istituzionale anziché astratte e generali<sup>21</sup>.

Ad esempio, poiché il nuovo regime aveva abolito il dualismo tra governo e parlamento, le garanzie statutarie non potevano essere utilizzate contro eventuali abusi del potere esecutivo. Inoltre, l'immunità garantita ai deputati e senatori dall'articolo 51 dello Statuto (in materia di insindacabilità delle opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari) non si estendeva alla condotta parlamentare dei membri del Partito

---

<sup>18</sup> *Ibid.*, p.21.

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> Si veda per un approfondimento sull'ordinamento costituzionale durante il ventennio fascista: P. CHIMENTI, *Manuale di diritto costituzionale fascista*, Torino, 1933, p. 318 e ss.; A. GROPPALI, *Istituzioni di diritto pubblico* (a cura del Guf di Venezia), 1941, pp.90-107.

<sup>21</sup> G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari*, cit. p. 21.

Nazionale Fascista (PNF), poiché questi accettavano la disciplina del partito. Di conseguenza, il regolamento della Camera prevedeva la decadenza dei deputati espulsi dal partito fascista: le espulsioni, determinate dal segretario del partito (spesso anche capo del governo), comportavano automaticamente la perdita del mandato parlamentare.

Nonostante lo Statuto mantenesse formalmente le garanzie parlamentari immutate, nella pratica queste venivano drasticamente limitate da una serie di abusi nei confronti delle forze di opposizione, esposte al potere esecutivo e alle forze di polizia. Le perquisizioni personali e domiciliari, gli atti di violenza privata, i sequestri e persino gli omicidi rappresentavano un'evoluzione autoritaria del regime, che apparentemente si basava sulla legalità statutaria. La fine del sistema parlamentare italiano fu segnata dalla eliminazione fisica e dall'intimidazione dei deputati dell'opposizione, violando così l'inviolabilità parlamentare. Questo mise in evidenza quanto le garanzie dei deputati fossero connesse alla libertà del parlamento e al funzionamento delle istituzioni democratiche<sup>22</sup>.

Le innovazioni autoritarie hanno quindi notevolmente alterato il ruolo dei parlamentari, specialmente per quanto riguarda le implicazioni sul Codice penale. Sebbene ufficialmente l'insindacabilità prevista nello Statuto rimanesse intatta, la sua effettiva salvaguardia era sempre più compromessa. L'approvazione preventiva della Camera restava un requisito, l'inclusione dei deputati tra i funzionari dello Stato li rendeva comunque dipendenti dagli indirizzi politici, in gran parte determinati dal governo. Non servirà ricordare la storica quanto disgraziata seduta del 30 maggio 1924, durante la quale l'on. Giacomo Matteotti denunciò le irregolarità e le violenze che avevano accompagnato le elezioni appena tenutesi, chiedendo che gli atti fossero rinviati alla Giunta delle elezioni per un esame più corretto. Il suo discorso fu accompagnato dalle grida di protesta e di minaccia dei deputati fascisti. Quando il presidente Alfredo Rocco gli tolse la parola, Matteotti replicò che doveva ancora finire il suo discorso. Rocco acconsentì ma precisando: «*Onorevole Matteotti, se ella vuol parlare, ha facoltà di continuare, ma prudentemente*». Matteotti gli rispose secco: «*Io domando di parlare né prudentemente né imprudentemente. Chiedo di parlare parlamentariamente*»<sup>23</sup>. La sua richiesta fu respinta e quelle parole, pur pronunciate all'interno dell'Aula, gli costarono la vita<sup>24</sup>. Il problema

---

<sup>22</sup> E.GIANFRANCESCO, *Parlamento e regolamenti parlamentari in epoca fascista*, in *Osservatorio sulle Fonti*, 2008, n.2, p.4 .

<sup>23</sup> Relazione Rocco in *Lavori preparatori al codice penale e di procedura penale*, vol. V, parte II, 1929.

<sup>24</sup> M.CERASE, *Anatomia critica delle immunità parlamentari italiane*, Soveria Mannelli (CA), 2011, p.39

delle garanzie parlamentari, presente finché c'erano rappresentanti dell'opposizione, praticamente cessò il 9 novembre 1926, quando le opposizioni "dell'Aventino" furono dichiarate decadute, violando apertamente le garanzie politiche tradizionalmente accordate ai deputati<sup>25</sup>.

La legge del 19 gennaio 1939<sup>26</sup> segnò la fine della Camera "rappresentativa" e l'istituzione della Camera dei fasci e delle corporazioni, composta da membri selezionati tra coloro che ricoprivano cariche ufficiali nel partito o nell'organizzazione corporativa. Questa trasformazione rese il Parlamento completamente dipendente dall'esecutivo, senza alcuna possibilità di esprimere dissenso, né nella Camera dei fasci e delle corporazioni né nel Senato, dove gli esponenti liberali erano praticamente scomparsi<sup>27</sup>.

### ***1.1.1 Le prerogative parlamentari nei lavori preparatori della Seconda sottocommissione***

Durante la redazione della Costituzione, le prerogative parlamentari erano già parte integrante della tradizione del nostro ordinamento, pertanto la loro conferma, con poche variazioni rispetto al passato, era considerata scontata. A differenza di altre questioni, non ci fu praticamente alcun dibattito in merito all'inclusione o meno tali di prerogative nel testo costituzionale. Già durante il regime politico che si era formato durante gli anni '43-'46, noto come il "periodo transitorio" che va dalla caduta del fascismo, attraverso la lotta di liberazione, fino alle scelte istituzionali fondamentali della tarda primavera del '46, ebbe luogo la nascita di un regime di partiti che reggerà l'equilibrio politico del nostro Paese fino al 1993. Si rafforzarono quindi, durante tale periodo transitorio, sia un forte interesse politico che la necessità costituzionale di garantire il funzionamento del Parlamento, in quanto principale luogo di espressione dei partiti politici nelle istituzioni, attraverso la previsione di una serie di garanzie per proteggere le libertà parlamentari,

---

<sup>25</sup> G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari* cit., p. 26.

<sup>26</sup> R. d.l. n.295/1939.

<sup>27</sup> Per un approfondimento storico: C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia (1849-1948)*, Bari, 1974, p. 373; P. CALAMANDREI, *La funzione parlamentare sotto il Fascismo*, in AA.VV., *Il Centenario del Parlamento. 8 maggio 1848 – 8 maggio 1948*, Roma, 1948, p. 261 ss.; C. ESPOSITO, *Scritti giuridici scelti. Il Teoria generale dello Stato e Diritto costituzionale prerepubblicano*, Napoli, 1999, p. 309 ss; V. ONIDA, *L'ordinamento costituzionale italiano dalla caduta del fascismo all'avvento della Costituzione repubblicana. Testi e documenti con due saggi introduttivi sul periodo costituente e sulla Costituzione*, Torino, 1991.

soprattutto dopo gli abusi antiparlamentari del regime fascista. Le immunità garantite ai membri del Parlamento costituivano quindi un elemento significativo del nuovo programma costituzionale. Tali prerogative furono infatti reintegrate attraverso due decreti legislativi luogotenenziali: l'insindacabilità per gli atti compiuti nell'esercizio delle funzioni, già prevista per i membri della Consulta nazionale nel 1945<sup>28</sup>, e l'immunità dagli arresti e dal processo penale, estesa anche alle perquisizioni personali e domiciliari, per i deputati dell'Assemblea costituente nel 1946<sup>29</sup>.

Il dibattito si è svolto sia in sottocommissione che, in misura meno accentuata, in Assemblea. La dottrina più autorevole ha immediatamente osservato che il dibattito, fin dall'inizio, si è concentrato su questioni marginali e di natura prevalentemente tecnica<sup>30</sup>. Fu certamente chiarito che le disposizioni costituzionali non avevano lo scopo di istituire privilegi ingiustificati: nelle discussioni sull'articolo 68, l'onorevole Leone<sup>31</sup> argomentò: «Gli articoli proposti dagli on. Conti e Mortati mirano naturalmente ad impedire che un atto dell'autorità giudiziaria o di polizia possa essere ispirato da una valutazione o da un orientamento politico e avere lo scopo di rendere impossibile a un deputato la libera esplicazione del suo mandato parlamentare». L'onorevole La Rocca<sup>32</sup>, condividendo questa visione, dichiarò: «Il principio dell'immunità parlamentare non mira a creare una posizione di privilegio al deputato rispetto alle esigenze della giustizia, ma a garantirlo da una eventuale sopraffazione di carattere politico». Tuttavia, aggiunse che ciò non dovrebbe mai impedire l'applicazione della giustizia nel caso in cui un deputato commetta un reato, ma piuttosto evitare che possa essere vittima di provocazioni durante periodi di tensione sociale. Altri, come l'onorevole Nobile, dichiararono invece di non essere favorevole ad un «troppo largo ampliamento delle immunità parlamentari, perché i deputati non debbono essere incoraggiati a perdere il dominio di sé stessi ed essere indotti così ad atti inconsulti: ogni deputato deve essere di esempio agli altri cittadini non solo nella sua condotta politica, ma anche negli atti della sua vita privata»<sup>33</sup>.

---

<sup>28</sup> D. Ig. Igt. 31 agosto 1945, n. 539, art.4.

<sup>29</sup> D. Ig. Igt. 10 marzo 1946, n. 74, art. 81.

<sup>30</sup> Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari*, cit. pp. 28-29; G. LONG, *Art. 68* in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, Le Camere*, Bologna-Roma, 1986, p.186

<sup>31</sup> *Atti Assemblea Costituente*, II sottocommissione, 19 settembre 194, vol. II, p.1043

<sup>32</sup> *Ibid.*, p.1045.

<sup>33</sup> *Ibid.*, p.1045.

Nonostante questi discorsi, le discussioni sull'articolo 68 non approfondirono pienamente le ragioni alla base delle garanzie parlamentari.

Ad ogni modo, le due proposte normative discusse dalla Commissione riguardavano la prerogativa dell'inviolabilità e differivano solo su alcuni punti. La prima proposta, presentata dall'onorevole Conti, recitava: «I deputati, durante l'esercizio del mandato, non possono essere arrestati se non in flagranza di reato. Non possono essere arrestati neppure in esecuzione di sentenza di condanna, né possono essere sottoposti a procedimento penale senza autorizzazione della Camera». La seconda proposta avanzata dall'onorevole Mortati era di questo tenore: «I deputati non possono essere sottoposti a procedimento penale, né essere privati della loro libertà personale, neanche in esecuzione di sentenza penale, senza l'autorizzazione della Camera. L'autorità che abbia proceduto all'arresto di un deputato in caso di flagrante reato, deve darne senza alcun indugio comunicazione alla Presidenza della Camera che promuove l'immediata deliberazione dell'Assemblea». <sup>34</sup>

Preme sottolineare che la discussione, come evidenziato anche dal dal presidente della sottocommissione Terracini, gravitò intorno a quattro punti tematici<sup>35</sup>, quali:

- 1) se l'immunità debba essere valida per l'intera legislatura o interrotta durante gli intervalli tra le sessioni;
- 2) se sia necessaria l'autorizzazione della Camera anche per l'arresto in seguito a condanna penale;
- 3) la definizione dei casi in cui la flagranza deve o non deve essere applicata per procedere all'arresto di un deputato;
- 4) la proposta di estendere l'immunità anche al domicilio del deputato.

La sottocommissione inizialmente concordò sul principio che l'immunità dovesse essere valida per l'intera legislatura, senza interruzioni. Riguardo al secondo punto, vi furono perplessità circa la necessità di autorizzazione per l'arresto in seguito a condanna penale, ma prevalse l'opinione che tale autorizzazione non interferisse con l'indipendenza della magistratura, disponendo solo la sospensione dell'esecuzione del giudicato e non interferendo con il merito della pronuncia giurisdizionale. Il dibattito sull'arresto in

---

<sup>34</sup> *Ibid.*, p.1043.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p.1047; tale quadripartizione tematica è stata ripresa anche in sede dottrinale in G. LONG, *Art. 68* in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, Le Camere*, , cit.,p.188.

flagranza fu intenso anche se di carattere teorico, in quanto la norma relativa non fu mai applicata. Alcuni intendevano limitare le ipotesi di arresto, escludendolo per i reati di minore rilevanza. Altri come l'onorevole Bulloni<sup>36</sup>, proponevano l'esclusione dell'arresto per i deputati anche in caso di flagranza in quanto *«vi sono dei reati per i quali è obbligatoria l'emissione di un mandato di cattura, pure essendo reati di entità non rilevante, sia dal punto di vista giuridico che da quello politico, e tali che per essi non sembra giustificata un'eccezione al principio generale della immunità parlamentare»*.

Alla fine, si decise che l'arresto fosse consentito solo in flagranza di delitto per il quale è richiesto un mandato di cattura, accogliendo l'emendamento dell'onorevole Di Giovanni<sup>37</sup>.

Per quanto riguarda le perquisizioni domiciliari, si convenne che fosse necessaria l'autorizzazione della Camera, accogliendo in tale circostanza la proposta dell'onorevole Mannironi<sup>38</sup>, il quale ricordò alla Commissione che *«in passato gravi abusi furono commessi in proposito da parte delle autorità di pubblica sicurezza»*.

Il relatore Mortati propose un ulteriore comma, affermando che i deputati non potessero essere chiamati a rispondere in via giudiziaria o disciplinare dei voti o delle opinioni espresse nell'esercizio delle loro funzioni, e che la responsabilità per tali dichiarazioni può essere fatta valere solo dalla stessa Camera. La sottocommissione approvò la prima parte del comma con riserva di introdurre limitazioni per tutelare i diritti del cittadino offeso dal discorso di un deputato. Nonostante l'osservazione di Mortati che la seconda parte potesse essere superflua, si decise di mantenerla per garantire una legittimazione costituzionale alla disciplina delle questioni da parte del regolamento parlamentare. Tuttavia, non fu insistito per la votazione.

### ***1.1.2 L'Approvazione in Assemblea costituente***

Dopo i lavori preliminari della II Sottocommissione, l'Assemblea venne chiamata, il 10 ottobre del 1947, ad esprimersi sul seguente testo: *«I membri del Parlamento non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni e dei voti espressi nell'esercizio delle loro funzioni»*.

---

<sup>36</sup> *Ibid.*, p.1045.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p.1045.

<sup>38</sup> *Ibid.*, p.1047.

*Nessun membro del Parlamento può, senza autorizzazione della Camera alla quale appartiene, essere sottoposto a procedimento penale, né arrestato, o altrimenti privato della libertà personale, o sottoposto a perquisizione domiciliare, salvo il caso di flagrante delitto, per il quale è obbligatorio il mandato o l'ordine di cattura.*

*Eguale autorizzazione è richiesta per trarre in arresto o mantenere in detenzione un membro del Parlamento, in esecuzione di una sentenza anche irrevocabile»<sup>39</sup>.*

La discussione sull'articolo si soffermò dapprima sull'emendamento dell'onorevole Mortati<sup>40</sup>, il quale, rinnovando un parere già espresso in Commissione, supportò l'introduzione di un riferimento esplicito all'esenzione di responsabilità del parlamentare per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle funzioni anche per i procedimenti civili o amministrativi. L'emendamento fu poi riformulato e limitato alla sostituzione delle parole “*chiamati a rispondere delle*” con le parole “*perseguiti per le*”, aderendo alle osservazioni del Presidente della Commissione della Costituzione Ruini, il quale riferì in Assemblea che rimpicciolire la dizione originaria dell'articolo «*sarebbe (stato) un rimpicciolirlo, sostituendovi la casistica minuta dell'on. Mortati. La Costituzione non è soltanto – proseguì il Presidente - un codice od una legge. È qualcosa di più. Le sue parole hanno un valore che è anche etico politico, di portata giuridica, ma in un senso più ampio: né occorre ricordare che in diritto pubblico hanno vigore anche principi e criteri generali*»<sup>41</sup>. L'Assemblea approvò quindi l'emendamento Mortati soltanto nella sua forma ridotta.

Per quel che concerne il secondo comma, avente ad oggetto l'inviolabilità parlamentare, è da evidenziare che il testo finale approvato dall'Assemblea fu il combinato di due emendamenti. Il primo dell'onorevole Ghidini<sup>42</sup> avente ad oggetto la nozione di flagranza di reato; il secondo dell'onorevole Stampacchia<sup>43</sup> relativo all'estensione dei medesimi limiti previsti per la perquisizione domiciliare, anche a quella personale. Entrambi gli emendamenti furono accolti dall'Assemblea.

---

<sup>39</sup> *Atti Assemblea Costituente, seduta pomeridiana di venerdì 10 ottobre 1947*, p.1106.

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> *Ibid.*, p.1108; si riporta la citazione per intero al fine di apprezzare la prospettiva in Assemblea Costituente del concetto di Costituzione come legge fondamentale della Repubblica, avente rilevanza anche di carattere extra-giuridico.

<sup>42</sup> *Ibid.*, p.1106.

<sup>43</sup> *Ibid.*, p.1107.

Per ciò che riguarda il primo emendamento, questo fu difeso in aula dall'onorevole P. Rossi in quanto l'onorevole Ghidini, primo firmatario, era assente il giorno della discussione dell'articolo. L'onorevole Rossi riferì in aula che fosse maggiormente opportuno sostituire la dicitura "flagranza di reato", troppo spesso oggetto di discussioni relative al campo semantico effettivo del termine "flagranza", con l'espressione "colto nell'atto di commettere un delitto", ritendendo che *«con questa frase tutte le questioni suddette sono tolte di mezzo.»*<sup>44</sup>

L'emendamento Stampacchia fu difeso dal primo firmatario il quale ricordò in Assemblea che: *«ciò che offendeva di più la nostra sensibilità non era tanto la perquisizione domiciliare quanto quella personale, allorché lo sbirro frugava sulla persona del perquisito, mettendogli le mani addosso».*

Entrambi gli emendamenti furono accolti, seppur osservando che avevano ad oggetto questioni di scarsa rilevanza ed attinenti a questioni di forma, le quali era opportuno rimandare alla elaborazione finale <sup>45</sup>.

L'espressione "delle opinioni e dei voti espressi" è stata inoltre sostituita in "opinioni espresse e i voti dati" grazie a un emendamento presentato dall'onorevole Colitto <sup>46</sup>.

Concludendo, si potrà rinnovare l'osservazione che durante i lavori della Costituente, non si è affrontata approfonditamente la questione delle prerogative parlamentari in generale, ma alcuni aspetti sono comunque emersi dalla discussione. Inizialmente, le proposte si concentrarono sull'inviolabilità dei parlamentari e sui relativi procedimenti di autorizzazione. Curiosamente, l'immunità per opinioni e voti fu oggetto di dibattito solo successivamente, quando il relatore presentò un emendamento. Questa peculiarità è notevole considerando che lo Statuto, punto di riferimento principale, già prevedeva l'immunità in questione. È probabile che non fosse inclusa nelle proposte iniziali perché considerata ovvia. La proposta di Mortati introduceva la nozione di immunità, intendendo limitarla, consentendo comunque procedimenti disciplinari interni per le dichiarazioni dei parlamentari, escludendo altre forme di responsabilità. Questi punti sono ancora oggetto di discussione, poiché l'adozione di formulazioni più concise ha lasciato interpretazioni aperte, contrariamente all'intenzione di Mortati di chiarire la questione. È interessante

---

<sup>44</sup> *Ibid.*

<sup>45</sup> *Ibid.*, Intervento dell'on. Ruini, Presidente della Commissione per la Costituzione.

<sup>46</sup> *Ibid.*, p. 1106,

notare che, nonostante il dibattito serrato, le proposte di Mortati non furono respinte, ma considerate troppo dettagliate per la formulazione un principio di carattere generale<sup>47</sup>.

### ***1.2 L'articolo 68 della Costituzione***

Come si è avuto modo di osservare già dai tempi dello Statuto Albertino del 1848, veniva garantito il diritto dei membri delle Camere a svolgere liberamente le proprie funzioni costituzionali. Tale diritto era evidentemente finalizzato a proteggere l'attività parlamentare da interferenze esterne, specialmente da parte del potere giudiziario che, durante il periodo liberale, era strettamente legato al Sovrano, posto a capo dell'esecutivo<sup>48</sup>. Questo principio è stato successivamente riformulato nella Costituzione del 1948. Il disposto dell'art. 101 Cost. ha infatti previsto l'autonomia e l'indipendenza della magistratura e la subordinazione dei giudici soltanto alla legge, assicurando che i parlamentari possano svolgere i loro compiti senza vincoli giuridici, nell'interesse esclusivo della nazione, secondo quanto disposto dall'art. 67 della Cost.

L'art. 68 Cost., nella sua versione originaria, prevede poi rispettivamente ai commi secondo e terzo, le c.d. immunità penali per i membri delle camere: si stabilì che i parlamentari potessero essere sottoposti a procedimento penale e a misure restrittive della libertà personale, in deroga a quanto previsto dalle norme del Codice di procedura penale per il resto dei consociati, solo previa autorizzazione della Camera di appartenenza. È da sottolineare dunque il carattere derogatorio delle immunità parlamentari rispetto alla normativa comune in materia di procedimenti penali e restrizioni della libertà personale. Analizzando le caratteristiche fondamentali delle garanzie previste dall'art. 68 Cost. si potrà notare che queste non sono concesse ai singoli deputati e senatori per il loro personale beneficio, ma piuttosto per preservare l'integrità della funzione parlamentare e garantire il regolare funzionamento delle camere legislative<sup>49</sup>. Inoltre, i privilegi accordati ai parlamentari non sono di natura personale, ma sono piuttosto prerogative che favoriscono un adeguato svolgimento delle loro mansioni istituzionali. È importante osservare che i parlamentari non godono di alcuna posizione di vantaggio individuale,

---

<sup>47</sup> Cfr. G. LONG, *Art. 68*, n G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, Le Camere*, , cit. p. 190.

<sup>48</sup> Si sottolinea che l'art. 46 dello Statuto Albertino recitava «la giustizia emana dal re ed è amministrata in suo nome da giudici che istituisce».

<sup>49</sup> G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari*, cit., p. 53.

traggono piuttosto beneficio in modo indiretto dalle disposizioni che mirano principalmente a tutelare l'efficace operato delle assemblee parlamentari<sup>50</sup>.

L'importanza delle garanzie stabilite dall'art. 68 Cost. è ulteriormente evidenziata dal tradizionale consenso della dottrina riguardo al loro carattere irrinunciabile e non negoziabile da parte del singolo parlamentare. Si sostiene che la “gestione” di queste garanzie sia affidata alla Camera di appartenenza, la quale agisce con l'obiettivo primario di preservare l'interesse esclusivo dell'organo legislativo nel suo complesso<sup>51</sup>. L'istituto della “richiesta di autorizzazione” da parte dell'autorità giudiziaria alla Camera di appartenenza per procedere penalmente contro un parlamentare è stato per molto tempo lo strumento tramite il quale il Parlamento ha “gestito” tali garanzie. La richiesta era originariamente giustificata dalla necessità di evitare che iniziative giudiziarie fossero strumentalizzate per fini persecutori (c.d. *fumus persecutionis*) nei confronti dei membri del parlamento, minando così l'efficacia dell'azione politica<sup>52</sup>. Tuttavia, la prassi delle camere di negare sistematicamente tali autorizzazioni, anche di fronte a gravi accuse circostanziate, ha spinto il legislatore italiano a modificare l'art. 68 Cost. con la l. cost. n. 3\1993<sup>53</sup>, rendendo meno favorevole la protezione accordata ai parlamentari. Di conseguenza, dopo questa revisione normativa, non è più necessario che l'autorità

---

<sup>50</sup> Così S. TRAVERSA, *Immunità parlamentare*, cit., p.180 e ss., p.184 e ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1962; M. CERASE, *Anatomia critica delle immunità parlamentari italiane*, cit., Si discosta leggermente da tale impostazione M.C. GRISOLIA, *Immunità parlamentari e costituzione*, cit., p 25, la quale asserisce che le immunità competono *in primis* ai parlamentari e di riflesso al Parlamento. Per dei riferimenti nella prassi parlamentare si veda: Camera dei deputati, VII Legislatura, *Resoconto stenografico della seduta del 10 novembre 1976*, intervento dell'onorevole Bandiera, in [www.camera.it](http://www.camera.it); Per dei riferimenti giurisprudenziali: Corte cost., sent. n. 9/1970.

<sup>51</sup> Sul carattere assolutamente indisponibile delle garanzie parlamentari si è sottolineato che nonostante tale questione sia ritenuta pacifica in dottrina, sembrerebbero comunque meritevoli di interesse le posizioni che scardinano l'indisponibilità delle garanzie del parlamentare in quanto, in primo luogo la garanzia dell'organo parlamentare si realizza tramite la garanzia del singolo e inoltre l'impossibilità del parlamentare di rinunciare alle proprie garanzie potrebbe costituire una lesione del suo diritto di difesa previsto *ex art.* 24 della Costituzione, oltre che un insidioso strumento della maggioranza volto ad impedire che il parlamentare, a cui viene mosso l'addebito, possa opportunamente difendersi in giudizio, così potendo reintegrare la propria reputazione agli occhi dell'elettorato, nell'ipotesi in cui venga assolto. Per un approfondimento sul tema G. ZAGREBELSKY in *Le immunità parlamentari*, cit., p. 54 e ss.

<sup>52</sup> ANTONIO D'ANDREA, ARIANNA CARMINATI, *il Parlamento*, in V.ONIDA, M.PEDRAZZA GORLERO (*cura di*) *Compendio di Diritto Costituzionale*, Milano, 2021. p. 210.

<sup>53</sup> Si veda Legge costituzionale 29 ottobre 1993 n. 3 e i seguenti decreti legge che, reiteratamente, ne hanno curato l'attuazione per un intero triennio: D.L. 15 novembre 1993 n. 455; D.L. 14 gennaio 1994 n. 23; D.L. 17 marzo 1994 n. 176; D.L. 16 maggio 1994 n. 291; D.L. 15 luglio 1994 n. 447; D. L. 8 settembre 1994 n. 535; D. L. 9 novembre 1994 n. 627; D.L. 13 gennaio 1995 n. 7; D.L. 13 marzo 1995 n. 69; D. L. 12 maggio 1995 n. 165; D.L. 7 luglio 1995 n. 276; D.L. 7 settembre 1995 n. 374; D.L. 8 novembre 1995 n. 466; D.L. 8 gennaio 1996 n. 9; D.L. 12 marzo 1996 n. 116; D.L. 10 maggio 1996 n. 253; D.L. 10 luglio 1996 n. 357; D. L. 6 settembre 1996 n. 466; D.L. 23 ottobre 1996 n. 555.

giudiziaria richieda l'autorizzazione della Camera di appartenenza per avviare un procedimento penale contro un parlamentare, né è richiesta alcuna comunicazione da parte dei giudici alla camera interessata riguardo al procedimento penale coinvolgente uno dei suoi membri. Inoltre, con la modifica dell'art.68 Cost., non è più necessaria l'autorizzazione per eseguire una sentenza definitiva di condanna emessa nei confronti di un parlamentare. In pratica, il procedimento penale contro un parlamentare può procedere senza ostacoli e la sua effettiva celebrazione deve essere armonizzata con l'esercizio delle sue funzioni parlamentari. La Corte Costituzionale, operando un bilanciamento tra interessi, ha infatti effettivamente riconosciuto l'esistenza di un legittimo impedimento per un parlamentare-imputato a comparire all'udienza penale, nel caso in cui sia coinvolto in attività parlamentari che richiedono la sua partecipazione contemporanea <sup>54</sup>. Di conseguenza, l'udienza penale deve essere rinviata per consentire al parlamentare di partecipare alle attività parlamentari in corso.

Dopo la revisione del 1993, i commi secondo e terzo dell'art. 68 Cost. prevedono la necessità per l'autorità giudiziaria di ottenere l'autorizzazione preventiva dalla Camera di appartenenza prima di poter adottare provvedimenti restrittivi della libertà personale e domiciliare nei confronti dei parlamentari. Questi provvedimenti possono includere l'arresto (ad eccezione dei casi di flagranza), la perquisizione personale domiciliare, il sequestro di corrispondenza e le intercettazioni di conversazioni o comunicazioni. Inoltre, sembrerebbe opportuno segnalare che parte della dottrina ritiene congruo lamentare il vuoto normativo riguardante i criteri che il Parlamento deve utilizzare per valutare le richieste di autorizzazione avanzate dalle autorità giudiziarie<sup>55</sup>. Questo lascerebbe un ampio margine di discrezionalità alle Camere, che possono decidere di negare l'autorizzazione senza dover necessariamente motivare il loro rifiuto in modo dettagliato. Attualmente, il numero di richieste di arresto riguardanti i parlamentari è limitato. Nonostante ciò, le Camere hanno talvolta autorizzato tali arresti. È importante considerare che il rifiuto delle Camere si applica solo ai provvedimenti che limitano la libertà personale, e non interferisce con il normale svolgimento del processo penale. Di conseguenza, la vasta discrezionalità delle Camere potrebbe non costituire una violazione

---

<sup>54</sup> Corte cost., sent. n.225/ 2001.

<sup>55</sup> Cfr. ANTONIO D'ANDREA, ARIANNA CARMINATI, *il Parlamento*, in V.ONIDA, M.PEDRAZZA GORLERO (cura di) *Compendio di Diritto Costituzionale*, cit., p. 212.

eccessiva del principio di legalità né delle competenze dell'autorità giudiziaria, in particolare di quella inquirente. Tuttavia, una maggiore chiarezza e trasparenza nei criteri di valutazione applicati dalle camere potrebbero comunque migliorare la coerenza e la prevedibilità del processo decisionale, contribuendo a garantire un bilanciamento appropriato tra le prerogative dei rappresentati del potere legislativo e le funzioni del potere giudiziario<sup>56</sup>.

### ***1.2.1 L'insindacabilità delle opinioni espresse e l'inviolabilità***

L'art. 68 Cost. reca due distinte immunità parlamentari: l'insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle funzioni, sul piano della responsabilità sostanziale (primo comma); e una serie di immunità c.d. proprie del procedimento penale, sul piano processuale (commi secondo e terzo). E' chiaro che, per il tema che ci si accinge ad analizzare, ci si concentrerà maggiormente, nei prossimi paragrafi, su queste ultime immunità di tipo processuale, perché è nell'ambito del procedimento penale che possono verificarsi i maggiori pregiudizi e lesioni alla sfera giuridica soggettiva del parlamentare, in particolare avverso la libertà di comunicazione di cui il parlamentare stesso è titolare. Non si può tuttavia ignorare che, come osservato in precedenza, storicamente le due tipologie di immunità si sono sviluppate pressoché parallelamente, per cui sarebbe difficile, se non impossibile, non parlare della garanzia di insindacabilità, in una disamina, anche più attenta, dell'istituto dell'immunità.

Soffermandosi dapprima su un'analisi testuale dell'art. 68 Cost. si potrà notare che l'insindacabilità è esclusivamente riferita "alle opinioni espresse e ai voti dati". La formula utilizzata appare più "lata" per certi versi e per altri più "restrittiva"<sup>57</sup>, rispetto alla dicitura corrispondente dell'articolo 51 dello Statuto Albertino (insindacabilità per le opinioni emesse e i voti dati nelle Camere)<sup>58</sup>. È opportuno quindi brevemente chiarire il significato di tali espressioni, in quanto una corretta individuazione dell'ambito applicativo della fattispecie ha importanti ripercussioni sul piano giudiziario e politico.

La nozione di "voto dato" si riferisce essenzialmente all'apporto personale conferito dal membro di un'assemblea per una deliberazione. Tale partecipazione può avvenire tramite varie modalità come voto per alzata di mano, voto elettronico con registrazione dei nomi,

---

<sup>56</sup> *Ibid.*

<sup>57</sup> G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari*, p.41.

<sup>58</sup> Cfr. la decisione della Camera dei deputati, 21 maggio 1904, in *Foro Italiano*, 1904, III, p. 149.

voto per schede o voto per appello nominale. Anche l'astensione è considerata un "voto dato", anche se alla Camera dei deputati - a differenza del Senato - gli astenuti non vengono conteggiati ai fini della maggioranza. Tuttavia, non rientra nella definizione di "voto dato" la non partecipazione al voto<sup>59</sup>. La Corte costituzionale ha specificato che rientra nella nozione di "voto dato" anche il voto irregolarmente espresso dai c.d. "pianisti", ossia i parlamentari che azionano il dispositivo elettronico del vicino di scranno assente alla votazione<sup>60</sup>.

La definizione di "opinione espressa" è più complessa. Il termine "opinione" indica un'espressione di pensiero che può assumere diverse forme, non solo verbali o scritte. Anche gesti come applausi, fischi, silenzi, o azioni come l'allontanamento da una riunione parlamentare possono essere considerati espressioni di opinione. Autorevole dottrina<sup>61</sup> ha osservato che la nostra disciplina costituzionale di si è discostata dalla nozione letterale di "freedom of speech" del Bill of Rights, che è esclusivamente riferita alla sola manifestazione del pensiero in forma orale. D'altra parte, si è osservato che lo stesso art. 21 Cost., prevedendo la libertà di manifestazione del pensiero, prende in considerazione anche "la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione".

Il problema si pone soprattutto per i comportamenti al di fuori delle sedi parlamentari. Sebbene le Camere abbiano mostrato indulgenza verso condotte materiali considerate come espressioni di opinione<sup>62</sup>, la giurisprudenza della Corte costituzionale<sup>63</sup>, è stata più volte tendente a non qualificare come opinioni dei comportamenti meramente materiali.

---

<sup>59</sup> *Ibid.*

<sup>60</sup> Si veda Corte cost., sent. n. 379/1996, nella quale la Consulta ha distinto tra atti e fatti parlamentari che rientrano nell'ambito dell'ordinamento parlamentare e quelli che hanno conseguenze al di fuori di esso. Il voto dei pianisti, essendo parte delle modalità di esercizio del diritto di voto in Parlamento, non è soggetto al controllo penale dell'autorità giudiziaria. La Corte accolse così il conflitto di attribuzioni sollevato dalla Camera dei deputati al seguito dell'incriminazione dell'on. Bonafini e dell'on. Tagini per falso ex art. 479 c.p. e per sostituzione di persona ex art. 494 c.p. Ne parla M. CERASE in *Commento all'Art. 68*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., p.1301; Si veda per un approfondimento M. MANETTI, *Non separate sui pianisti: la delega del voto in Parlamento e la rinascita degli interna corporis*, in *Giur. Cost.*, 1996, p. 3439; F. PETRANGELI, *Il deputato che vota sostituendosi a un collega assente: una delicata questione tra sindacabilità giurisdizionale ed esercizio delle funzioni parlamentari*, in *Foro.it*, 1997, n.1, p. 370; F. DAL CANTO, *Corte costituzionale e autonomia del parlamento*, in *Foro Italiano*, 1997, n. 1, pp. 371- 375

<sup>61</sup> M. CERASE, *Commento all'Art. 68*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., p.1302.

<sup>62</sup> *Ibid.*; Si veda anche Camera dei deputati, XIII Legislatura, *doc. IV- quater n.148*, approvato nella seduta del 26/09/2000, in [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>63</sup> Si veda ad es. Corte cost., sent. n. 13/2001, punto 2 del cons. in diritto. La Consulta in tale occasione ha annullato una deliberazione della Camera nella quale si qualificavano come "opinioni" atti che sostanzialmente erano sussumibili nella fattispecie di cui all'art. 337 c.p. (atti di resistenza a pubblico ufficiale).

Sembrerebbe opportuno sottolineare, tuttavia, che il *discrimen* tra condotte materiali considerate sussumibili nella fattispecie di “opinioni espresse” e quelle che esorbitano tale nozione sia da ricercare nel corretto svolgimento della “funzione parlamentare” e la possibilità che questa possa essere svolta anche *extra moenia*, ossia al di fuori dei luoghi canonici – le Camere del parlamento- in cui l’attività parlamentare viene svolta <sup>64</sup>. Riferimenti in tal senso sono individuabili anche in norme di rango ordinario. Ad esempio, la legge sull'ordinamento penitenziario<sup>65</sup> consente ai parlamentari di accedere alle carceri senza autorizzazione del direttore, mentre altre norme consentono ai parlamentari di visitare strutture militari senza autorizzazione <sup>66</sup>.

Venendo alla seconda tipologia di immunità – quella prevista ai sensi dei commi secondo e terzo – bisognerà procedere alla disamina della nozione di “inviolabilità”, o immunità “in senso stretto”, la quale offre, una garanzia ai parlamentari rispetto alle attività del potere giudiziario che potrebbero ledere il Parlamento come organo, attraverso azioni giudiziarie mirate ai suoi componenti. Tale garanzia si traduce, in termini pratici, nel dovere posto in capo alla magistratura di chiedere l’autorizzazione *ad acta*, ossia l’autorizzazione a sottoporre il parlamentare ad arresto o ad una qualsiasi altra limitazione della sua libertà personale attraverso attività inquisitorie che tipicamente invadono e ledono la sfera dei diritti fondamentali della persona sottoposta alle indagini. Partendo da un’analisi del dibattito politico e giurisprudenziale sembrerebbe che tale prerogativa dell’inviolabilità abbia assunto una rilevanza maggiore rispetto a quella della insindacabilità, in ragione sicuramente del carattere fortemente mediatico assunto, specie nell’ultimo decennio del secolo scorso e non solo, dai tentativi dell’organo parlamentare di negare l’autorizzazione a procedere anche in ipotesi in cui il c.d. *fumus persecutionis* era del tutto non ravvisabile, individuandosi inoltre gravi elementi probatori di reità a carico del parlamentare. Chiaramente, nel nostro ordinamento, il tema dell’inviolabilità ha assunto una rilevanza ancora più centrale al seguito della riforma del 1993, che sarà successivamente oggetto di analisi.

---

<sup>64</sup> M. CERASE, *Commento all’Art. 68*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., p.1302.

<sup>65</sup> L. n. 354\1975.

<sup>66</sup> M. CERASE, *Commento all’Art. 68*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., p.1301.

Analizzando l'art. 68 Cost., bisognerà poi specificare il concetto di irresponsabilità. Tale principio implica infatti che un membro del Parlamento<sup>67</sup> non può essere ritenuto responsabile per ciò che dice o fa durante l'esercizio delle sue funzioni legislative, escludendo azioni legali da parte dell'autorità giudiziaria. È prevista, secondo il regolamento della Camera di appartenenza<sup>68</sup>, la possibilità che il presidente dell'assemblea possa richiamare o irrogare sanzioni disciplinari a carico dei parlamentari che pongano in essere un contegno inappropriato al prestigio dell'istituzione, come ad esempio frasi inopportune o tumulti in aula.

Se tradizionalmente si è sempre ritenuto che la principale minaccia provenisse dall'esecutivo, oggi la garanzia in questione è essenzialmente riferita alle possibili offese compiute dall'autorità giudiziaria. È da specificare tuttavia che l'insindacabilità protegge indirettamente i parlamentari anche da azioni da parte di poteri privati, affiancandosi ad un'ulteriore tutela, per così dire diretta, prevista ai sensi dell'articolo 67 della Costituzione<sup>69</sup>. Va notato che, chiaramente, tale garanzia non è estesa alla responsabilità politica: i parlamentari possono non essere rieletti dagli elettori, ed inoltre, qualora rivestano anche la carica di Ministro, possono essere sfiduciati individualmente.

Si è notato inoltre che la questione in merito al momento in cui un parlamentare è chiamato a rispondere diventa complessa nei casi penali o disciplinari, dove la formulazione di un atto d'accusa preciso è necessaria per l'applicazione dell'articolo 68. Ad esempio, se un parlamentare è indagato ma non è stato formalmente accusato, non è tecnicamente chiamato a rispondere fino a quando non viene formulato capo di imputazione preciso, nella richiesta di rinvio a giudizio. Inoltre, il parlamentare non può essere considerato chiamato a rispondere se non è una parte principale del processo, sia

---

<sup>67</sup> Solo i membri del Parlamento al momento in cui si verifica un evento per cui devono rispondere godono dell'insindacabilità, sia deputati che senatori, eletti o nominati a vita. Inoltre, i parlamentari che ricoprono cariche governative possono ugualmente far valere l'insindacabilità, (si vedano gli interventi dell'on. Berlusconi in Camera dei deputati, XIV Legislatura, *doc IV- quater n.114*, in [www.camera.it](http://www.camera.it)). Questo perché tale privilegio non si estende né prima, quando non sono ancora parlamentari, né dopo, quando non sono più in carica. Tuttavia, se l'evento si verifica durante il loro mandato e il procedimento penale inizia successivamente, l'insindacabilità si applica, assicurando una protezione costante. Si veda sulla questione il caso del deputato on. Novelli (Camera dei deputati, XIV Legislatura, *doc IV- quater n. 11*, in [www.camera.it](http://www.camera.it)) e quello del senatore on. Fronzuti (Senato della Repubblica, XIV Legislatura, *doc IV- ter n.14*, in [www.senato.it](http://www.senato.it)).

<sup>68</sup> Si vedano artt. 59 e 60 R.C.; artt. 66 e ss. R.S.

<sup>69</sup> È il caso espulsioni dal partito politico di appartenenza del parlamentare, o da una qualsiasi altra associazione ludica privata come un circolo sportivo, od anche in caso di licenziamento dal posto di lavoro. Si veda su tale tema Corte cost., sent. n. 4/1964, il punto 2 del cons. in diritto, (caso ENEL c. Costa).

come imputato o come parte chiamata a fornire garanzie. Se, ad esempio, volesse intervenire *ad adiuvandum* in un processo riguardante le sue dichiarazioni, l'art. 68 Cost. non sarebbe applicabile <sup>70</sup>.

Ad ogni modo la versione attuale dell'art. 68 Cost., prevede che, per procedere penalmente contro un parlamentare è necessario ottenere l'autorizzazione dalla Camera di appartenenza in una serie residuale di casi. Tale autorizzazione è richiesta specificamente per: arrestare un parlamentare, limitare in altro modo la sua libertà personale, perquisire la sua persona o il suo domicilio, intercettare le sue telefonate e la sua corrispondenza.

### ***1.2.2 Il concetto di “funzione parlamentare” e le attività “connesse alla funzione”***

Le nozioni di voto dato e opinione espressa, come precedentemente discusso, presentano complessità interpretative. Tuttavia, è la definizione di "funzione parlamentare" a costituire il nucleo della controversia relativa all'applicazione del primo capoverso della disposizione in esame. È in questo contesto che si scontrarono, e ancora oggi si contrappongono, varie tesi avanzate dalle diverse istituzioni coinvolte nell'interpretazione del concetto costituzionale<sup>71</sup>.

Quali sono, dunque, le funzioni che godono di una speciale tutela parlamentare, esentando il parlamentare dall'obbligo di difendere le proprie azioni in tribunale come qualsiasi altro cittadino? Qual è il legame tra le azioni contestate in sede giudiziaria e le funzioni parlamentari, tale da garantire l'applicabilità di questa protezione?

Secondo l'interpretazione seguita dalle istituzioni legislative, la connessione risiede nella natura politica delle affermazioni in questione. L'art. 68, co. 1, Cost., in sostanza, conferirebbe ai parlamentari un diritto speciale di critica e denuncia politica, più ampio rispetto a quello riconosciuto ai cittadini comuni. In materia di questioni di interesse pubblico, come quelle politiche, economiche o giudiziarie, i parlamentari avrebbero il diritto-dovere di esprimere critiche anche vigorose, che siano il riflesso di un sentimento diffuso nel loro collegio elettorale o della loro stessa opinione. Questi si trovano vincolati dalle esigenze della comunicazione politica moderna, che richiede rapidità nella risposta

---

<sup>70</sup> M. CERASE, *Commento all'Art. 68*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., p.1301.

<sup>71</sup> *Ibid.* p. 1303.

polemica e nella scelta del linguaggio, senza essere soggetti a censure, poiché gran parte del loro mandato elettorale si svolge attraverso questa interattività duttile e prontamente comprensibile al pubblico. Pare che ciò che legittimi il legame tra le dichiarazioni contestate in tribunale e le funzioni parlamentari sia qualsiasi tipo di relazione tematica - anche se indiretta - con gli argomenti di attualità politica, che siano trattati sia nel contesto parlamentare che altrove, a livello locale o nazionale <sup>72</sup>.

Di conseguenza, sarebbero considerate connesse alla funzione parlamentare e quindi non soggette a giudizio: le dichiarazioni rilasciate in televisione, alla radio o su carta stampata, così come le azioni di valore simbolico, anche materiale, come lo sciopero della fame o l'occupazione di strade pubbliche<sup>73</sup>, purché queste non danneggino terzi. Né la natura della controparte influenzerebbe questa interpretazione: sia che si tratti di una personalità politica, in grado di replicare attraverso mezzi di comunicazione simili a quelli utilizzati per l'offesa, sia che si tratti di un terzo estraneo alla politica, impossibilitato a replicare con i medesimi strumenti comunicativi. In sintesi, le istituzioni legislative rivendicano spazi espressivi per i loro membri, volti a una competizione politica ampia e coerenti con tutti gli aspetti della vita pubblica<sup>74</sup>. Tuttavia, una linea giurisprudenziale ha riaffermato i confini del principio di insindacabilità, limitando la sua applicazione alle attività tipiche della funzione parlamentare e a quelle direttamente connesse ad essa, sia all'interno che all'esterno del Parlamento <sup>75</sup>. Secondo questa linea interpretativa, gli atti tipici dell'attività parlamentare, come le proposte di legge, gli atti di controllo ispettivo e gli interventi nelle varie sedi parlamentari, sono considerati insindacabili principalmente perché sono regolati da norme di correttezza formale ed espressiva stabilite nei regolamenti parlamentari e applicate dai presidenti di Assemblea e di commissione. Gli atti svolti al di fuori delle sedi parlamentari – c.d. atti *extra moenia* - godono di insindacabilità solo se sono chiaramente identificabili come attività parlamentare, cioè se mostrano una corrispondenza sostanziale di contenuto con gli atti parlamentari tipici. Pertanto, una dichiarazione rilasciata alla stampa o in televisione può essere considerata legata all'esercizio del mandato parlamentare solo se rappresenta fedelmente, attraverso la divulgazione e la rappresentazione esterna, i contenuti esatti degli atti parlamentari tipici

---

<sup>72</sup> *Ibid.*, p. 1304.

<sup>73</sup> Camera dei deputati, *XIV Legislatura, doc IV quater n.2*, in [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>74</sup> Cfr. M. CERASE, *Sviluppi e contrasti in materia di insindacabilità parlamentare*, in *Cass. Pen.*, 2003, p. 1762.

<sup>75</sup> Si veda, tra le altre, Corte cost., sent. n. 10/2000; Corte cost., sent. n. 11/2000.

<sup>76</sup> .È chiaro che lo scopo sarebbe quello di consentire ad un parlamentare la possibilità di sostenere fuori dalle aule del Parlamento, quanto ha affermato durante i lavori. I regolamenti parlamentari impongono infatti un rigore di forma, che comporta quasi in ogni caso, la moderazione e la attenuazione delle dichiarazioni rese <sup>77</sup>.

Per quanto riguarda gli atti parlamentari cosiddetti "atipici", non disciplinati dai regolamenti parlamentari, la Corte costituzionale ha stabilito che possono fondare un legame funzionale tra le dichiarazioni contestate – contenute ad esempio in lettere tra parlamentari o in interventi in sedi non pubbliche – e l'esercizio del mandato parlamentare, rendendo così le prime insindacabili <sup>78</sup>. Tuttavia, tale approccio ha suscitato dubbi, poiché potrebbe permettere abusi quali l'invio di lettere offensive a terzi seguite dalla loro divulgazione ai media<sup>79</sup>. La Corte costituzionale, tuttavia, ha confermato che gli atti atipici rientrano nell'ambito della protezione offerta dall'art. 68, co. 1, Cost.<sup>80</sup>.

In conclusione, il concetto di funzione parlamentare è cruciale per determinare l'insindacabilità delle azioni dei parlamentari. Se queste azioni si esauriscono nell'espressione di opinioni nell'esercizio della funzione, sono interamente insindacabili; se comportano anche un'azione pratica al di là dell'opinione stessa, solo questa parte dell'azione è soggetta a giudizio.

### ***1.2.3 Il regime di autorizzazione a procedere***

Visto il carattere essenzialmente irrinunciabile delle immunità parlamentari è importante analizzare l'istituto dell'“autorizzazione a procedere”, proprio perché espressione del vecchio regime antecedente alla riforma dell'articolo 68 della Costituzione. L'istituto in parola si caratterizzava come un'arma di difesa dell'operato dell'autonomia e dell'integrità delle camere. La formulazione originaria dell'articolo 68 era “*Senza autorizzazione della Camera alla quale appartiene, nessun membro del Parlamento può essere sottoposto a procedimento penale*”.

---

<sup>76</sup> G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari*, cit. p 40.

<sup>77</sup> M. CERASE in *Commento all'Art. 68*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 1305.

<sup>78</sup> Si veda Corte cost. sent. n. 120/2004, con nota di P. RIDOLA, *Le parole della politica e l'insindacabilità parlamentare*, in *Giur. Cost.*, 2004, p.1201: in tale occasione la Corte ha chiarito che l'articolo 3, primo comma, della legge 140/2003 non estenda tale protezione; Si veda inoltre Corte cost., sent. n. 79/2002.

<sup>79</sup> A.PUGIOTTO, *Un confine tra prerogativa e privilegio*, in *D&G*, 2004, n.18, p.14 ss.

<sup>80</sup> Si veda Corte cost., sent. n.120/2004.

Inoltre, è importante ricordare che l'autorizzazione a procedere non comportava automaticamente l'arresto in caso di condanna; quest'ultimo richiedeva un ulteriore voto della Camera di appartenenza, come stabilito nel terzo comma dell'articolo in questione. Lo stesso principio si applicava e si applica alle perquisizioni domiciliari, le quali possono essere eseguite senza autorizzazione solo in caso di flagranza di reato.

I nobili intenti dell'articolo 68 hanno trovato ampio utilizzo durante la prima legislatura, soprattutto perché, come previsto dai costituenti, diversi parlamentari sono stati indagati per reati di natura politica commessi durante o subito dopo la guerra, da parte di una magistratura formatasi sotto il regime fascista. Tuttavia, successivamente, soprattutto a partire dagli anni '70, l'immunità parlamentare ha perso questa connotazione nobile ed è stata principalmente applicata come un privilegio per una classe politica che ha seguito logiche corporativiste estranee allo spirito della disposizione costituzionale.<sup>81</sup>

Chiarito in sede costituente che l'intento non fosse quello di formare un "tribunale speciale" per i parlamentari – come previsto per i senatori nell'epoca monarchica- ma quello di consentire alla sola autorità giudiziaria l'azione giurisdizionale e l'attuazione delle leggi, alle camere spetterebbe solamente valutare se le azioni giudiziarie possano essere strumentalizzate per fini impropri, dannosi per il funzionamento e l'autonomia delle istituzioni parlamentari. Pertanto, il ruolo della camera consisterebbe nel determinare se ci sia un "*fumus persecutionis*"<sup>82</sup>.

È evidente che un'analisi volta a individuare motivazioni politiche dietro un'azione giudiziaria deve includere una valutazione delle prove che implicano la colpevolezza del parlamentare. Pertanto, la mancanza evidente di prove potrebbe essere una ragione sufficiente per non concedere l'autorizzazione<sup>83</sup>. Quando l'accusa è totalmente infondata, sembrerebbe possibile attribuire pertanto un significato politico all'azione giudiziaria. Tuttavia, diverso è il caso in cui l'organo parlamentare pretenda di esaminare attentamente le prove e tutti gli aspetti del procedimento, fino al punto di negare l'autorizzazione a causa dell'insufficienza di prove<sup>84</sup>. Le camere, infatti, sono chiamate a valutare solo la procedura, non il merito, giudicando non la persona sottoposta alle indagini, ma solo

---

<sup>81</sup> L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2013, p. 82.

<sup>82</sup> G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari. Natura e limiti di una garanzia costituzionale*, cit. p. 59.

<sup>83</sup> Cfr. G. LOJACONO, *Le prerogative dei membri del parlamento*, cit., p. 1954.

<sup>84</sup> Particolarmente critici su tali questioni alcuni considerevoli autori (G. Long, G. Zagrebelsky, C. Mortati)

l'ammissibilità dell'iniziativa contro di lui<sup>85</sup>. In precedenza, durante la c.d. prima repubblica, è stato osservato che sono stati adottati criteri divergenti rispetto a quelli propugnati dalla maggioranza degli studiosi del diritto. In particolare, la prassi sviluppatasi dalla "giurisprudenza parlamentare" stabiliva che l'autorizzazione a procedere doveva essere rifiutata per qualsiasi azione compiuta da un parlamentare nel corso delle sue funzioni, interpretando in modo piuttosto estensivo il secondo e terzo comma dell'articolo 68 alla luce del primo<sup>86</sup>. Questo tipo di immunità, sebbene riconosciuto nella pratica (ma non contemplato nell'intenzione del costituente), è stato interpretato in modo molto ampio, estendendo la protezione ai parlamentari anche per reati con una qualche connotazione politica.

Preme ricordare, a tal riguardo, lo scandalo INGIC del 1954<sup>87</sup> il quale vide alcuni senatori implicati tra i numerosi imputati. Il Senato respinse l'autorizzazione a procedere, motivata dalla natura politica del crimine, ma ciò contrastava con l'intento dei costituenti, che non miravano a garantire un'irresponsabilità di fatto, ma a proteggere il Parlamento dalle intrusioni del potere giudiziario. L'episodio evidenzia la necessità di bilanciare l'immunità parlamentare con il ruolo della giustizia, evitando persecuzioni e iniziative giudiziarie pretestuose.

#### ***1.2.4 L'autorizzazione all'arresto e l'autorizzazione alla perquisizione domiciliare***

Sebbene il principio del *fumus persecutionis* sia generalmente accettato come criterio per concedere l'autorizzazione a procedere, la questione si complica quando si tratta di autorizzare l'arresto di un parlamentare. Oltre al *fumus*, bisogna considerare che l'arresto di un parlamentare potrebbe compromettere l'equilibrio parlamentare stabilito dall'elettorato all'inizio della legislatura, con possibili conseguenze di rilievo sul panorama politico nazionale. È proprio per questo motivo che nella storia della c.d. prima repubblica si è quasi sistematicamente negata l'autorizzazione all'arresto dei parlamentari,

---

<sup>85</sup>La distinzione fondamentale tra l'insindacabilità e l'inviolabilità parlamentare risiede nel fatto che i comportamenti parlamentari coperti dall'insindacabilità sono sempre leciti, mentre l'inviolabilità può essere invocata solo quando si tratta di rispondere a azioni giudiziarie che non mirano a perseguire atti illeciti, bensì a interferire con e danneggiare l'indipendenza delle camere.

<sup>86</sup>G. LOJACONO, *Le prerogative dei membri del parlamento*, cit., p. 1954.

<sup>87</sup>Lo scandalo è richiamato in vena politica, ma velatamente anche da MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p.418.

senza eccezioni al Senato e con soli quattro casi autorizzati alla Camera, tutti legati a gravi reati violenti<sup>88</sup>.

Si tratta di casi esemplari, come quello dell'onorevole Moranino, condannato per la strage della missione Strassera e successivamente graziato dal Presidente Saragat nel 1965. Un altro esempio è quello dell'onorevole Sandro Saccucci, accusato dell'omicidio di Luigi Di Rosa e di cospirazione politica per l'insurrezione armata durante il cosiddetto 'Golpe Borghese'. Dopo che fu autorizzato il suo arresto nel 1976, Saccucci fuggì all'estero. Infine, nel 1983, l'onorevole Toni Negri ottenne l'autorizzazione all'arresto ma, già detenuto, fu scarcerato solo dopo la sua elezione, dopodiché si rifugiò a Parigi, dove rimase fino al suo ritorno nel 1997. L'onorevole Massimo Abbatangelo nel 1984 ottenne l'autorizzazione all'arresto per violazione delle disposizioni sulle armi dopo un attentato, mentre fino al luglio del 2011<sup>89</sup> la Camera negò sempre l'arresto, incluso il caso dell'onorevole Bettino Craxi durante il c.d. scandalo tangentopoli, con tutte le 28 richieste respinte. È importante notare che il diniego dell'autorizzazione all'arresto cessa con la fine della carica parlamentare, permettendo l'arresto dopo la legislatura, a condizione che il parlamentare non venga rieleto e che la nuova Camera non neghi nuovamente l'autorizzazione<sup>90</sup>.

Chiaramente la riforma dell'articolo 68 della Costituzione del 1993 oltre ad abolire completamente l'autorizzazione a procedere, modifica radicalmente anche l'istituto dell'autorizzazione all'arresto. Quest'ultima è divenuta essenzialmente un'autorizzazione ad imporre la custodia cautelare, poiché non è richiesta dalla norma costituzionale alcuna autorizzazione per la detenzione dopo una condanna definitiva. La richiesta di arresto deve essere presentata direttamente alla Camera di appartenenza dal giudice, anziché dal PM. Questa modifica legislativa, oltre a influenzare il procedimento, altera sostanzialmente il principio di inviolabilità parlamentare, rappresentando un importante progresso verso la risoluzione della storica controversia tra potere giudiziario e legislativo: il riconoscimento delle fasi endoprocessuali come risolutive del possibile *fumus persecutionis*. Con il nuovo articolo 68, il legislatore sostiene che il *fumus* potrebbe

---

<sup>88</sup> R. PALUMBO, *Onorevole intoccabile: Camera concede l'arresto solo 4 volte*, in *Tg24.sky.it*, 25 novembre 2009; M. CERASE, *Anatomia critica delle immunità parlamentari*, cit., p. 134 ss.

<sup>89</sup> Si veda la richiesta di arresto per l'onorevole Alfonso Papa in merito all'inchiesta "P4" in Camera dei Deputati, XVI Legislatura, *Doc. IV, n. 23-A*, in [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>90</sup> G. LONG, *Art. 68*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, Le Camere*, cit., p.220 e ss.

essere addotto come motivo per negare l'autorizzazione, ma ritiene che possa essere chiarito solo all'interno del processo stesso.

Un aspetto cruciale da considerare, inoltre, è l'integrità del *plenum* parlamentare, che rappresenta un principio fondamentale. La nuova disposizione consente di negare l'arresto per evitare interferenze nell'organizzazione delle Camere, ma al contempo spinge i partiti a non candidare individui indagati che potrebbero essere condannati durante la legislatura. Riguardo all'integrità del *plenum*, l'eccezione della condanna definitiva non solleva grandi dubbi. Tuttavia, sorgono incertezze riguardo all'arresto in flagranza di reato. La dottrina discute se confermare l'arresto in flagranza, considerando l'espressione "mantenuto in detenzione", o meno. Sebbene la flagranza di reato escluda la possibilità del *fumus persecutionis*, un arresto di questo tipo, senza possibilità di diniego, potrebbe modificare la composizione delle Camere e, in casi di legislature instabili, influenzare le maggioranze parlamentari<sup>91</sup>.

Venendo invece ad un'analisi del potere di autorizzazione della Camera in merito alle perquisizioni domiciliari, è fondamentale definire preliminarmente il concetto di domicilio. Escludendo la nozione civilistica contenuta nell'art. 43 ss. c.c., la dottrina si è confrontata con due tesi principali: una che adotta la nozione penalistica dell'art. 614 c.p., ed un'altra che si basa sull'art. 14 della Costituzione, secondo cui il domicilio è il luogo in cui una persona ha il diritto di escludere gli altri<sup>92</sup>. La prima tesi è chiara ma è stata messa in discussione dalla giurisprudenza penale, che ha adottato nozioni diverse a seconda delle circostanze. La Corte costituzionale ha inoltre ampliato la nozione costituzionale di domicilio, includendo anche altre tipologie di luoghi come il bagagliaio dell'automobile e l'esercizio commerciale<sup>93</sup>.

Per quanto riguarda il domicilio del parlamentare, la giurisprudenza ordinaria ha stabilito che è "domicilio", ciascun luogo di cui il parlamentare dispone, e di cui l'accesso non autorizzato potrebbe minacciare l'autonomia del Parlamento. Ciò, chiaramente, non si traduce in una protezione rinforzata del domicilio del parlamentare, ma piuttosto è una

---

<sup>91</sup> M. CERASE, *Commento all'Art. 68*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., p.1313.

<sup>92</sup> R. ORLANDI, *Aspetti processuali dell'autorizzazione a procedere*, Torino,1994, p.223; G. M. SALERNO, *Brevi considerazioni in rema di non spettanza del potere di far eseguire perquisizioni nella sfera domiciliare dei parlamentari*, in *Giur. cost.*, 2004, p.700.

<sup>93</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 88/1997; Corte cost., sent. n. 135/2002.

proiezione spaziale ed esterna del principio di “immunità di sede delle Camere”<sup>94</sup>. La Corte costituzionale ha escluso, inoltre, che le sedi dei partiti rientrino automaticamente nella nozione di domicilio del parlamentare, tuttavia ha ammesso che qualora ivi si svolgesse un'attività connessa con l'esercizio delle funzioni parlamentari, non si potrebbe allora escludere la sussunzione nella fattispecie di domicilio<sup>95</sup>.

È stato chiarito, inoltre, che le garanzie dell'art. 68, comma 2, Cost. si riferiscono solo alle attività che possono limitare l'esercizio del mandato parlamentare<sup>96</sup>.

Si è dibattuto se la perquisizione domiciliare, di solito un atto c.d. a sorpresa, debba essere sottoposta a previa autorizzazione, dato che la richiesta pubblica di autorizzazione potrebbe comprometterne l'effetto tipico inaspettato dell'istituto. Tuttavia, la prassi ha mostrato casi in cui l'autorità giudiziaria ha richiesto l'autorizzazione senza specificare l'ubicazione dei luoghi. In sostanza, un parlamentare per il quale sia stata concessa tale autorizzazione si troverebbe in una situazione simile a quella di qualsiasi indagato che teme un accesso ai suoi beni <sup>97</sup>.

### ***1.3 La disciplina delle immunità nel contesto sovranazionale: l'immunità del parlamentare europeo***

Quando si esamina l'inviolabilità dei membri del Parlamento, un punto cruciale di riflessione che emerge è l'opportunità di allargare l'analisi al contesto sovranazionale, soprattutto alla luce delle recenti decisioni della Corte costituzionale del 2023 e del 2024, le quali saranno oggetto di analisi nel corso del presente elaborato. È importante infatti considerare ed esaminare l'immunità parlamentare "europea" e i principi che la guidano, con particolare attenzione al tema delle intercettazioni. Con la rilevanza sempre crescente dell'Unione Europea nel settore politico-economico e l'introduzione dell'elezione diretta degli eurodeputati, il ruolo del Parlamento europeo è diventato sempre più centrale. Non è più solo un organo legislativo, ma un fulcro politico dell'Unione, rappresentando oltre quattrocento milioni di cittadini e fungendo da modello per le istituzioni parlamentari<sup>98</sup>.

---

<sup>94</sup> M. CERASE, *Commento all'Art. 68*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione* cit., p.1313.

<sup>95</sup> Corte cost., sent. n. 58\2004.

<sup>96</sup> M. CERASE, *Commento all'Art. 68*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., p.1313.

<sup>97</sup> *Ibid.*

<sup>98</sup> Tale significativa riforma è stata attuata l'Atto del 20 settembre 1976. Le elezioni europee tenute finora sono state nove e le prossime sono state tenute proprio quest'anno, nel giugno 2024.

Questa crescente rilevanza dell'assemblea di Bruxelles ha reso necessario un approfondimento sul tema dell'immunità, la quale assume tradizionalmente un ruolo centrale nei momenti critici della storia parlamentare. È importante considerare che l'istituzionalizzazione progressiva di organi internazionali con funzioni analoghe ai parlamenti nazionali ha influenzato non solo l'internazionalizzazione del diritto costituzionale, ma anche la costituzionalizzazione del diritto internazionale<sup>99</sup>. In questo contesto, si evidenzia il forte legame tra le fonti normative dei rispettivi ordinamenti, poiché le immunità riconosciute ai membri dei parlamenti europei sono in parte disciplinate facendo riferimento implicito e automatico alle norme costituzionali degli Stati membri. Di conseguenza, qualsiasi modifica nella normativa nazionale si riflette anche sulla disciplina europea corrispondente<sup>100</sup>. Per quanto riguarda il Parlamento europeo, il Protocollo sui Privilegi e sulle Immunità delle Comunità europee (PPI)<sup>101</sup>, firmato nel 1965 a Bruxelles, stabilisce, agli articoli 9 e 10, l'insindacabilità e l'inviolabilità dei suoi membri. L'articolo 9, riguardante l'insindacabilità, adotta una formula tradizionale di privilegio comune a molti Stati membri dell'Unione europea, mirando a proteggere la libertà di espressione del parlamentare da qualsiasi forma di pressione derivante dalla consapevolezza di poter essere chiamati a rispondere in sede giudiziaria per il proprio operato. Al contrario, l'articolo 10, che tratta dell'inviolabilità, si discosta notevolmente dalla disciplina nazionale, introducendo un'immunità processuale limitata alla durata delle sessioni parlamentari, che inizia dalla data di apertura della prima sessione successiva alle elezioni e termina alla fine del mandato parlamentare. Questa normativa presenta una peculiare interazione tra diritto internazionale e diritto nazionale, evidenziata dalla diversificazione dell'immunità in base alla posizione del parlamentare<sup>102</sup>.

In particolare, il primo comma dell'art. 10 stabilisce che *“per la durata delle sessioni del Parlamento europeo, i propri membri beneficiano: (i) sul territorio nazionale, delle immunità riconosciute ai membri del Parlamento nazionale; (ii) sul territorio di ogni altro Stato membro, dell'esonazione da ogni provvedimento di detenzione e da ogni*

---

<sup>99</sup> Cfr. P. CARETTI, M. MORISI, G.T. BARBIERI, *Lo status di membro del Parlamento in prospettiva comparata*, Seminario di studi e ricerche parlamentari “Silvano Tosi”, 2012, in *Studiparlamentari.it*.

<sup>100</sup> M. NUNZIATA, *L'immunità dei componenti il Parlamento della Comunità europea e l'Assemblea del Consiglio d'Europa dopo la riforma dell'art. 68 Cost.*, in *Nuovo diritto*, 1996, p. 860 ss.

<sup>101</sup> G.U. 1967, n.152, p.13, reso esecutivo in Italia con la legge 3 maggio 1966, n.437.

<sup>102</sup> L.G. SCIANELLA, *Le immunità parlamentari. Profili storici e comparativi*, Torino, 2021, p.226.

*procedimento giudiziario*”. Il secondo comma della norma in esame riconosce altresì una tutela per gli eurodeputati “*allorché si recano al luogo di riunione del Parlamento europeo o ne ritornano*”. L’ultimo comma disciplina, invece, l’ipotesi della flagranza di reato, prevedendo che “*l’immunità non può essere invocata in caso di delitto flagrante e non può ostare al diritto del Parlamento europeo di revocarla per uno dei suoi membri*”. Le difficoltà interpretative di questo articolo derivano principalmente dal contesto in cui è stato redatto, quando il Parlamento europeo non era ancora un organo eletto direttamente, ma era piuttosto un’assemblea composta da delegati delle assemblee parlamentari nazionali dei paesi membri delle Comunità europee, simile all’attuale Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa. In quel contesto, era logico prevedere un’immunità totale per i parlamentari europei nei procedimenti originati all’estero, mentre per quelli insorti nel paese d’origine si faceva riferimento alle immunità nazionali. Va considerato che all’epoca della stesura di tale disposizione, nella maggior parte dei Paesi membri vigeva l’istituto dell’autorizzazione a procedere penalmente, il quale successivamente è stato abolito da due dei paesi fondatori, l’Italia nel 1993 e la Francia nel 1995<sup>103</sup>. In Germania, dal 1969, è in vigore una prassi di concessione automatica dell’autorizzazione a procedere penalmente, tranne che per le ingiurie politiche, a meno che non siano gratuitamente diffamanti<sup>104</sup>. Tuttavia, con il passaggio a un sistema di elezione diretta dei membri del Parlamento europeo, mantenere questa disposizione creerebbe disparità di trattamento tra i parlamentari, a seconda che si trovino sul territorio nazionale o su quello di uno degli Stati membri. Questa disparità potrebbe inoltre avere un impatto negativo sui lavori parlamentari, poiché l’Assemblea sarebbe costretta ad analizzare le norme nazionali che disciplinano l’immunità e le relative procedure applicative ad ogni richiesta di revoca dell’immunità parlamentare. Si potrebbe quindi rallentare il processo decisionale europeo ed approdare ad errori di interpretazione e applicazione delle norme. Pertanto, per evitare tali conseguenze, sarebbe opportuno prevedere un’unica immunità applicabile a entrambe le situazioni, relativa solo alla responsabilità penale, eventualmente affiancata da ulteriori garanzie relative alla libertà

---

<sup>103</sup> Per ciò che riguarda l’ordinamento italiano si veda la già menzionata l. cost. n.3 del 1993; Per l’ordinamento francese si veda la l. cost. n.880 del 1995.

<sup>104</sup> Camera dei deputati, XVII Legislatura, *Le immunità parlamentari nei principali paesi europei*, in [www.camera.it](http://www.camera.it).

personale, domiciliare e di corrispondenza (anche telematica), seguendo l'esempio della Costituzione italiana.<sup>105</sup>

Sin dagli anni '80, il Parlamento europeo ha cercato di riformare l'istituto delle immunità accordate ai propri membri. Già nel 1983, poco dopo l'introduzione dell'elezione diretta, il Parlamento adottò una risoluzione proponendo una revisione del Protocollo sui Privilegi, al fine di stabilire un unico statuto per le immunità parlamentari. Tuttavia, nonostante il Parlamento abbia proposto una serie di modifiche significative, queste non hanno ottenuto l'approvazione finale dal Consiglio. Successivamente, si è tentato poi di varare uno Statuto del parlamentare europeo per armonizzare le condizioni di esercizio del mandato, inclusi gli aspetti relativi alle immunità. Tale statuto garantiva i parlamentari da restrizioni alla libertà personale, sequestro di documenti personali, perquisizioni e controllo della corrispondenza o telefonico senza autorizzazione del Parlamento<sup>106</sup>.

Lo Statuto, anche se approvato dal Parlamento europeo nel 2003<sup>107</sup>, non ha tuttavia ricevuto l'approvazione del Consiglio dei ministri dell'Unione europea. Nonostante ciò, la giurisprudenza parlamentare ha contribuito alla definizione di una "immunità europea" autonoma rispetto alle garanzie nazionali. Il Parlamento stesso ha difeso la sua autorità nel definire regole proprie per evitare disparità di trattamento tra i propri membri in base alla nazionalità, nonostante il Protocollo faccia riferimento alle immunità nazionali.

Per quanto riguarda l'Italia, le prerogative del parlamentare europeo sul territorio nazionale rispecchiano le garanzie per i membri del Parlamento nazionale, applicando l'articolo 68 della Costituzione e le modifiche apportate dalla legge costituzionale n. 3 del 1993, le quali fungono da riferimento normativo per l'intera disciplina. Pertanto, per sottoporre i parlamentari europei ad intercettazioni di conversazioni o comunicazioni sul suolo italiano, l'autorità competente dello Stato membro deve necessariamente richiedere una specifica autorizzazione al Presidente dell'Assemblea, che deciderà in sede plenaria se revocare l'immunità.

In merito all'ambito di operatività dell'immunità da riconoscere al parlamentare europeo, occorre considerare le problematiche che emergono riguardo alla riforma dell'articolo 68 della Costituzione italiana e della sua legge di attuazione, in particolare per quanto

---

<sup>105</sup> P. CARETTI, M. MORISI, G.T. BARBIERI, *Lo status di membro del Parlamento in prospettiva comparata*, cit.

<sup>106</sup> B. CARAVITA DI TORITTO, *Immunità e privilegi dei membri del Parlamento europeo*, in *Federalismi.it*, 2006, n.1, p. 2.

<sup>107</sup> *Rapporto A5-0193/03* sul sito del parlamento europeo ( [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu) )

riguarda la disciplina dell'articolo 6 della legge n. 140 del 2003, relativa alle cosiddette intercettazioni "casuali". L'articolo 10 del Protocollo di Bruxelles del 1965 stabilisce l'estensione delle "immunità" riconosciute al parlamentare europeo a quelle riconosciute al parlamentare nazionale nel suo paese. Tuttavia, l'articolo 6 della citata legge n. 140, il quale sarà successivamente oggetto di analisi, prevede una specifica tutela per l'utilizzo processuale delle intercettazioni che coinvolgono casualmente un parlamentare. I dubbi sulla legittimità costituzionale di questa norma riguardo al suo fondamento costituzionale sono stati solo parzialmente risolti dalla Corte costituzionale<sup>108</sup>, e quindi potrebbe essere discusso se questa disciplina si applichi anche al parlamentare europeo. D'altro canto, l'articolo 10 del Protocollo di Bruxelles del 1965, facendo riferimento generico alle "immunità", non distingue tra le fonti legislative da cui esse devono derivare, consentendo quindi una lettura estensiva per il parlamentare europeo di tutte le prerogative godute dal parlamentare nazionale nel proprio territorio. Di conseguenza, secondo la sentenza della Corte costituzionale n. 390 del 2007, sarà necessaria l'autorizzazione del Parlamento europeo per utilizzare i risultati delle intercettazioni in cui l'eurodeputato risulti un indiretto interlocutore solo se l'autorità giudiziaria intende utilizzarle anche nei suoi confronti. Al contrario, se tali risultati dovessero essere utilizzati solo nei confronti di terzi non parlamentari, l'autorità giudiziaria non avrebbe bisogno di alcuna autorizzazione da parte del Parlamento<sup>109</sup>.

Come già evidenziato, il Parlamento europeo ha contribuito nel corso degli anni a definire un concetto di immunità europea sempre più autonomo e distinto dalle discipline degli Stati membri, attraverso il consolidamento di prassi e procedure fondate su regole specifiche. L'obiettivo principale di queste disposizioni è garantire la capacità di svolgere i propri compiti e perseguire gli obiettivi stabiliti dai Trattati. In questa prospettiva, le disposizioni analizzate precedentemente mirerebbero a proteggere il Parlamento europeo in quanto istituzione dell'Unione<sup>110</sup>. Spetta quindi al Parlamento, sulla base dei poteri organizzativi interni conferitigli dall'articolo 232 del TFUE, determinare la natura e le modalità di svolgimento delle procedure per la revoca e la difesa delle immunità. Sempre poi a titolo d'esempio, è da sottolineare che l'articolo 6 del Regolamento del Parlamento

---

<sup>108</sup> Corte cost., sent. n. 390/2007.

<sup>109</sup> M. MONTAGNA, *Autorizzazione a procedere*, voce dell'*Enc. dir. Agg.* Milano, 2008, p.92.

<sup>110</sup> Ad esempio, l'articolo 9 del Protocollo prevede il diritto dell'Assemblea di revocare l'immunità di uno dei suoi membri, evidenziando chiaramente la finalità istituzionale di questa prerogativa, volta a salvaguardare l'indipendenza e il corretto funzionamento dell'istituzione parlamentare.

europeo stabilisce che l'Assemblea in seduta plenaria è responsabile di ricevere le comunicazioni riguardanti le richieste di revoca, che possono provenire da “*un'autorità competente*”<sup>111</sup> di uno Stato membro e da un deputato, o da un *ex* deputato, in difesa dei privilegi e delle immunità. La norma disciplina anche una procedura d'urgenza nel caso in cui un eurodeputato venga arrestato o limitato nella sua libertà di movimento in violazione delle immunità riconosciute.

Anche il disposto dell'articolo 7, il quale stabilisce che alla Commissione giuridica spetta il ruolo istruttorio di verificare i presupposti e l'affidabilità delle richieste di revoca o di difesa, merita attenzione. Infatti, la Commissione può presentare una proposta di decisione riguardante l'accoglimento o il rigetto delle richieste, richiedendo tutte le informazioni necessarie alle autorità coinvolte e offrendo all'eurodeputato coinvolto la possibilità di essere ascoltato e di presentare documenti pertinenti. In casi eccezionali, la Commissione può inoltre proporre che la revoca dell'immunità riguardi esclusivamente la prosecuzione del procedimento penale, senza che si adotti alcuna misura privativa o limitativa della libertà del deputato fino alla sentenza passata in giudicato, garantendo così l'esercizio delle funzioni proprie del suo mandato. Conformemente al paragrafo 9 art. 9 del Regolamento, la Commissione è tenuta a presentare una relazione che viene “*iscritta d'ufficio al primo punto dell'ordine del giorno della seduta successiva alla sua presentazione*”<sup>112</sup>. La proposta di decisione avanzata dalla Commissione ha un carattere sostanzialmente vincolante, poiché non può essere emendata. Infatti, il dibattito in aula “*può vertere soltanto sulle ragioni che militano a favore e contro ciascuna delle proposte di revoca o mantenimento dell'immunità o di difesa di un privilegio o di un'immunità*”<sup>113</sup>. Successivamente, si procede alla votazione che può riguardare una o più proposte di delibera, precisando che “*in caso di reiezione di una proposta, si ritiene adottata la*

---

<sup>111</sup> La specificazione è stata introdotta con la modifica dell'articolo 6 del Regolamento del Parlamento europeo dell'11 giugno 2002. In origine, la norma prevedeva che la richiesta dovesse provenire “dall'autorità competente” di uno Stato membro, suggerendo quindi la necessità che ogni Stato membro designasse internamente un'unica autorità competente in materia. La modifica ha eliminato tale ambiguità, specificando che la richiesta può provenire da “un'autorità competente” e ha anche previsto, all'articolo 7, paragrafo 7, la competenza della Commissione a “fornire un parere motivato sulla competenza dell'autorità interessata e sulla ricevibilità della richiesta”, oltre a redigere, previa consultazione degli Stati membri, “un elenco indicativo” delle autorità nazionali competenti. Durante la verifica della ricevibilità della richiesta, la Commissione può anche prendere in considerazione adeguatamente la questione della competenza dell'autorità nazionale a presentare la richiesta di revoca.

<sup>112</sup> Art.9 par. 9 Reg. Parl. Europ.

<sup>113</sup> *Ibid.*

*decisione contraria*"<sup>114</sup>. Successivamente, sarà dovere del Presidente dare immediata comunicazione della decisione adottata dal Parlamento al deputato interessato (la cui presenza non è ammessa in sede di discussione) e all'autorità competente dello Stato membro coinvolto, chiedendo altresì "*di essere informato su qualsiasi nuovo sviluppo nel relativo procedimento e sulle deliberazioni giudiziarie adottate*"<sup>115</sup>.

Tale procedura, sebbene non diffusa in molti Stati europei, è giustificata per i parlamentari europei, i quali potrebbero trovarsi a fronteggiare possibili iniziative giudiziarie ostili su tutto il territorio europeo, senza che vi sia una corrispondente formazione di un'opinione pubblica europea in grado di controllare tali iniziative, i retroscena dell'azione parlamentare e soprattutto le relative conseguenze. La dottrina ha quindi ipotizzato l'introduzione di un meccanismo di silenzio assenso, secondo cui la richiesta dell'autorità giudiziaria di sospendere l'immunità si intende accolta se non vi è stata risposta nei novanta giorni successivi.<sup>116</sup>

Indipendentemente da questi eventuali miglioramenti procedurali, il Parlamento europeo ha elaborato una serie di principi generali per esaminare le singole richieste di revoca dell'immunità sin dalla sua prima legislatura. Questi principi sono stati formalizzati nel progetto di revisione del Protocollo sui privilegi elaborato dall'eurodeputato Donnez <sup>117</sup>. In particolare, si sottolinea l'importanza che il Parlamento valuti la presenza di un *fumus persecutionis*, cioè la presunzione che dietro la richiesta di sottoporre a intercettazione il membro del Parlamento europeo vi sia l'intenzione di danneggiare la sua attività politica. Le parole di Monica Frassoni, membro della Commissione giuridica, risultano significative in tal senso: *«la nostra prassi per il fumus persecutionis è veramente scarsa: è difficile inquadrare questa categoria. Spesso tendiamo a dire che c'è intento persecutorio quando verso uno stesso deputato le richieste di revoca dell'immunità si ripetono con frequenza ravvicinata. Credo che con l'ampliamento dovremo imparare a confrontarci con questo pericolo: non abbiamo delle regole scritte ma credo comunque*

---

<sup>114</sup> *Ibid.*

<sup>115</sup> *Ibid.*

<sup>116</sup> Cfr. B. CARAVITA DI TORITTO, *Immunità e privilegi dei membri del Parlamento europeo*, cit.

<sup>117</sup> Doc. A2-0121/86, sul sito del Parlamento europeo ([www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)).

*che sia un bene che in un Parlamento così multiculturale si riconosca alla prassi una flessibilità».*<sup>118</sup>

## **2. La legge costituzionale 3\1993. Il contesto politico-istituzionale e le ragioni della riforma**

La riforma del 1993 si collocò in un momento di gravissima instabilità e crisi politica, scaturita principalmente dalle indagini e dai processi penali avviati dalla Procura della Repubblica di Milano, e dal conseguente scandalo che sconvolse l'intero sistema politico italiano e vide crollare, con le successive elezioni politiche del 1994, l'intero sistema dei partiti c.d. di massa che aveva caratterizzato l'intera storia repubblicana fino a quel tempo (c.d. *tangentopoli*)<sup>119</sup>. Questo scandalo ha generato una crescente insoddisfazione popolare nei confronti della classe politica, e allo stesso tempo ha portato ad un irrigidimento di quest'ultima all'interno delle prerogative parlamentari<sup>120</sup>. L'insoddisfazione del corpo elettorale si era già manifestata nel referendum del 1987, abrogativo di parte della legge 170 del 1978, in particolare della cd. *commissione inquirente*, responsabile dell'istruzione dei procedimenti contro i ministri ai sensi dell'articolo 96 della Costituzione<sup>121</sup>. L'indebolimento della protezione garantita agli esponenti dell'esecutivo con la l.cost. n. 1 del 1989 ha avuto inevitabili ripercussioni anche sui parlamentari, che rischiavano di trovarsi maggiormente tutelati dei colleghi governativi. Il clima di tensione di quel periodo si è manifestato in numerosi episodi simbolici: l'emblematico l'intervento dell'onorevole Rodotà nel febbraio del 1993, nel quale si schierava come favorevole alla sospensione di fatto delle immunità parlamentari<sup>122</sup>; la protesta dell'onorevole Luca Leoni Orsenigo della Lega Nord, che il 16 marzo 1993 ha sventolato un cappio in aula come segno di protesta contro i politici corrotti; fino ad arrivare al momento più iconico che per molti storici e critici della politica

---

<sup>118</sup>Cfr. Camera dei deputati, *Giunta per le autorizzazioni, fonti normative, resoconti sommari e documenti diversi dal 19 giugno 2001 al 30 giugno 2005*, 2005, p. 600 ss.

<sup>119</sup> Ne parla C. MARTINELLI, *Le immunità costituzionali nell'ordinamento italiano e nel diritto comparato*, Milano, 2008, p. 121 e ss.

<sup>120</sup> Si ricordi l'enorme numero di richieste di autorizzazione a procedere (662) avanzate nella sola XI legislatura (1992-1994), di cui numerose risolte in dinieghi anche in casi in cui il c.d. *fumus persecutionis* non era ravvisabile.

<sup>121</sup> Tale articolo fu modificato dalla l. cost. n.1\1989.

<sup>122</sup> S. RODOTÀ, *Sospendiamo l'immunità*, in *La Repubblica* 12 febbraio 1993.

ha segnato fine della c.d. prima repubblica: il rifiuto -inaspettato<sup>123</sup> - di concedere l'autorizzazione per procedere nei confronti dell'onorevole Bettino Craxi, il 29 aprile dello stesso anno.

I lavori per riformare l'articolo 68 hanno avuto inizio sin dall'inizio della legislatura, grazie ad una commissione speciale istituita dalla Camera dei deputati su iniziativa del Presidente della Repubblica<sup>124</sup>.

### ***2.1 La modifica dell'articolo 68, terzo comma, della Costituzione***

Come più volte sottolineato, l'articolo 68 della Costituzione è stato oggetto di una importante riforma che ha visto principalmente la modifica del terzo comma e la correlata abolizione dell'istituto della autorizzazione a procedere, introducendo invece un sistema di autorizzazioni *ad acta*, per l'utilizzo di alcuni mezzi di ricerca della prova tipici, previsti dal Codice di procedura penale, a carico dei parlamentari. Sembra necessario tuttavia precisare, in via preliminare, che l'abolizione dell'autorizzazione a procedere per i procedimenti penali non compariva nei primi testi votati dalle due camere. Il primo disegno di legge trasmesso vedeva infatti ancora superstito il regime di autorizzazione a procedere, prevedendo tuttavia un termine, al secondo comma, entro il quale la Camera di appartenenza doveva procedere al diniego dell'autorizzazione<sup>125</sup>. Allo spirare di tale termine, in caso di inerzia della camera, l'autorizzazione poteva essere ritenuta concessa, e l'autorità giudiziaria poteva liberamente esercitare l'azione penale a carico del parlamentare.<sup>126</sup> La *ratio* di tale sistema era stata difesa dall'onorevole Carlo Casini il quale nella sua relazione per la maggioranza affermava che se la prerogativa parlamentare «*di fatto si traduce in una sorta di privilegio che impedisce l'applicazione delle leggi penali a talune persone, il vulnus è davvero assai grave.*»<sup>127</sup>. E ancora intorno al tema del termine per porre un diniego od un limite alla azione penale il deputato riferì:

---

<sup>123</sup> Il clima politico, il malcontento popolare e le stime sugli indirizzi del voto segreto inducevano a ritenere che l'autorizzazione a procedere contro l'on. Craxi, sarebbe stata concessa. Il voto di alcuni c.d. franchi tiratori, tuttavia, portò l'esito dei lavori della Camera dei deputati nella seduta del 29 aprile 1993 a risultati notoriamente differenti.

<sup>124</sup> M.C. GRISOLIA, *Immunità parlamentari e Costituzione*, p.14.

<sup>125</sup> Camera dei deputati, XI Legislatura, *Relazione della Commissione speciale per l'esame delle proposte di legge concernenti la riforma dell'immunità parlamentare*, in [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>126</sup> *Ibid.*

<sup>127</sup> *Ibid.*

« la riforma deve anche impedire che continui rinvii della decisione equivalgano al rifiuto di autorizzazione a procedere ed altresì anche il congelamento delle indagini porti alla dispersione della prova»<sup>128</sup>. Il problema dell'istituto dell'autorizzazione a procedere verrà poi riaffrontato nel corso dei lavori, con l'improvvisa accelerazione del dibattito sulle immunità parlamentari dopo il già citato diniego dell'autorizzazione a procedere contro l'onorevole Craxi. Il 5 maggio 1993 la commissione speciale della Camera approvò un nuovo testo in cui veniva proposta l'abolizione dell'istituto, approvata dall'assemblea nella seduta del 13 maggio.<sup>129</sup>

Con la legge costituzionale n. 3/1993, l'articolo 68 fu così modificato:  
*“I membri del Parlamento non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.*

*Senza autorizzazione della Camera alla quale appartiene, nessun membro del Parlamento può essere sottoposto a perquisizione personale o domiciliare, né può essere arrestato o altrimenti privato della libertà personale, o mantenuto in detenzione, salvo che in esecuzione di una sentenza irrevocabile di condanna, ovvero se sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza.*

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

La legge costituzionale in parola ha portato a quindi modifiche sostanziali che hanno influenzato il modo in cui i parlamentari sono coinvolti nei procedimenti penali. Prima di tutto, l'istituto dell'autorizzazione a procedere è stato completamente abolito. Questo significa che i parlamentari sono ora soggetti allo stesso trattamento giudiziario dei cittadini comuni, senza bisogno di un'autorizzazione specifica per essere coinvolti in un

---

<sup>128</sup> *Ibid.*

<sup>129</sup> Per un approfondimento sull'iter parlamentare della legge di riforma costituzionale si vedano i volumi editi dalla Camera dei deputati, *Le immunità parlamentari cit.*, parte prima, parte seconda e parte terza. Si vedano inoltre per un commento sui lavori M.MIDIRI, *La riforma dell'immunità parlamentare*, in *Giur. Cost.* 1994 p. 2444; S.PANIZZA, *La legge costituzionale 29 ottobre 1993 n.3* in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di) *Commentario alla Costituzione. Disposizioni transitorie e finali (I-XIII). Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1948-1993)*, Bologna- Roma, 1995 p. 654; G. LASORELLA, *L'autorizzazione a procedere in giudizio: nuove tendenze e progetti di riforma*, in *Quad. cost.* 1993 p. 367.

procedimento penale. Tuttavia, sono state previste eccezioni per quanto riguarda l'arresto e la custodia cautelare. Se un parlamentare viene colto in flagranza di reato o se c'è una sentenza irrevocabile di condanna, può essere arrestato senza autorizzazione preventiva. Queste eccezioni sono state introdotte per garantire che i parlamentari non possano sfuggire alla responsabilità penale in casi evidenti di reato. Inoltre, è stata introdotta la necessità di ottenere un'autorizzazione preventiva per sottoporre i membri del parlamento a intercettazioni di conversazioni e intercettazioni telefoniche, così come per il sequestro di corrispondenza. Ciò è stato previsto per garantire una maggiore protezione della *privacy* dei parlamentari e per evitare abusi nelle indagini, in ottica di garanzia. Le garanzie relative alla perquisizione personale e domiciliare sono rimaste immutate, ma il primo comma, riguardante l'insindacabilità discendente, è stato leggermente modificato per riflettere un linguaggio più attuale. In sostanza, queste modifiche hanno reso i parlamentari soggetti alle stesse regole e procedure giudiziarie dei cittadini comuni, garantendo al contempo alcune protezioni aggiuntive per il loro ruolo istituzionale.

## ***2.2 L'autorizzazione ad acta per l'intercettazione delle conversazioni del parlamentare***

La proposta di introdurre l'autorizzazione alle intercettazioni, presentata dal relatore Ruffino in commissione del Senato nel giugno 1993, è stata sostenuta tramite l'argomentazione per cui fosse necessario prevedere un parallelo con la legge costituzionale 1/1989 relativa ai reati ministeriali<sup>130</sup>. L'emendamento è stato accolto anche sulla base della necessità di salvaguardare l'integrità della funzione parlamentare da intrusioni indesiderate, come affermato in commissione dall'onorevole Carlo Casini<sup>131</sup>. È chiaro tuttavia che la *ratio legis* della riforma in questione sia da ricercare nella tutela, che il legislatore costituzionale mirava a garantire, al libero esercizio della funzione parlamentare, rispetto alle interferenze delle procedure investigative e, nell'ambito delle stesse, in relazione all'utilizzo di mezzi di ricerca della prova particolarmente invasivi della sfera giuridica della persona sottoposta alle indagini. Ad ogni modo, è da specificare preliminarmente che la stesura finale del terzo comma incorre in un paradosso evidente. Sottoporre un'attività investigativa che trova efficacia nella sua sorpresa ad un regime di autorizzazione risulta contraddittorio. Sembra infatti innegabile

---

<sup>130</sup> M. CERASE, *Commento all'Art. 68*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., p.1316.

<sup>131</sup> *Ibid.*

che l'obbligo di richiedere un'autorizzazione per intercettare un parlamentare abbia di fatto reso tale attività investigativa praticamente impossibile, se non del tutto inefficace<sup>132</sup>. Questa normativa ha portato al risultato che finora non esistono precedenti di richieste di autorizzazione preventiva per intercettare un parlamentare sulla sua utenza telefonica o nel suo domicilio.

È da notare che l'elemento della riservatezza del parlamentare, per alcuni ritenuto centrale per la disciplina in questione, è stato oggetto di contestazioni da parte di autorevole dottrina<sup>133</sup>. Alcuni hanno asserito infatti che se si considerasse strettamente l'elemento della *privacy* del parlamentare come fulcro della disciplina in esame, allora si incorrerebbe in un'illogicità derivante dal fatto che non si ravvedono motivazioni congrue per tutelare la vita privata dei parlamentari maggiormente rispetto a quella degli altri consociati, come invece parrebbe emergere da alcuni spunti giurisprudenziali<sup>134</sup>. Se, invece, si considerasse la riservatezza come strettamente legata all'esercizio del mandato parlamentare e all'autonomia dell'assemblea cui il parlamentare appartiene, emergerebbe il quesito del perché la funzione pubblica debba essere protetta tramite la tutela della vita più privata di chi la esercita. È infatti evidente che la protezione del Parlamento attraverso varie forme di immunità riguarda sempre contesti pubblici e trasparenti: le opinioni espresse dai parlamentari, i voti che esprimono, le sedi parlamentari in cui operano, e la loro libertà personale. Si potrebbe dunque ipotizzare che la vera essenza della norma, desumibile anche dal clima storico in cui fu concepita la riforma del 1993, risieda nella necessità di difendere i parlamentari dai *mass media*<sup>135</sup>. I *mass media* potrebbero infatti ottenere testi riproduttivi di conversazioni riservate o ricevere informazioni confidenziali, utilizzandole poi per esercitare pressioni indebite sui parlamentari. In tale contesto, la riservatezza diventerebbe uno strumento fondamentale per garantire che i parlamentari possano svolgere le proprie funzioni senza timore di interferenze esterne. La protezione non riguarderebbe quindi solo la segretezza delle comunicazioni, ma anche la

---

<sup>132</sup> G. ZAGREBELSKY, *La riforma dell'autorizzazione a procedere*, in *Il corriere giuridico*, 1994, n.1, p.p. 281-285.

<sup>133</sup> M. GIALUZ, *Intercettazioni di colloqui riservati e libertà funzionale del parlamentare: qualche riflessione sulla portata della prerogativa dell'art 68, comma 3 Cost.* in *Cass. Pen.* 2004, p. 3682.

<sup>134</sup> V. LIPPOLIS, *Le immunità penali dei parlamentari in Italia*, in G. FUMU, M. VOLPI (a cura di), *Le immunità penali della politica*, Bologna, 2012; Si veda inoltre Cons. Stato, sent. n. 5881/2003.

<sup>135</sup> M. GIALUZ, *Intercettazioni di colloqui riservati e libertà funzionale del parlamentare: qualche riflessione sulla portata della prerogativa dell'art 68, comma 3 Cost.*, p. 3689.

salvaguardia dell'indipendenza e dell'autonomia del ruolo parlamentare. La riforma del 1993, quindi, sarebbe mirata non tanto alla protezione di spazi personali segreti, quanto alla prevenzione di abusi da parte dei *media* che, appropriandosi di conversazioni private, potrebbero compromettere l'integrità del processo democratico. Questo approccio suggerisce che l'obiettivo primario della norma sia proteggere i parlamentari da possibili manipolazioni e garantirne la libertà di espressione e di voto, liberi da indebite pressioni esterne <sup>136</sup>.

### ***2.3 Il sequestro di corrispondenza***

La necessità di ottenere l'autorizzazione del Parlamento per sequestrare la corrispondenza di un suo membro probabilmente ha origine dalle persecuzioni subite dai dissidenti politici incarcerati sotto le dittature del XX secolo. Sia i Costituenti del 1946 sia il legislatore del 1993 ricordavano bene il rigido controllo della corrispondenza imposto dal regime fascista, che colpì in particolare i prigionieri politici come Antonio Gramsci.<sup>137</sup>

Il legislatore costituzionale del 1993, nell'ambito della riforma dell'articolo 68 della Costituzione, ha ripreso una disposizione simile a quella contenuta nell'articolo 10 della legge costituzionale 1/1989 relativa alla responsabilità penale ministeriale: per sequestrare la corrispondenza di un parlamentare è necessaria l'autorizzazione della Camera di appartenenza<sup>138</sup>. Ciò solleva due questioni fondamentali: cosa si intende per "sequestro" e cosa si intende per "corrispondenza".

Per sequestro si deve intendere innanzitutto l'apprensione materiale di lettere o plichi. Tuttavia, mentre l'articolo 10 della legge costituzionale 1/1989 parla di "violazione di corrispondenza", nell'articolo 68 della Costituzione non vi è un riferimento esplicito a questo concetto. Come è desumibile anche dall'art. 616 c.p., il quale prevede una distinzione tra le condotte tipiche di violazione e sequestro, tali termini non sono, infatti, sinonimi: teoricamente, si potrebbe "violare" una busta leggendo il contenuto senza sequestrarla, oppure sequestrare una busta senza aprirla. La *ratio* della nuova disposizione sembrerebbe tuttavia essere una tutela rafforzata delle comunicazioni del parlamentare,

---

<sup>136</sup> *Ibid.*

<sup>137</sup> M. CERASE, *Anatomia critica delle immunità parlamentari italiane*, cit. p.83 e ss.

<sup>138</sup> M. CERASE, *Commento all'Art. 68*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., p.1314.

per garantire un esercizio libero e genuino del mandato. È dunque ragionevole ritenere che nel concetto di sequestro sia incluso anche quello di violazione<sup>139</sup>. Nel concetto di sequestro rientrano le varie ipotesi di acquisizione probatoria previste dal Codice di procedura penale, come il sequestro *ex* articolo 254 c.p.p. e il blocco *ex* articolo 353 c.p.p. La definizione di sequestro comprende quindi anche queste forme di apprensione di documenti.

Per quanto riguarda la corrispondenza, il criterio identificativo sembra essere l'atto della spedizione: la corrispondenza del parlamentare include quella a lui spedita (in entrata) e quella da lui predisposta ma non ancora spedita (in uscita). La corrispondenza non ancora spedita da altri o già spedita dal parlamentare rientra invece nella sfera di corrispondenza altrui<sup>140</sup>. Nonostante questa interpretazione, si potrebbe obiettare che il terzo comma dell'articolo 68 della Costituzione, sarebbe superfluo in quanto la corrispondenza non ancora spedita dal parlamentare sarebbe già protetta dalle norme sulle perquisizioni. Tuttavia, vi è il rischio che un parlamentare possa perdere per errore una lettera destinata alla spedizione, che non potrebbe essere acquisita senza l'autorizzazione della Camera. D'altro canto, includere nella definizione di corrispondenza del parlamentare anche quella già spedita paralizzerebbe le indagini su individui non parlamentari solo perché in contatto con membri del Parlamento.

Esistono diverse interpretazioni dottrinali in merito alla definizione di corrispondenza. Secondo l'autorevole dottrina<sup>141</sup>, riferendosi all'articolo 15 della Costituzione, è corrispondenza di un soggetto quella già pervenuta o quella non ancora consegnata al destinatario, basandosi sull'articolo 14 del d.p.r. 156/1973 (codice postale). Tuttavia, questa definizione, seppur valida in ambito civilistico, potrebbe non rispondere alle esigenze di tutela del libero mandato parlamentare previste dall'articolo 68, co. 3, della Costituzione.

Un'altra dottrina<sup>142</sup> sostiene che è corrispondenza del parlamentare quella in transito, cioè sia quella a lui spedita che quella da lui già spedita. Questa tesi risulta problematica poiché

---

<sup>139</sup> *Ibid.*

<sup>140</sup> M. CERASE, *Commento all'Art. 68*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., p.1315.

<sup>141</sup> A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, Padova, 1993, p. 253.

<sup>142</sup> M. DI MAJO, *Corrispondenza (dir.priv.)*, In *Enc. Dir.*, X, Milano, 1962, p.741; P. BARILE, E. CHELI, *Corrispondenza (dir. cost.)* in *Enc. Dir.*, X, Milano, 1962, p.745.

adotta criteri diversi per la corrispondenza in entrata e in uscita, creando incoerenze. La soluzione più equilibrata sembra essere l'adozione del criterio della spedizione per tutte le direzioni della corrispondenza, garantendo la coerenza giuridica e rispettando le esigenze di libertà e riservatezza del parlamentare.

L'autorizzazione al sequestro della corrispondenza parlamentare sembra essere concepita come preventiva. Tuttavia, questo potrebbe rivelarsi inefficace, poiché il destinatario potrebbe distruggere o nascondere il materiale compromettente una volta avvisato della richiesta giudiziaria. Si potrebbe quindi ipotizzare che la richiesta di autorizzazione al sequestro sia accompagnata da una richiesta di autorizzazione a perquisire locali in uso al parlamentare, mantenendo così un carattere di sorpresa. In ogni caso, la questione della corrispondenza e dei tabulati di comunicazioni rappresenta un delicato equilibrio tra la tutela delle prerogative parlamentari e le esigenze di giustizia.

#### ***2.4 La disciplina dei tabulati telefonici***

Come più volte osservato, l'articolo 68 della Costituzione, modificato dalla legge costituzionale del 29 ottobre 1993, n. 3, ha sostituito il precedente sistema di autorizzazione generale a procedere con una disciplina più selettiva, che richiede autorizzazioni specifiche per determinati atti istruttori (art. 68, commi 2 e 3). Il secondo comma della disposizione costituzionale elenca gli atti investigativi che necessitano di autorizzazione, come le perquisizioni personali o domiciliari, gli arresti e altre limitazioni della libertà personale. Il terzo comma richiede invece l'autorizzazione anche per le intercettazioni di conversazioni o comunicazioni, in qualsiasi forma, e per il sequestro di corrispondenza. La specificità di queste previsioni ha portato la Corte costituzionale a sostenere che, nel regolamentare le prerogative processuali del mandato parlamentare, il legislatore ordinario debba attenersi strettamente al dettato costituzionale, senza possibilità di integrazioni o estensioni<sup>143</sup>. L'articolo 68 deve quindi essere interpretato nel modo più conforme al testo normativo<sup>144</sup>, basato sul principio di tipicità degli atti considerati maggiormente lesivi della libertà del parlamentare<sup>145</sup>.

---

<sup>143</sup> C. cost., sent. n. 262/2009.

<sup>144</sup> C. cost., sent. n. 74/2013.

<sup>145</sup> C. cost., sent. n. 46/2008.

Secondo la giurisprudenza “ *la disciplina delle prerogative contenuta nel testo della Costituzione de(ve) essere intesa come uno specifico sistema normativo, frutto di un particolare bilanciamento e assetto di interessi costituzionali; sistema che non è consentito al legislatore ordinario alterare né in peius né in melius*”<sup>146</sup>. Di conseguenza, tale regime non sarebbe governato dal principio della riserva di legge, che permetterebbe al legislatore di estenderne l'applicabilità per analogia, ma dell'esplicita previsione nelle norme costituzionali <sup>147</sup>.

Analizzando la disciplina dei tabulati telefonici bisognerà specificare che questi documenti, sia cartacei che digitali, permettono di raccogliere dati sui flussi comunicativi, come il numero chiamante, il numero chiamato, la durata della conversazione e, nel caso della telefonia mobile, anche la posizione degli apparecchi durante le comunicazioni. I tabulati telefonici rappresentano quindi uno strumento investigativo molto utile per determinare i contatti tra dispositivi telefonici e, di conseguenza, tra le persone che li utilizzano. A differenza delle intercettazioni, che richiedono la contemporaneità della comunicazione, i tabulati permettono di indagare anche su comunicazioni passate. L'unico limite è la conservazione temporale dei dati presso le compagnie telefoniche, un aspetto diventato di grande rilevanza con le recenti normative sulla protezione dei dati personali<sup>148</sup>. La potenzialità intrusiva della riservatezza è pertanto particolarmente rilevante, tanto che nella sentenza interpretativa di rigetto 81/1993<sup>149</sup> la Corte costituzionale ha riconosciuto che i mezzi attraverso i quali è possibile identificare i partecipanti di una determinata conversazione e del tempo e del luogo della stessa ( i c.d. dati esteriori della comunicazione) sono certamente differenti dalle intercettazioni , ma sono pur sempre ricompresi nella fattispecie dell'articolo 15 della Costituzione <sup>150</sup>. Pertanto, l'atto con il quale si richiede l'acquisizione in giudizio, in deroga alla libertà e la segretezza delle comunicazioni, soggiace alla disciplina basata sulle riserve di legge e di giurisdizioni previste dalla Costituzione e, in particolare l'obbligo di congrua

---

<sup>146</sup> G.I.P. Tribunale Bologna, ord. 3 maggio 2017 n. 162.

<sup>147</sup> M. VIOLANTE, *Tabulati telefonici relativi a parlamentari tra autorizzazione e dubbi di legittimità costituzionale*, in *Processo penale e giustizia*, n.5, 2019, p.1102.

<sup>148</sup> M. VIOLANTE, *Tabulati telefonici relativi a parlamentari tra autorizzazione e dubbi di legittimità costituzionale*, in *Processo penale e giustizia*, 2019, n.5, p.1104.

<sup>149</sup> D. POTETTI, *Corte Costituzionale 81/93: la forza espansiva della tutela accordata dall'art. 15 comma 1 della Costituzione*, in *Cass. Pen.*, 1993, p. 2741.

<sup>150</sup> A. PACE, *Nuove frontiere della libertà di comunicare riservatamente (o, piuttosto del diritto alla riservatezza)?*, in *Giur. Cost.*, 1993, p.744.

motivazione, oggetto di disciplina da parte del legislatore. È da specificare tuttavia che prima di specifici interventi del legislatore<sup>151</sup>, la prassi ha registrato episodi piuttosto singolari in cui l'autorità giudiziaria ha equiparato i tabulati telefonici alle intercettazioni, richiedendo pertanto al Parlamento l'autorizzazione per il loro utilizzo<sup>152</sup>. Le Camere, investite di tali richieste, hanno deliberato, talvolta concedendo e talvolta negando l'autorizzazione, senza mai declinare la propria competenza. Un caso particolarmente curioso ha visto l'autorità giudiziaria richiedere l'autorizzazione per acquisire e utilizzare i tabulati relativi al traffico telefonico di un deputato, nonostante tale autorizzazione non fosse contemplata dall'articolo 68, co. 3, Cost.<sup>153</sup>. Alla negazione dell'autorizzazione da parte della Camera, l'autorità giudiziaria ha presentato ricorso per conflitto di attribuzioni alla Corte costituzionale. Quest'ultima, ha dichiarato inammissibile il ricorso, evidenziando l'intrinseca contraddittorietà dell'operato della magistratura: inizialmente aveva richiesto l'autorizzazione, riconoscendo implicitamente la competenza della Camera, per poi contestarla quando la risposta ottenuta non era conforme alle proprie aspettative.<sup>154</sup> Inoltre, l'articolo 4 della legge n. 140 del 2003, che richiede l'autorizzazione parlamentare per l'acquisizione dei tabulati telefonici dei parlamentari, è stato oggetto di critiche tra i giuristi. La dottrina prevalente<sup>155</sup> non ritiene giustificata l'equiparazione tra tabulati e intercettazioni operata da tale disposizione. In particolare, il terzo comma dell'articolo menziona l'intercettazione delle conversazioni, concetto distinto dalla semplice conservazione dei dati relativi al traffico telefonico, sia dal punto di vista fenomenologico che giuridico. Nonostante queste riserve, durante la XIV Legislatura, quando si è reso necessario acquisire tabulati telefonici, la relativa richiesta è stata presentata alla Camera competente, che si è poi espressa in merito<sup>156</sup>. Infine, l'articolo 6 della stessa legge solleva ulteriori e più marcati dubbi di costituzionalità, poiché estende

---

<sup>151</sup> L. n. 140/2003.

<sup>152</sup> M. CERASE, Commento all'Art. 68, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 1319.

<sup>153</sup> Camera dei Deputati, XIII Legislatura, Doc IV n.15 deliberato in Assemblea il 15.07.1998 in [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>154</sup> Corte cost., sent. n. 57/2000.

<sup>155</sup> Tra i vari si veda V. FINOCCHIARO, *L'insopprimibile incostituzionalità della legge 140 del 2003* in *Cass. pen.*, 2003, p. 3244.

<sup>156</sup> Cfr. Camera dei deputati, XIV Legislatura, *Doc. VI n. 6 e n. 10*, deliberati rispettivamente in Assemblea nelle sedute del 03\12\2003 e del 03\08\2004.

la disciplina delle intercettazioni indirette ai dati sul traffico telefonico, introducendo la paradossale nozione di "tabulato indiretto".<sup>157</sup>

### ***3. L'inviolabilità dalla segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione***

L'evoluzione delle tecnologie di comunicazione e l'adozione di tecniche di captazione sempre più avanzate hanno non solo ampliato le opportunità di interazione interpersonale, ma hanno anche creato nuove forme di restrizione della libertà e della riservatezza delle comunicazioni. Questo ha sollevato una serie di problematiche riguardanti i limiti delle garanzie costituzionali, in particolare in relazione all'articolo 15 della Costituzione e all'uso di strumenti investigativi che possono limitare significativamente i diritti individuali. Le intercettazioni di conversazioni e comunicazioni, pur essendo un metodo efficace per la raccolta di prove, costituiscono una chiara violazione della sfera privata dei cittadini. È quindi indispensabile bilanciare le esigenze di prevenzione e repressione dei reati, mirate alla sicurezza e al controllo sociale, con la necessità di proteggere la *privacy* degli individui. Nessun diritto è assoluto; esso può essere soggetto a limitazioni per soddisfare altre esigenze di rilievo costituzionale. L'articolo 15 della Costituzione, pur sancendo al primo comma il principio dell'inviolabilità della libertà e della segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione, stabilisce al secondo comma le condizioni in cui tale diritto può essere limitato. Il legislatore deve quindi conformarsi a queste disposizioni nel definire la normativa in materia di intercettazioni telefoniche. In questo contesto, è essenziale esaminare preliminarmente la portata della garanzia costituzionale delle comunicazioni riservate. Questo consentirà di definire i confini tra le legittime esigenze di repressione penale e l'uso strumentale o arbitrario delle intercettazioni, assicurando che ogni limitazione dei diritti sia giustificata e proporzionata.

#### ***3.1 L'articolo 15 della Costituzione: premessa***

L'articolo 15 della Costituzione sancisce che la libertà e la segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione sono inviolabili. Qualsiasi limitazione di questi diritti può avvenire solo tramite un provvedimento motivato

---

<sup>157</sup> Cfr. M. CERASE, *Commento all'Art. 68*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 1319.

dell'autorità giudiziaria e con le garanzie stabilite dalla legge. I diritti legati alla corrispondenza, per la loro posizione nel contesto costituzionale e per la qualifica di "inviolabili" che viene loro riconosciuta, si configurano, analogamente alla libertà domiciliare garantita dall'articolo 14 della Costituzione, e come un'estensione o una specificazione del principio fondamentale di inviolabilità della persona umana sancito dall'articolo 13 della Costituzione<sup>158</sup>. In generale, tutte le libertà costituzionali possono essere viste come conseguenze più o meno dirette della tutela riconosciuta alla libertà della persona. Tuttavia, sono soprattutto le libertà di domicilio e di corrispondenza che più direttamente completano e precisano la sfera normativa dell'articolo 13 della Costituzione: la prima garantendo un ambito spaziale protetto per la persona, la seconda assicurando una delle forme più dirette e immediate di connessione dell'individuo con il mondo esterno<sup>159</sup>. È da sottolineare, infatti, che il disegno iniziale del Costituente vi era una disciplina uniforme delle libertà in parola, unificando i tre aspetti "inviolabili" della persona umana<sup>160</sup>. Come si osserverà, tuttavia, gli intenti garantistici sviluppatasi in sede costituente porteranno alla separazione delle libertà inviolabili in diverse disposizioni, perseguendo l'intento di evitare che il diritto in questione possa soffrire limitazioni esclusivamente dell'autorità giudiziaria<sup>161</sup>.

La tutela della socialità dell'individuo, ovvero l'invito a collegarsi spiritualmente con i propri simili attraverso la corrispondenza e la comunicazione, e la garanzia che tali espressioni possano liberamente raggiungere il destinatario, rappresenta un aspetto "inviolabile" della persona umana. La consapevolezza che l'articolo in esame disciplini in parte la libertà sostanziale di espressione del pensiero, e non solo un mero aspetto strumentale della libertà di manifestazione, è di particolare rilevanza. L'assenza di limiti sostanziali come il buon costume e di poteri preventivi di polizia nell'articolo in questione, a differenza di quanto previsto dall'articolo 21 della Costituzione, evidenzia come la tutela della socialità dell'uomo, pur espressa attraverso la garanzia della libertà di espressione,

---

<sup>158</sup> P. BARILE, E. CHELI, *Corrispondenza (liberà di)*, cit., p.743 ss.

<sup>159</sup> *Ibid.*

<sup>160</sup> V. FALZONE, F. PALERMO, F. COSENTINO, *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Roma, 1948; V. ITALIA, *Libertà e segretezza della corrispondenza e delle comunicazioni*, Milano, 1963, p. 111 ss; A. PACE, *Art. 15*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1977, p.80.

<sup>161</sup> Si veda Comm. Cost. 24 Gennaio 1947 (cit. penultima nota): proposta dell'on. Perassi e interventi degli on. Giua, Conti, Einaudi, Fuschini, Uberti.

non significhi che tale libertà sia funzionalizzata al perseguimento di valori legati a valutazioni di interesse pubblico<sup>162</sup>. In altre parole, il fatto che una questione sociale come la comunicazione in tutte le sue forme sia considerata "inviolabile" e sia sottratta ai condizionamenti dei valori della collettività, come il buon costume, dimostra chiaramente che una cosa è riconoscere la rilevanza sociale di una libertà (come quella di manifestazione del pensiero, di riunione o di associazione), mentre ben diverso è dedurre che la sua necessaria intersoggettività implichi un vincolo funzionale al perseguimento di finalità sociali<sup>163</sup>.

### ***3.1.1 La libertà di corrispondenza e comunicazione nei lavori preparatori della I Sottocommissione***

L'articolo 15 della Costituzione è stato oggetto di perplessità da parte di una certa dottrina<sup>164</sup>, la quale è arrivata a definire questa norma come la «*la più tecnicamente infelice di tutta la Costituzione*»<sup>165</sup>. Prima di analizzarne il contenuto, è opportuno esaminare le successive formulazioni dell'articolo, sia in sede di sottocommissione sia nell'Assemblea Costituente<sup>166</sup>.

Dai lavori preparatori emerge chiaramente che i Costituenti concentrarono la loro attenzione soprattutto sulla seconda parte della norma, riguardante i poteri di limitazione alla libertà e segretezza della corrispondenza e delle comunicazioni da parte delle autorità pubbliche. Il problema centrale era il bilanciamento tra la «*piena libertà di comunicare con altri*»<sup>167</sup> senza controllo o censura e la necessità di limitazioni per la prevenzione e repressione dei reati.

La questione era particolarmente sentita, considerando la situazione storico politica post-bellica: lo Statuto Albertino non menzionava la libertà e segretezza della corrispondenza,

---

<sup>162</sup> A. PACE, *Art. 15*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, cit. p.82.

<sup>163</sup> *Ibid.*

<sup>164</sup> V. ITALIA, *Libertà e segretezza della corrispondenza e delle comunicazioni*, cit., p.111 ss.; A. PACE, *Art. 15*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, cit., p. 80

<sup>165</sup> Così V. ITALIA, *Libertà e segretezza della corrispondenza e delle comunicazioni*, cit., p. 111 ss.

<sup>166</sup> Cfr. *Atti dell'Assemblea Costituente*, vol. III, p. 2711 ss.; Per un approfondimento si veda inoltre V. FALZONE, F. PALERMO, F. COSENTINO, *La Costituzione della Repubblica italiana*, Milano, 1976.

<sup>167</sup> Relazione all'Assemblea Costituente della Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, I, Roma, 1946.

rendendola vulnerabile alle ingerenze del governo, che poteva modificarne il contenuto ogniqualvolta lo ritenesse necessario per ragioni di urgenza o di regime<sup>168</sup>.

La prima formulazione dell'articolo garantiva la libertà e la segretezza delle comunicazioni e corrispondenze, con deroghe possibili solo per decisione dell'autorità giudiziaria e, durante la guerra, per disposizione di legge. Discussioni successive in sede di sottocommissione modificarono il testo, aggiungendo la necessità di una "*decisione motivata*"<sup>169</sup> dell'autorità giudiziaria e prevedendo censure solo in tempo di guerra. Il Comitato di redazione unificò questo articolo con quelli relativi alla libertà personale e al domicilio, ammettendo provvedimenti provvisori dell'autorità di pubblica sicurezza in casi di necessità e urgenza. Fu però eliminata la frase "*La legge può stabilire limitazioni ed istituire censure per il tempo di guerra*"<sup>170</sup>, ritenendo implicito che determinate libertà potessero essere sospese in caso di guerra. A seguito di un emendamento dell'On. Perassi, l'articolo fu riformulato così: "*La libertà e la segretezza della corrispondenza e di ogni forma di comunicazione sono garantite. La loro limitazione può avvenire soltanto per atto motivato dell'autorità giudiziaria nei casi stabiliti dalla legge*"<sup>171</sup>.

Le discussioni evidenziarono anche il tema delle intercettazioni telefoniche<sup>172</sup>, con interventi concentrati sul rischio di concedere il potere di captazione all'autorità di polizia, enfatizzando la necessità del previo controllo dell'autorità giudiziaria e sottolineando come l'articolo in questione dovesse riferirsi tanto alla corrispondenza quanto alle comunicazioni in genere, specie quelle telefoniche. In Assemblea Costituente, il primo comma fu modificato in "*La libertà e la segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione sono inviolabili*". L'onorevole Condorelli propose di eliminare la seconda parte dell'articolo, o in alternativa, di aggiungere l'espressione «*ed in pendenza*

---

<sup>168</sup> Durante l'adunanza plenaria del 24 gennaio 1947, l'On. Giua criticò l'idea di permettere alle autorità di polizia di limitare preventivamente la libertà e la segretezza della corrispondenza e delle comunicazioni, senza una previa convalida giurisdizionale. Egli fece riferimento agli abusi del regime fascista, sottolineando che la corrispondenza era spesso controllata e manipolata dalla polizia. Giua evidenziò l'ingenuità di concedere tale potere alla polizia, poiché essa non avrebbe avuto interesse a trasmettere le lettere alla magistratura dopo aver ottenuto le informazioni desiderate.

<sup>169</sup> La modifica è stata apportata su suggerimento del Presidente della Sottocommissione, On. Tupini, a seguito di diversi interventi degli On. La Pira, Togliatti, Basso e Moro.

<sup>170</sup> Relazione all'Assemblea Costituente della Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, I, Roma, 1946.

<sup>171</sup> *Ibid.*

<sup>172</sup> Si vedano in proposito gli interventi degli On. Giua, Conti, Einaudi, Fuschini e Uberti nel corso dell'Adunanza Plenaria del 24 gennaio 1947.

*di procedimento penale»*<sup>173</sup>, per escludere anche le semplici inchieste penali. Nella sua motivazione, l'onorevole Condorelli sottolineò la necessità di "*affermare pienamente ed illimitatamente la libertà e la segretezza della corrispondenza, senza ulteriori limitazioni oltre a quelle già previste per la libertà personale e domiciliare*"<sup>174</sup>. Egli evidenziò che i redattori dell'articolo erano principalmente preoccupati di non ostacolare eccessivamente l'attività dell'autorità giudiziaria nella scoperta dei reati, rischiando così di compromettere il contenuto fondamentale di questa libertà. L'obiettivo era quindi trovare un equilibrio efficace tra la tutela della libertà e segretezza della corrispondenza e la necessità di reprimere i reati. L'Assemblea approvò la seconda parte dell'emendamento Condorelli. Tuttavia, durante il coordinamento finale, il Presidente della commissione, On. Ruini, propose di eliminare le parole "*e in pendenza di procedimento penale*"<sup>175</sup> in quanto ritenute troppo restrittive, e di aggiungere un riferimento simile a quello dell'articolo precedente: "*secondo le garanzie prescritte per la tutela della libertà personale.*"<sup>176</sup>. Tuttavia, altri membri del Comitato dei 18 osservarono che il Comitato non poteva apportare modifiche sostanziali ai testi approvati dall'Assemblea. Di conseguenza, le parole dell'emendamento Condorelli vennero soppresse. In Assemblea non ci furono obiezioni, e dalle parole dell'On. Ruini rimase l'espressione "*con le garanzie stabilite dalla legge,*" sostituendo "*nei casi stabiliti dalla legge*"<sup>177</sup>.

Pertanto, sembrerebbe emergere da tale disamina, che l'intento del Costituente era chiaramente quello di bilanciare il diritto soggettivo del singolo con i poteri delle autorità pubbliche, per evitare gli abusi e le attività inquisitorie del regime precedente.

### ***3.1.2 La titolarità e l'oggetto: le nozioni di corrispondenza e comunicazione***

Analizzando in primis i profili relativi alla titolarità della libertà oggetto di analisi, bisognerà osservare che l'articolo 15 della Costituzione, nel sancire l'autonoma protezione della libertà e segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione - considerandola un diritto inviolabile della persona - garantisce questo diritto a tutti, indipendentemente dalla cittadinanza, dallo *status* di apolide o dal luogo di

---

<sup>173</sup> Seduta antimeridiana dell'Assemblea Costituente di venerdì 11 aprile 1947.

<sup>174</sup> *Ibid.*

<sup>175</sup> *Ibid.*

<sup>176</sup> *Ibid.*

<sup>177</sup> *Ibid.*

residenza, estendendosi sia agli individui che alle formazioni sociali<sup>178</sup>. Si ritiene ampiamente accettato in dottrina che la posizione soggettiva goda di pari tutela costituzionale tanto per il mittente quanto per il destinatario. Tale tutela assicura non solo il diritto del mittente di trasmettere liberamente informazioni, ma anche il diritto del destinatario di riceverle senza restrizioni<sup>179</sup>. Inoltre, in relazione ai soggetti passivi, la protezione giuridica si estende non solo ai privati, ma in particolare anche ai poteri pubblici<sup>180</sup>.

L'articolo 15 della Costituzione, che garantisce la libertà e la segretezza della corrispondenza e delle comunicazioni, è stato al centro di approfonditi dibattiti dottrinali e di significativi interventi giurisprudenziali fin dalla sua adozione. Le divergenze interpretative hanno coinvolto diversi aspetti, tra cui la relazione tra la libertà di comunicazione e la libertà di manifestazione del pensiero, il rapporto tra libertà e segretezza, e i mezzi di comunicazione inclusi nella garanzia costituzionale. Altre questioni riguardavano il ruolo del mittente e del destinatario per la divulgazione del contenuto della comunicazione e l'estensione della riserva di giurisdizione prevista dalla Costituzione, come nel caso del fermo della corrispondenza.

La principale questione interpretativa che gravita intorno alla nozione di "comunicazione" riguarda in primo luogo la distinzione tra "libertà" e "segretezza"<sup>181</sup>. La libertà, in linea di principio, implicherebbe infatti l'assenza di interferenze da parte di terzi nel processo di comunicazione tra mittente e destinatario, mentre la segretezza

---

<sup>178</sup> P. BARILE, E. CHELI, *Corrispondenza (libertà di)*, cit., p.743.

<sup>179</sup> V. ITALIA, *Libertà e segretezza della corrispondenza e delle comunicazioni*, cit., p. 96; A. PACE, *Art. 15*, cit., p. 86; F. DONATI, *Art. 15*, cit., p. 366.

<sup>180</sup> V. ITALIA, *Libertà e segretezza della corrispondenza e delle comunicazioni*, cit. p. 96.

<sup>181</sup> Cfr. P. BARILE- E. CHELI, voce *Corrispondenza (libertà di)*, cit. p. 744 ss.; V. ITALIA, *Libertà e segretezza della corrispondenza e delle comunicazioni*, cit., p. 63 ss. e p. 91 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1976, p.1062; P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna 1984, p.163 ss.; C. TROISIO, voce *Corrispondenza (libertà e segretezza della)*, in *Enc. giur.*, 1988, p. 3 ss.; P. CARETTI, voce *Corrispondenza*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, IV, 1989, p. 201 ss.; F. DONATI, *Art. 15*, in *Commentario alla Costituzione*, Torino 2006, p. 364 ss.; E. GIANFRANCESCO, *Profili ricostruttivi della libertà e segretezza di corrispondenza e comunicazione*, in *Dir. Soc.*, n. 2, 2008, p. 237 ss.; C. CARUSO, *La libertà e la segretezza delle comunicazioni nell'ordinamento costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2013, p. 4 ss.; P. CARETTI- G. TARLI BARBIERI, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Torino 2022, p. 285 ss.; CALIFANO L., *La libertà e la segretezza delle comunicazioni*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, 2023, n.11.; ID., *L'art. 15*, in *Lamagistratura.it*, 2022 p. 5 ss.

proteggerebbe il contenuto della comunicazione dalla conoscenza indebita di terzi<sup>182</sup>. Questa distinzione consente di trattare separatamente casi che riguardano la libertà senza intaccare la segretezza e viceversa, come nel caso delle intercettazioni telefoniche<sup>183</sup>. Un'interpretazione più restrittiva considera invece "libertà" e "segretezza" come un'endiadi indissolubile, applicabile solo alle comunicazioni interpersonali effettuate con mezzi idonei a garantirne la riservatezza<sup>184</sup>. In assenza di tale idoneità, la tutela ricadrebbe sotto l'art. 21 della Costituzione.

I tratti distintivi di questa protezione includono inoltre l'intersoggettività (comunicazione tra soggetti determinati) e l'attualità (comunicazione di valore presente). Secondo alcune opinioni dottrinali, per riconoscere l'intersoggettività bisogna valutare vari elementi caso per caso<sup>185</sup>, mentre altre prospettive sottolineano l'importanza della segretezza: la protezione costituzionale prevista dall'art. 15 si applicherebbe pertanto a quelle comunicazioni che, con le usuali precauzioni adottate dal mittente, vengono tenute al riparo dalla conoscenza di terzi. Ciò implicherebbe l'uso di un mezzo adeguato a garantire che il contenuto non sia accessibile a persone non destinate a riceverlo, altrimenti si tratterebbe semplicemente di un'espressione del pensiero indirizzata a un destinatario specifico<sup>186</sup>.

---

<sup>182</sup> In tal senso P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, p. 163: «la corrispondenza è libera in quanto segreta ed è al contempo segreta per poter essere libera».

<sup>183</sup> P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, p. 164; M. PETRONE, voce *Segreti (delitti contro l'inviolabilità dei)*, in *Noviss. Dig. it.*, XVI, 1969, p. 972.

<sup>184</sup> Cfr. A. PACE, *Libertà di comunicare riservatamente*, in ID., *Problematica delle libertà costituzionali*, II, Padova 1992, p. 241 ss.; ID., *Art. 15*, in *Commentario della Costituzione*, Roma-Bologna 1977, p. 80 ss., per il quale la garanzia opererebbe per «comunicazioni materialmente assoggettabili e concretamente assoggettate a vincolo di segretezza» (p. 85), per corrispondenza che presenti, per chiaro intento del mittente, il carattere della segretezza; P. COSTANZO, *Internet (Diritto pubblico)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, IV 2000, p. 357 ss.; E. GIANFRANCESCO, *Profili ricostruttivi*, cit., p. 232 ss.

<sup>185</sup> Cfr. P. BARILE-E. CHELI, *Corrispondenza (libertà di)*, cit. p. 745: per gli autori non possono essere considerate comunicazione o corrispondenza le espressioni di pensiero che rimangono nella sfera personale del soggetto, come un appunto, una nota o un diario, anche se scritti in forma epistolare, finché l'autore non decida di inviarli a qualcun altro. Allo stesso modo, non rientrano in questa categoria le comunicazioni indirizzate a un pubblico indeterminato, come una lettera aperta pubblicata su un quotidiano.

<sup>186</sup> Cfr. A. PACE, *Libertà di comunicare riservatamente*, cit., p. 249; ID., *Art. 15*, p. 81 ss., ad avviso del quale vi sono comunicazioni che assicurano la segretezza e quindi sono tutelate ex art. 15 Cost. (come, ad es., una busta chiusa) e comunicazioni che, per via del mezzo prescelto, perdono tale requisito (ad es., una cartolina) o non sono in generale riconoscibili come mezzi idonei a veicolare una manifestazione di pensiero tra individui determinati (ad es., un pacco postale). Il rilievo delle modalità trasmissive concretamente utilizzate viene messo in luce in particolare con riferimento al profilo multimediale e tecnologico, cfr. P. COSTANZO, *La circolazione dell'informazione giuridica digitalizzata: fenomenologia e profili problematici*, in *Dir. Inf.*, 1999, p. 579 e ss.; ID. *Le nuove forme di comunicazione in Rete: Internet*, in R. ZACCARIA *Informazione e telecomunicazioni*, in G. SANTANIELLO, (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Padova, 1998, vol. XXVIII, p. 329 s.

Riguardo invece alla perdita di attualità, alcune teorie affermano che essa possa avvenire dopo che il destinatario ha ricevuto e compreso il contenuto, richiedendo un'analisi complessa che consideri il valore della comunicazione caso per caso<sup>187</sup>. Questo momento potrebbe protrarsi fino alla morte del mittente o del destinatario o fino a una diversa volontà espressa dagli stessi. La comunicazione perderebbe pertanto la sua protezione giuridica quando assuma un valore esclusivamente storico, affettivo, collezionistico, artistico, scientifico o probatorio<sup>188</sup>. Un approccio più restrittivo, contrariamente, estenderebbe la protezione fino al momento in cui il destinatario prende conoscenza del contenuto, dopodiché la tutela verrebbe garantita da altre norme costituzionali relative alla libertà personale, al domicilio, alla manifestazione del pensiero e al diritto di proprietà<sup>189</sup>.

### ***3.1.3 I limiti: la riserva di legge e di giurisdizione***

L'inviolabilità della libertà e della segretezza della corrispondenza e di qualsiasi altra forma di comunicazione non è assoluta, ma soggetta a restrizioni giustificate da necessità di prevenzione sociale. Secondo l'art. 15 della Costituzione, tali limitazioni sono consentite solo se disposte con un provvedimento motivato dall'autorità giudiziaria accompagnato dalle garanzie previste dalla legge. Diversamente da quanto stabilito per la libertà personale e la libertà di domicilio, l'art. 15 della Costituzione non contempla interventi straordinari della polizia in casi di necessità e urgenza senza previa autorizzazione giudiziaria. L'art. 13 e l'art. 14 della Costituzione prevedono infatti che, in situazioni eccezionali, le limitazioni possano essere temporaneamente disposte dalle autorità di pubblica sicurezza, con successiva convalida da parte dell'autorità giudiziaria. Alcuni sostengono che l'assenza di eccezioni per l'atto motivato dell'autorità giudiziaria nell'art. 15 della Costituzione sia dovuta a circostanze contingenti manifestatesi in sede dei lavori preparatori, piuttosto che a una decisione consapevole dei costituenti<sup>190</sup>. Questo ha portato a proposte di revisione costituzionale per uniformare le limitazioni previste in

---

<sup>187</sup> Cfr. P. BARILE-E. CHELI, voce *Corrispondenza (libertà di)*, cit., p. 745; P. BARILE, *Diritti dell'uomo*, cit., p. 164; P. CARETTI, P. CARETTI, voce *Corrispondenza*, cit., p. 202; F. DONATI, *Art. 15*, cit., p. 365.

<sup>188</sup> Cfr. P. BARILE-E. CHELI, voce *Corrispondenza (libertà di)*, cit., p. 745, che riportano la citazione di V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, Torino, 1926, p. 781.

<sup>189</sup> A. PACE, *Libertà di comunicare riservatamente*, cit., p.46 s.

<sup>190</sup> Così P. BARILE-E. CHELI, voce *Corrispondenza (libertà di)*, cit., p. 749.

materia di libertà personale e di domicilio con quelle della libertà di comunicazione<sup>191</sup>. Tuttavia, come osservato in precedenza, dai lavori preparatori emerge che i costituenti erano ben consapevoli del problema e volevano evitare abusi da parte della polizia.

Alcuni studiosi hanno cercato di colmare questo vuoto normativo interpretando l'espressione "*con le garanzie stabilite dalla legge*" come una possibilità per il legislatore di prevedere interventi della polizia, purché convalidati dall'autorità giudiziaria<sup>192</sup>. La dottrina prevalente ritiene invece che l'art. 15 della Costituzione preveda una riserva di giurisdizione assoluta, escludendo l'applicabilità di poteri preventivi di polizia<sup>193</sup>. Le diverse garanzie sono state giustificate con varie argomentazioni. Una tesi sostiene che il costituente ha voluto proteggere maggiormente la sfera privata dell'individuo, graduando i diritti in modo diverso<sup>194</sup>. Un'altra sostiene che, per la natura del bene protetto, non esistano esigenze di urgenza tali da giustificare poteri straordinari alla polizia<sup>195</sup>. Inoltre, le limitazioni della libertà di comunicazione coinvolgono sempre un altro soggetto, a differenza delle perquisizioni personali o domiciliari, dove la presenza dell'interessato funge da deterrente psicologico contro abusi<sup>196</sup>. Indipendentemente dalle motivazioni, la scelta del costituente è stata quella di rendere più difficili le restrizioni alla libertà di comunicazione, riservando tali limitazioni all'autorità giudiziaria, la quale è soggetta all'obbligo di motivare adeguatamente il provvedimento.

L'attività concreta di limitazione può essere delegata, ma il provvedimento giudiziario deve precedere o accompagnare tale attività. Inizialmente, la giurisprudenza costituzionale aveva ammesso provvedimenti amministrativi strumentali in attesa dell'intervento giudiziario. Successivamente, con la sentenza n. 34/1973, la Corte ha ribadito che le limitazioni devono avvenire sotto il diretto controllo del giudice, il quale deve bilanciare i diritti costituzionali in gioco e motivare adeguatamente il provvedimento autorizzativo<sup>197</sup>. L'art. 15 prevede inoltre una riserva assoluta di legge formale, per cui le limitazioni alla libertà di comunicazione devono essere previste esclusivamente da una

---

<sup>191</sup> V. ITALIA, *Libertà e segretezza della corrispondenza e delle comunicazioni*, cit., p.134 ss.

<sup>192</sup> R. GUARINIELLO, *Libertà di corrispondenza e garanzie giurisdizionali*, in *Giur. it.*, 1968, IV, p. 122 ss.

<sup>193</sup> *Ibid.*

<sup>194</sup> *Ibid.*

<sup>195</sup> A. ZACCARINI, *Libertà e segretezza della corrispondenza*, in *Riv. pen.*, 1955, I, p. 447 ss.

<sup>196</sup> A. PACE, *Libertà di comunicare riservatamente*, p. 106.

<sup>197</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 34/1973, punto 2 del cons. in diritto.

legge statale formale<sup>198</sup>. Parte dottrina ha interpretato questa clausola come un rinvio alle norme di legge, ossia ai casi e ai modi previsti dalla legge<sup>199</sup>; altra dottrina ha colto l'esigenza di ulteriori garanzie legislative oltre all'atto motivato dell'autorità giudiziaria<sup>200</sup>. La Corte costituzionale, aderendo a quest'ultimo indirizzo, nella già citata sentenza n. 34/1973, ha chiarito che spetta al legislatore definire gli scopi, la durata, i casi e i modi delle intercettazioni, il segreto sulle comunicazioni irrilevanti e la sindacabilità del provvedimento<sup>201</sup>. Pertanto, sarà agevole affermare che, le riserve di legge e di giurisdizione garantiscono che ogni intervento dei poteri pubblici in materia di libertà e segretezza delle comunicazioni sia previsto "in astratto" dal legislatore e disposto "in concreto" dal giudice.

### ***3.2 Il rapporto tra l'articolo 15 e l'articolo 21 della Costituzione alla luce delle nuove tecnologie***

L'interconnessione tra comunicazioni riservate e semplici espressioni di pensiero può essere esaminata sotto una diversa prospettiva, che evidenzia l'affinità strutturale tra gli articoli 15 e 21 della Costituzione<sup>202</sup>. La neutralità del mezzo rispetto al contenuto, emblematica nell'uso di *Internet*, ha ampliato significativamente le potenzialità delle comunicazioni riservate tra individui. La trasformazione della scrittura in una successione di *bit* ha aumentato quantitativamente e qualitativamente le capacità comunicative dei cittadini, come dimostrato dall'uso di *mailing list* chiuse, *blog* e *chat* con protocolli diretti<sup>203</sup>. Questa evoluzione tecnologica rende più fluida la distinzione tra comunicazione pubblica e privata, aumentando la capacità di diffusione sociale delle comunicazioni individuali senza renderne evanescente il confine<sup>204</sup>. Sembrerebbe quindi che la tradizionale distinzione tra libertà di comunicazione e manifestazione del pensiero necessiterebbe essere rivisitata: la prima avrebbe una rilevanza individuale e privata,

---

<sup>198</sup> P. BARILE, E. CHELI, *Corrispondenza (Libertà di)*, cit., p. 749; F. DONATI, *Art. 15*, cit., p. 368

<sup>199</sup> P. BARILE, E. CHELI, *Corrispondenza (Libertà di)*, cit. p. 749.

<sup>200</sup> V. ITALIA, *Libertà e segretezza*, cit. p. 123; A. PACE, *Art. 15*, cit., p. 106; F. DONATI, *Art. 15*, cit., p. 368

<sup>201</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 34/1973, punto 2 del cons. in diritto.

<sup>202</sup> C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Milano, 1958, p. 22; A. VALASTRO, *Libertà di comunicazione e nuove tecnologie*, Firenze, 2001, p. 148 ss.

<sup>203</sup> M. BETZU, *Comunicazione, manifestazione del pensiero e tecnologie polifunzionali*, in *Quaderni costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale*, 2006, n.3, p. 518.

<sup>204</sup> A. D'ALOIA, *Libertà di manifestazione del pensiero e mezzi di comunicazione*, in A. PIZZORUSSO, R. ROMBOLI, A. RUGGERI, A. SAIITA, G. SILVESTRI (a cura di), *Libertà di manifestazione del pensiero e giurisprudenza costituzionale*, Milano, 2005, p.106.

mentre la seconda riguarderebbe la sfera pubblica e politica<sup>205</sup>. Si è sottolineato invece come lo sviluppo sempre maggiore delle capacità comunicative superi la mera rilevanza privata delle comunicazioni intersoggettive, mostrando che non vi è una netta separazione tra l'ambito applicativo dell'art. 15 e quello dell'art. 21 della Costituzione<sup>206</sup>. La natura "reticolare" delle comunicazioni private, favorita dalla tecnologia, renderebbe quindi effettivo il significato originario di comunicare: condividere qualcosa con altri<sup>207</sup>.

La libertà d'informazione emerge come punto di contatto tra le due libertà costituzionali, influenzata dalle nuove tecnologie che ne ridisegnano i confini<sup>208</sup>. L'informazione "reticolare" interagisce con i mezzi di diffusione tradizionali, potenziandone i contenuti e modificandone i presupposti strutturali<sup>209</sup>. L'art. 21 della Costituzione trova una nuova rilevanza, definendo, insieme all'art. 15 della Costituzione, un quadro composito per la libertà di comunicazione informatica. La libertà d'informazione diventa anch'essa un diritto "reticolare", esercitabile sia attraverso espressioni di pensiero sia mediante comunicazioni intersoggettive<sup>210</sup>. La circolazione delle informazioni non è più totalmente mediata dai tradizionali attori, ma sfrutta le capacità tecno-comunicative del singolo. Questo evidenzia che l'ordinamento giuridico debba sempre essere adattato agli sviluppi tecnologici e digitali per valorizzare le peculiarità dell'informazione digitale intersoggettiva<sup>211</sup>. La sfida principale è calibrare gli strumenti normativi per affrontare la frammentazione sociale dovuta alla riduzione degli intermediari di interesse generale. L'effetto più rilevante di questo scenario è l'intreccio tra le libertà costituzionali, con l'informazione come esempio di commistione tra gli artt. 15 e 21 della Costituzione, un nodo complesso che richiede un'attenta interpretazione giuridica.

### ***3.3. La libertà di comunicazione in una prospettiva europea***

---

<sup>205</sup> S. FOIS, *Principi costituzionali e libera manifestazione del pensiero*, Milano, 1957, p.14 ss.

<sup>206</sup> A. PACE, *Libertà, pluralismo e autorità nella disciplina radiotelevisiva e delle telecomunicazioni*, in *Studi in onore di Umberto Pototschnig*, Milano, II, 2002, p. 878.

<sup>207</sup> *Ibid.*, p. 849.

<sup>208</sup> L. PALADIN, *Problemi e vicende della libertà d'informazione nell'ordinamento giuridico italiano*, in *La libertà d'informazione*, a cura del medesimo, Torino, 1979, p. 9.

<sup>209</sup> V. S. RODOTÀ, *Tecnopolitica*, Roma-Bari, 2004, p.85.

<sup>210</sup> *Ibid.*

<sup>211</sup> M. BETZU, *Comunicazione, manifestazione del pensiero e tecnologie polifunzionali*, cit. p. 510.

È opportuno soffermarsi infine anche sui profili di tutela sovranazionale ed internazionale del diritto al rispetto della vita privata e familiare, del domicilio e della corrispondenza, quali principi fondamentali sanciti sia dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU) all'art.8, che dall'articolo 17 del Patto internazionale sui diritti civili e politici e dall'articolo 12 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo<sup>212</sup>. Questi strumenti normativi garantiscono il diritto alla riservatezza nelle comunicazioni personali, sebbene con alcune limitazioni necessarie per il mantenimento dell'ordine pubblico e la sicurezza nazionale.

È importante osservare preliminarmente che l'articolo 8 è stato oggetto di un'intensa attività giurisprudenziale da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo. Sebbene la Corte affermi di non poter creare nuovi diritti non contemplati dalla Convenzione, nel tempo ha interpretato in modo estensivo le nozioni di "vita privata" e "vita familiare", includendo aspetti che non erano esplicitamente menzionati nel testo originale, come l'impatto ambientale sulla vita delle persone<sup>213</sup>. Questa evoluzione è stata possibile grazie alla crescente sensibilità sociale europea, che ha portato nuovi profili giuridici all'attenzione della Corte tramite i ricorsi individuali. Di conseguenza, il contenuto dell'articolo 8 è stato modellato più dalla giurisprudenza che dalla sua formulazione letterale<sup>214</sup>. La giurisprudenza della Corte ha chiarito infatti il significato di "vita privata", "vita familiare", "domicilio" e "corrispondenza". Tuttavia, spesso i ricorsi riguardano più aspetti contemporaneamente, specialmente in relazione alla vita privata e familiare. Questi termini sono "nozioni autonome", elaborate dalla Corte per interpretare e applicare la Convenzione, e non necessariamente corrispondono alle definizioni dei singoli ordinamenti statali<sup>215</sup>.

L'art. 8 della CEDU stabilisce che ogni individuo *“ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza”*. Tuttavia, queste libertà possono essere limitate se tali restrizioni siano previste dalla legge e siano necessarie in una società democratica per la *“sicurezza nazionale, la sicurezza pubblica,*

---

<sup>212</sup> La disciplina costituzionale di tali fattispecie trova fondamento nel nostro ordinamento negli artt. 2, 14,15,29-31, 32 Cost.

<sup>213</sup> V. ZAGREBELSKY, R. CHENAL, L. TOMASI, *Manuale dei diritti fondamentali in Europa*, Bologna, 2022, p. 295.

<sup>214</sup> *Ibid.*

<sup>215</sup> *Ibid.* p 296.

*il benessere economico del paese, la difesa dell'ordine, la prevenzione dei reati, la protezione della salute o della morale, o la protezione dei diritti e delle libertà altrui”.*

La protezione offerta dall'articolo 8 riguarda sia la comunicazione in sé sia il mezzo utilizzato per trasmetterla. Questa protezione si applica solo alle comunicazioni private tra persone, mentre le comunicazioni rivolte al pubblico rientrano nella tutela dell'articolo 10 della Convenzione<sup>216</sup>. Una volta che la comunicazione ha raggiunto il destinatario, la protezione della confidenzialità non è più garantita, a meno che un terzo che ne sia venuto a conoscenza non sia vincolato alla segretezza, salvo che la divulgazione sia legalmente consentita, legittima e proporzionata<sup>217</sup>. Qualsiasi interferenza da parte delle autorità pubbliche che impedisca, registri o prenda conoscenza del contenuto di una corrispondenza costituisce una violazione, a meno che non sussistano le condizioni stabilite dal comma 2 dell'articolo 8. Per quanto riguarda la previsione per legge, infatti, la giurisprudenza ha chiarito che la legge deve indicare con chiarezza le condizioni e le procedure che legittimano le intercettazioni, anche se con formule generali<sup>218</sup>. Deve anche regolamentare la conservazione, la cancellazione e la pubblicazione dei contenuti delle intercettazioni effettuate nel contesto di un processo penale. La Convenzione non richiede che le intercettazioni siano disposte o autorizzate dall'autorità giudiziaria, purché siano previste adeguate garanzie e un controllo indipendente<sup>219</sup>.

Nella giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo si è sottolineato che le limitazioni debbano essere interpretate in modo restrittivo<sup>220</sup>. La nozione di "corrispondenza" tutelata dall'articolo 8 della CEDU copre una vasta gamma di situazioni, includendo sia le comunicazioni private che professionali<sup>221</sup>. Questo diritto si applica a vari mezzi di comunicazione, compresi pacchi postali, conversazioni telefoniche, e-mail, e dati da dispositivi tecnologici<sup>222</sup>, non essendo escluse tuttavia le forme più antiche di comunicazione come il telex e il cercapersone<sup>223</sup>. Qualsiasi forma

---

<sup>216</sup> *Ibid.* p 336.

<sup>217</sup> *N.N. e T.A. c. Belgio*, 13 maggio 2008; *M.P. c. Portogallo*, 7 settembre 2021, riguardo la produzione in giudizio della corrispondenza tra il convenuto e terzi da parte dell'attore

<sup>218</sup> Cedu 24\04\1990 *Kruslin c. Francia*.

<sup>219</sup> V. ZAGREBELSKY, R. CHENAL, L. TOMASI, *Manuale dei diritti fondamentali in Europa*, cit. p. 337.

<sup>220</sup> Cedu, 04\05\2000 *Rotaru c. Romania*.

<sup>221</sup> Cedu 16\12\1992, *Niemietz c. Germania*.

<sup>222</sup> Cedu 17\12\2020, *Saber c. Norvegia*.

<sup>223</sup> *Christie c. Regno Unito*, n. 21482/93, decisione della Commissione del 27 giugno 1994.

di censura, intercettazione, controllo o sequestro rappresenta un'ingerenza nel diritto alla riservatezza della corrispondenza<sup>224</sup>, venendo in rilievo anche solo l'apertura di una singola lettera. Atti come la sorveglianza delle comunicazioni, l'intercettazione telefonica e la conservazione di dati relativi alle comunicazioni sono considerati intralci significativi alla riservatezza della corrispondenza. Gli Stati hanno pertanto l'obbligo di garantire che le comunicazioni non professionali siano protette adeguatamente; l'obbligo di prevenire la divulgazione pubblica delle conversazioni private; l'obbligo di fornire ai detenuti il materiale necessario per corrispondere con la Corte di Strasburgo e distruggere registrazioni illegali<sup>225</sup>. Devono inoltre bilanciare il diritto alla riservatezza della corrispondenza con il diritto alla libertà di espressione e indagare sulle violazioni della riservatezza in casi di violenza domestica<sup>226</sup>.

Secondo la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, la sorveglianza delle telecomunicazioni deve poi rispettare i requisiti dell'articolo 8 della Convenzione<sup>227</sup>. Questo tipo di sorveglianza, essendo una grave intrusione nel diritto alla riservatezza della corrispondenza, deve essere supportata da una legislazione precisa e parte di un quadro normativo che garantisca certezza giuridica. Le leggi devono quindi essere dettagliate, accessibili e prevedibili per permettere agli individui di comprendere le conseguenze delle loro azioni<sup>228</sup>. La chiarezza delle norme è essenziale sia per le circostanze in cui la sorveglianza è autorizzata sia per le modalità della sua esecuzione. Poiché la sorveglianza segreta non è soggetta al controllo delle persone interessate o del pubblico, la legge deve imporre limiti alla discrezionalità delle autorità esecutive o giudiziarie<sup>229</sup>, dovendo chiarire anche la portata di tale discrezionalità e come essa debba essere esercitata, altrimenti vi è il rischio di arbitrarietà, che sarebbe incompatibile con il principio di legalità<sup>230</sup>.

---

<sup>224</sup> Cedu 21\02\1975, *Golder c. Regno Unito*.

<sup>225</sup> Cedu, 05\12\2002, *Craxi c. Italia* ove la legislazione italiana è stata ritenuta adeguata rispetto alle esigenze della Convenzione. Per un caso di uso di intercettazione fuori da quelli considerati dalla legge (nella specie la legge turca, ai fini di un procedimento disciplinare), Cedu 07\06\1016 *Karabeyoglu c. Turchia*, 7 giugno 2016, Cedu 09\03\2021 *Eminagaoglu c. Turchia*, Cfr. però quanto ritenuto nel diverso caso Cedu 29\06\2017 *Terrazzoni c. Francia*.

<sup>226</sup> Cfr. Guida all'articolo 8 della Convenzione- Diritto al rispetto della vita privata e familiare, disponibile sul sito del Ministero della giustizia in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it).

<sup>227</sup> Cedu, 24\04\1990, *Kruslin c. Francia*; Cedu 24\04\1990 *Huvig c. Francia*.

<sup>228</sup> Cedu, 30\07\1998, *Valenzuela Contreras c. Spagna*.

<sup>229</sup> Cedu, 07\06\2016, *Karabeyoglu c. Turchia*.

<sup>230</sup> Cedu, 10\02\2009, *Bykov c. Russia*.

In un ambito delicato come quello della sorveglianza segreta, le autorità devono poi giustificare le misure invasive con motivazioni imperiose e nel rispetto degli strumenti giuridici applicabili<sup>231</sup>. Le intercettazioni telefoniche non devono essere quindi autorizzate in modo generico o impreciso, ma devono essere basate su sospetti ragionevoli e specifici.

La Corte ha sottolineato l'importanza di garanzie adeguate ed effettive contro gli abusi<sup>232</sup>. Queste garanzie sono valutate in base a tutte le circostanze del caso, come la natura, la portata e la durata delle misure, i motivi per cui sono adottate, le autorità competenti e i rimedi previsti dal diritto nazionale. La giurisprudenza ha inoltre specificato che le intercettazioni devono essere basate su sospetti oggettivamente ragionevoli, e l'autorità che autorizza la sorveglianza deve verificare l'esistenza di indizi concreti e la necessità della misura in una società democratica<sup>233</sup>.

Tema particolarmente delicato è anche quello della protezione dei dati ottenuti tramite le intercettazioni: lo Stato deve assicurare la protezione dei dati ottenuti e il diritto alla riservatezza delle persone le cui conversazioni private sono state intercettate<sup>234</sup>. La divulgazione illegittima di tali informazioni costituisce una violazione dei diritti, mentre la pubblicazione legittima, in un contesto appropriato, può essere considerata non in contrasto con il diritto sovranazionale in materia<sup>235</sup>.

La Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, firmata a Nizza il 7 dicembre 2000, contiene una disposizione analoga, affermando che ogni individuo ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e delle proprie comunicazioni. Tuttavia, la Carta si riferisce espressamente al rispetto delle comunicazioni, piuttosto che della corrispondenza, limitandosi ad affermare il diritto senza delineare i limiti specificati nel secondo comma dell'art. 8 della CEDU.

---

<sup>231</sup> Cedu, 15\01\2015, *Dragojević c. Croazia*.

<sup>232</sup> Cedu, 07\06\2016, *Karabeyoğlu c. Turchia*.

<sup>233</sup> Cedu, 04\12\2004, *Roman Zakharov c. Russia*; Cedu, 15\01\2015, *Dragojević c. Croazia*.

<sup>234</sup> Cedu, 05\12\2002, *Craxi c. Italia*.

<sup>235</sup> Cedu, 31\07\2012 *Drakšas c. Lituania*.

## CAPITOLO II

### PROBLEMATICHE DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE NELL'AMBITO DEL PROCEDIMENTO PENALE: UN NECESSARIO BILANCIAMENTO TRA ESIGENZE INVESTIGATIVE, RISERVATEZZA E GARANZIE PARLAMENTARI

#### *1. Rapporti tra la libertà di comunicazione e il processo penale: le garanzie per le intercettazioni quale principale limitazione della libertà di comunicazione*

Il nostro ordinamento giuridico difetta di una definizione univoca delle intercettazioni, quale mezzo investigativo tipico. Il Codice di procedura penale, infatti, si limita disciplinare gli aspetti procedurali, non soffermandosi sui profili definatori di tale particolare strumento istruttorio. La dottrina ha tentato di colmare tale vuoto individuando una definizione di intercettazione<sup>236</sup> quale mezzo di ricerca della prova, la cui caratteristica essenziale è quella di essere di essere uno strumento occulto al soggetto le cui dichiarazioni sono oggetto di captazione<sup>237</sup>. In altre parole, il presupposto essenziale affinché si possa parlare di intercettazioni è che i soggetti a carico dei quali essa è effettuata ne siano ignari<sup>238</sup>.

Tale carattere dell'ignoranza è tra l'altro, uno dei nodi principali del problema delle intercettazioni: Oliver Wendell Holmes – giudice della Corte Suprema degli Stati Uniti tra il 1902 e il 1932- definì tale mezzo istruttorio come «*dirty business*»<sup>239</sup> (uno sporco affare); parte della dottrina lo ha definito inoltre come uno strumento «*fraudolento tout court*»<sup>240</sup>, altra invece come un «*mezzo insidioso*»<sup>241</sup>

---

<sup>236</sup> A. CAMON, *Le intercettazioni nel processo penale*, Milano, 1996; L. LUPARIA, *La disciplina processuale e le garanzie difensive*, in L. LUPARIA- G. ZICCARDI, *Investigazione penale e tecnologia informatica*, Milano, 200; C. PARODI, *Le intercettazioni. Profili operativi e giurisprudenziali*, Torino, 2002, p. 74, G. ILLUMINATI, *La disciplina processuale delle intercettazioni*, Milano, 1983, p. 109.

<sup>237</sup> D. CARPINO, «*La Disciplina Delle Intercettazioni Telefoniche Ed Ambientali in Rivista Penale Diritto e Procedura*, 2023, n. 3, p. 121.

<sup>238</sup> M. CERASE, *Intercettazioni telefoniche ed immunità parlamentari in Cass. Pen.*, 2007, n.6, p.124 ss.

<sup>239</sup> Si veda il caso *Olmstead v. United States* del 1928.

<sup>240</sup> V. DI CIOLO, P. DI MUCCIO, *L'intercettazione telefonica e il diritto alla riservatezza*, Milano, 1974, p. 1.

<sup>241</sup> F. CORDERO, *Procedura penale*, Milano, 2001, p. 826.

Anche la giurisprudenza ha offerto una definizione di intercettazioni: le Sezioni Unite della Corte di Cassazione hanno descritto le intercettazioni come «l'apprensione occulta, in tempo reale, del contenuto di una conversazione o di una comunicazione in corso tra due o più persone da parte di altri soggetti, estranei al colloquio»<sup>242</sup>.

Avendo, quindi, per sommi capi annotato i profili definatori, sembra opportuno soffermarsi sulle garanzie costituzionali previste per trattenere l'utilizzo di tali mezzi di ricerca della prova negli argini della legittimità costituzionale. Le intercettazioni delle comunicazioni sono infatti uno strumento investigativo e di ricerca della prova molto invasivo. Di conseguenza, le restrizioni alla riservatezza delle comunicazioni, sia degli indagati sia dei terzi che comunicano con loro, devono sempre rispettare le disposizioni dell'articolo 15 della Costituzione. Ciò è chiaramente necessario per garantire un equilibrio adeguato tra la tutela della libertà e le esigenze di prevenzione e repressione dei reati. È quindi fondamentale verificare se la riforma del Codice di procedura penale del 1988, nel disciplinare le intercettazioni telefoniche (artt. 266 e seguenti c.p.p.), abbia rispettato il secondo comma dell'articolo 15 della Costituzione<sup>243</sup>. Sembra pertanto indispensabile considerare anche l'evoluzione storica della disciplina delle intercettazioni.

Il Codice Rocco, introdotto nel 1930 durante il regime fascista, mantenne la legislazione del codice del 1913, la quale conferiva ampi poteri investigativi alla autorità inquirente senza principi garantisti, in corrispondenza con le esigenze autoritarie del regime. L'articolo 339 originario permetteva infatti al giudice di "*disporre l'accesso agli impianti telefonici pubblici per intercettare o impedire comunicazioni*", mentre l'articolo 226 autorizzava gli ufficiali di polizia giudiziaria a fare lo stesso "*per fini di servizio*".

Con l'entrata in vigore della Costituzione, la legge n. 517 del 1955 introdusse modifiche agli articoli 226 e 339 c.p.p. per conformarsi – anche solo parzialmente<sup>244</sup> – al regime di

---

<sup>242</sup> Sent. Corte di Cassazione SS.UU. 24\09\2003 n. 36747.

<sup>243</sup> G. FUMU, *Commento agli artt. 266-271*, in M. CHIAVARIO (a cura di), *Commento al nuovo Codice di procedura penale*, Torino, 1990, p. 774 ss.; G. CONSO, V. GREVI, *Commentario breve al codice di procedura penale*, Padova, 2005, p. 779 ss.; G. CONSO, V. GREVI, E M. BARGIS, *Compendio di procedura penale*, Padova, 2012, p. 375 ss.

<sup>244</sup> Il legislatore non predispose un'attuazione puntuale e concreta dell'art. 15 2° comma della Costituzione, bensì incise direttamente sulle norme previgenti che risultavano in contrasto con il dettato costituzionale. Si veda V. GREVI, *Intercettazioni telefoniche e principi costituzionali* in *Rivista Penale Diritto e Procedura*, 1971, n.2, p. 1064 ss.

garanzie previste dell'articolo 15, co. 2, della Costituzione. Si prevede quindi che solo con un "*decreto motivato*" il giudice poteva autorizzare l'accesso agli impianti telefonici per intercettazioni, escludendo l'iniziativa autonoma della polizia. Tuttavia, le garanzie stabilite dalla legge erano ancora insufficienti. La Corte Costituzionale, con la sentenza interpretativa di rigetto, n. 34 del 1973, fornì poi indicazioni più precise per rendere di fatto le intercettazioni conformi alla Costituzione<sup>245</sup>. La Corte stabilì che l'autorizzazione del magistrato dovesse basarsi sulla necessità delle intercettazioni per l'indagine e richiese ulteriori garanzie legislative: determinare gli scopi della misura, fissare la durata massima, specificare i casi e i modi di esecuzione, garantire il controllo dell'autorità giudiziaria, mantenere il segreto sulle comunicazioni irrilevanti e prevedere la revisione del decreto motivato. Nel 1974, il legislatore recepì quindi queste indicazioni con la legge n. 98/1974, introducendo norme di garanzia per la libertà delle comunicazioni telefoniche nel Codice di procedura penale. È pacifico pertanto che la forte stratificazione storica dell'istituto abbia costituito la base per la redazione degli articoli 266 e seguenti del nuovo Codice di procedura penale, promulgato nel 1988 ed entrato in vigore nel 1989, il cui capo IV del titolo III reca "*Intercettazioni di conversazioni o comunicazioni*"<sup>246</sup>.

### ***1.1 I presupposti e il procedimento ex art. 266 ss. del Codice di procedura penale***

Analizzando specificamente i contenuti della disciplina prevista dal Codice di procedura penale, bisogna in primo luogo osservare che, i reati per cui le intercettazioni sono ammissibili sono individuati specificamente, garantendo così una proporzionalità tra la gravità del reato e l'invasività dello strumento rispetto al diritto alla riservatezza (art. 266 c.p.p.)<sup>247</sup>. Si tratta di reati non colposi per i quali è prevista la pena dell'ergastolo o della reclusione superiore a cinque anni (o non inferiore a cinque anni nel caso di reati contro la pubblica amministrazione); dei reati di droga, contrabbando, armi ed esplosivi e pornografia minorile. È permesso l'uso delle intercettazioni telefoniche anche per

---

<sup>245</sup> Nel caso di specie, a sollevare questione di legittimità costituzionale fu il Tribunale di Bolzano nel giugno del 1971. La questione fu essenzialmente basata sul convincimento che le garanzie previste ex art. 15 Cost. non furono mai attuate dal legislatore ordinario.

<sup>246</sup> Le intercettazioni telefoniche, frequentemente usate come strumenti di regime e soggette a varie modifiche per adattarsi alle situazioni politiche e sociali italiane, hanno ricevuto particolare attenzione dalla Commissione ministeriale. Ciò è dimostrato dall'ampio spazio dedicato nella legge delega, che ha fornito dettagliate direttive sia per la legittimazione delle operazioni sia per la determinazione dei principi di garanzia da rispettare.

<sup>247</sup> M. CERASE, *Intercettazioni telefoniche ed immunità parlamentari in Cass. Pen.*, cit., p. 128.

indagare su reati di ingiuria, minaccia, usura e altri commessi mediante telefono. Nelle medesime ipotesi, è possibile effettuare anche intercettazioni ambientali, a condizione che vi sia il fondato motivo di ritenere che in tale luogo si stia svolgendo un'attività criminosa e tenendo inoltre presente che se l'attività di indagine incidesse sulla sfera domiciliare della persona sottoposta alle indagini si applicherebbero le tutele previste, oltre che dall'articolo 14 della Costituzione, anche dall'articolo 614 del Codice penale. Ci si è chiesto inoltre quale tipologia di attività illecita debba essere ritenuta in essere per consentire le intercettazioni: se quella specifica oggetto dell'indagine o qualsiasi reato per il quale le intercettazioni telefoniche sarebbero ammissibili. La dottrina prevalente sembra considerare irrilevante questa distinzione, poiché l'elemento determinante non sarebbe la natura oggettiva del reato commesso nel domicilio, ma il reato che si prevede verrà commesso, secondo il giudizio prognostico operato dal giudice al momento dell'autorizzazione<sup>248</sup>.

Quando vi siano gravi indizi di reato<sup>249</sup> e le intercettazioni siano indispensabili per proseguire le indagini, il pubblico ministero presenta una richiesta al giudice per le indagini preliminari (GIP) per ottenere l'autorizzazione alle operazioni.

Non è necessario che la persona da intercettare sia quella per cui esistono indizi di colpevolezza in relazione ai reati addebitati. Potrebbe, paradossalmente, accadere che l'indiziato non possieda telefoni o, più probabilmente, che questi eviti di usare il proprio dispositivo al fine di rendere più difficili le intercettazioni<sup>250</sup>. In tal caso, l'attività di captazione potrebbe essere deviata sulla sfera comunicativa di un terzo estraneo alle indagini, frequentemente in contatto con l'indagato in quanto parente, convivente, commensale abituale e simili.

È chiaro poi che vi sono dei soggetti particolari, i quali, anche se interlocutori abituali della persona sottoposta alle indagini, non possono essere sottoposti ad intercettazioni

---

<sup>248</sup> Cfr. C. DI MARTINO e T. PROCACCIANTI, *Le intercettazioni telefoniche*, Padova, 2001, p. 61 e P. BALDUCCI, *Le garanzie nelle intercettazioni tra Costituzione e legge ordinaria*, Milano, 2002, p. 98.

<sup>249</sup> Si ritiene che gli indizi menzionati non siano necessariamente quelli previsti dall'art. 192 c.p.p. La norma in questione prevede infatti che in mancanza di una prova diretta del fatto gli indizi debbano essere gravi, precisi e concordanti. Ciò non è richiesto dal legislatore per le intercettazioni, tuttavia la Corte cost. ha ribadito, nella sent. 34/1973 al punto 2 del cons. in diritto, che nelle motivazioni del provvedimento deve essere spiegata la sussistenza degli indizi di reato, esortando il magistrato utilizzare una "*cautela scrupolosa*" nella valutazione della richiesta di intercettazioni. Per un approfondimento dottrinale si veda P. F. BRUNO, *Intercettazione di comunicazioni*, Bari, 2018 p. 192; P. BALDUCCI, «*Intercettazioni (proc. pen.)*», in *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, p. 3168.

<sup>250</sup> M. CERASE, *Intercettazioni telefoniche ed immunità parlamentari* in *Cass. Pen.*, cit., p. 128

nell'esercizio del loro mandato<sup>251</sup>. È il caso delle comunicazioni tra indagati e difensori le quali, una volta che venga conferito il mandato difensivo, in nessun caso possono essere captate nel corso delle attività di indagine, in quanto protette dal segreto professionale, opponibile alla pubblica accusa e al giudice ai sensi degli artt. 103, co. 5, e 200, co. 1, lett. b), c.p.p. Lo stesso divieto si applica agli investigatori privati autorizzati con incarichi relativi al procedimento, ai consulenti tecnici e ai loro ausiliari.

Il Codice di procedura penale, inoltre, prevede all'articolo 266, la possibilità di disporre intercettazioni al fine di localizzare un latitante. In tal caso, l'attività di indagine non sarebbe orientata all'ottenimento di informazioni sul reato commesso e i relativi elementi di colpevolezza, ma all'individuazione della specifica posizione di chi si sottrae alle indagini (art. 295, commi 3 e 3-bis, c.p.p.).

Osservando il procedimento tipico previsto per l'utilizzo delle intercettazioni come mezzo di ricerca della prova, si nota che il Codice di procedura penale prevede che il GIP, esaminata la richiesta, decide se autorizzare le intercettazioni, spesso, tale pronuncia è motivata *per relationem*, con il dispositivo apposto alla richiesta stessa. Tale procedura è stata formulata nel rispetto della doppia riserva– di legge e di giurisdizione – prevista dall'articolo 15 della Costituzione per tutelare la riservatezza delle comunicazioni personali<sup>252</sup>. Anche la procedura d'urgenza, disciplinata dal Codice di procedura penale (art. 267, commi 2 e seguenti), si ritiene sia formulata nel rispetto del dettato costituzionale<sup>253</sup>. È previsto, infatti, che in situazioni urgenti, il pubblico ministero dispone le intercettazioni con un decreto motivato, chiedendo la convalida al GIP entro 48 ore, la quale ha una durata di quindici giorni rinnovabili. Sia le autorizzazioni che le proroghe devono essere annotate in un apposito registro tenuto dal pubblico ministero.

Dal punto di vista procedurale, le intercettazioni sono eseguite da un ufficiale di polizia giudiziaria, che ascolta e registra le conversazioni, redigendo un verbale (art. 268, co.1, c.p.p.), il quale include spesso annotazioni informali con data, ora, durata della conversazione, utenze coinvolte, partecipanti (se identificati), oltre che il nome dell'ufficiale incaricato e luogo delle operazioni. L'articolo 268, co. 3, c.p.p. stabilisce che le intercettazioni possono essere eseguite solo con impianti presso la procura della

---

<sup>251</sup> Art. 103 comma settimo c.p.p.

<sup>252</sup> F. PARISI, *sent. Corte Cass. Sez. IV 21 gennaio 2004*, in *Cass. Pen.* 2005 p. 3929.

<sup>253</sup> M. CERASE, *Intercettazioni telefoniche ed immunità parlamentari in Cass. Pen.*, cit., p. 128.

Repubblica, salvo insufficienza motivata<sup>254</sup>. La motivazione dell'uso di mezzi esterni è pertanto essenziale in quanto in sua assenza, le intercettazioni sono inutilizzabili come prove. Una sentenza delle sezioni unite penali ha esteso questa regola anche alle intercettazioni ambientali<sup>255</sup>, considerando superate le difficoltà tecnologiche precedenti, basate sull'assunto che gli strumenti di captazione fossero inadeguati a registrare da lontano conversazioni tra presenti<sup>256</sup>.

Il dettato dell'articolo 268, co. 2, c.p.p., prevede che i verbali delle intercettazioni devono includere anche una trascrizione sommaria per la valutazione preliminare degli organi investigativi circa la rilevanza delle conversazioni. Si tratta certamente di un'operazione molto delicata, in quanto gli investigatori devono effettuare un giudizio prognostico circa la rilevanza dell'oggetto delle captazioni: il materiale inutile deve essere ordinato per la non trascrizione, per evitare violazioni della riservatezza<sup>257</sup>. A prevenzione della segretezza e per evitare delle manomissioni, il contenuto delle registrazioni, a norma dell'articolo 89, co. 2, delle disposizioni di attuazione del c.p.p. deve essere conservato in custodie sigillate, con identificazione del materiale.

Con la conclusione delle operazioni, decorre il termine di cinque giorni per il deposito dei verbali e delle registrazioni presso la cancelleria del pubblico ministero, con relativo invio alle parti di una comunicazione, con la quale vengono informati del termine per la

---

<sup>254</sup> La Corte di Cassazione ha stabilito che il pubblico ministero (PM) può giustificare l'uso di impianti diversi da quelli della procura facendo riferimento all'insufficienza o inadeguatezza degli stessi, senza necessità di specificare ulteriormente le ragioni di tali carenze (Corte cass., VI sez. pen., sent. n. 2539 /2000, Corte cass., sez. IV pen., sent. n. 25414/2003). Tuttavia, le Sezioni Unite hanno successivamente chiarito che è necessario un riferimento più dettagliato, comprendendo anche l'urgenza dell'esecuzione delle intercettazioni (Corte cass., sez. un., sent. n. 1218/2003). Inoltre, quando si utilizzano apparecchiature private, le operazioni devono essere gestite direttamente dalla polizia giudiziaria (Cass. pen., sez. IV, 9 dicembre 2004; Cass. pen., sez. VI, 9 dicembre 2004). Le Sezioni Unite hanno ribadito che il decreto motivato del PM deve essere emesso prima dell'inizio delle operazioni, altrimenti queste sarebbero prive di legittimità (Corte cass., sez. IV pen., sent. n. 1347/2005). La Corte Costituzionale ha confermato la legittimità dell'art. 268, comma 3, c.p.p., ritenendo che la discrezionalità legislativa permette al GIP di valutare l'an delle intercettazioni e al PM il *quomodo* (Corte cost. ordinanza n. 275 del 2004). Per un approfondimento: Corte Cass, sez. IV sen., 25414/2003, con nota di N. VENTURA., *I requisiti minimi di legittimità delle operazioni di intercettazione eseguite ai sensi dell'art. 268, comma 3, c.p.p* in *Cass. pen.*, 2004, n.5, p.1696; A. GAITO, «*L'integrazione successiva dei decreti d'intercettazione telefonica non motivati*», in *Diritto penale e processo* 2004, n.8, p. 929.

<sup>255</sup> V. Corte cass. sez. un. pen., sent. 31 ottobre 2001.

<sup>256</sup> F. DE LEO., *nota a Cass. sez. un. pen. 31 ottobre 2001, Policastro*, in *Cass. pen.* 2002, n.2, p. 2153.

Resta fedele all'interpretazione che vede l'art. 268, comma 3, c.p.p. riferito alle sole intercettazioni telefoniche E. APRILE, *nota alla sentenza Policastro*, in *Cass. pen.* 2002, p. 2824, secondo il quale allorché il legislatore dettò la norma qui in esame aveva presente una realtà operativa che non avrebbe consentito lo svolgimento a distanza delle intercettazioni ambientali.

<sup>257</sup> P.F. BRUNO, *Intercettazione di comunicazioni*, cit., p. 196.

consultazione del materiale d'indagine. E' tuttavia previsto che, qualora tale deposito tempestivo possa pregiudicare l'efficacia dell'indagine, allora questo può essere differito alla fine delle indagini preliminari, e l'avviso potrebbe essere inviato insieme alla notifica di conclusione delle indagini *ex art. 415-bis c.p.p.*

In ultimo, è prevista un'udienza in camera di consiglio davanti al GIP, il quale dispone lo stralcio delle intercettazioni irrilevanti e la trascrizione delle altre, da eseguire come perizia tecnica. Se vi sono controversie sulla rilevanza delle intercettazioni, il giudice decide con ordinanza. Tale udienza è un momento fondamentale per la formazione della prova in contraddittorio nel rispetto il principio del giusto processo (art. 111, commi 1 e 2, Cost.)<sup>258</sup>, in quanto le intercettazioni diventano parte del fascicolo del dibattimento. Il giudice quindi potrà basare la propria pronuncia di merito basandosi anche sugli elementi probatori emergenti dalle intercettazioni effettuate durante la fase d'indagine<sup>259</sup>.

### ***1.2 L'inutilizzabilità quale sanzione processuale***

Una volta inseriti nel fascicolo del dibattimento, i risultati delle intercettazioni diventano prove che il giudice deve valutare secondo l'articolo 192 c.p.p. La rilevanza delle intercettazioni deve essere giustificata dal giudice nell'ambito dell'obbligo generale di motivazione delle sue decisioni. A tal proposito, la Cassazione ha stabilito che costituiscono prova anche le registrazioni c.d. criptiche, ossia intercettazioni di conversazioni il cui significato non è immediatamente chiaro, sia per la mancanza di riferimenti espliciti al tema da provare, sia per l'uso di un linguaggio cifrato dagli interlocutori per evitare di essere ascoltati. In tali casi, la motivazione deve chiaramente esporre il contesto più ampio entro il quale il giudice ritiene che le conversazioni intercettate abbiano un significato specifico<sup>260</sup>.

Le intercettazioni disposte in un procedimento possono essere utilizzate in altri procedimenti solo se indispensabili per l'accertamento di reati per cui è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza, ai sensi dell'articolo 270 c.p.p. In questi casi, le parti hanno le

---

<sup>258</sup> Corte cass., sez. V pen., sent. n. 197277/1994

<sup>259</sup> A. CAMON, M. DANIELE, D. NEGRI, C. CESARI, M.L. DI BITONTO, P.P. PAULESU, *Fondamenti di procedura penale*, Roma, 2021, p. 522 ss.

<sup>260</sup> Corte cass., sez. VI pen., sent. n. 29350/2006

facoltà previste dall'articolo 268, co. 6, c.p.p.<sup>261</sup>. Tuttavia, l'articolo 270 c.p.p. è controverso: comporta un aumento dei costi per l'apparato investigativo e non offre ulteriori garanzie ai cittadini intercettati, poiché non rafforza il diritto previsto dall'articolo 15 della Costituzione e pone limiti aggiuntivi all'uso delle intercettazioni rispetto agli articoli 266 e 267 c.p.p.<sup>262</sup>. Inoltre, se un fatto emerso dalle intercettazioni rientri nello stesso procedimento o in un altro può essere del tutto casuale, considerando la possibilità di unire i procedimenti ai sensi dell'articolo 17 c.p.p. La Corte Costituzionale ha comunque difeso la legittimità dell'articolo 270 c.p.p. con la sentenza n. 366 del 1991, rigettando una questione di legittimità costituzionale in un procedimento per ricettazione durante il quale erano emersi elementi di un reato di peculato, di competenza di un diverso giudice<sup>263</sup>. La Corte ha ritenuto che l'uso indiscriminato delle intercettazioni in procedimenti diversi eluderebbe il requisito della motivazione del provvedimento autorizzatorio<sup>264</sup>. Nella stessa sentenza ha, inoltre, chiarito che l'articolo 270 limita l'utilizzo probatorio delle intercettazioni in altri procedimenti, non quello investigativo. Se dalle intercettazioni emergono pertanto fatti che portano all'apertura di un nuovo procedimento e alla disposizione di una misura cautelare, questa può basarsi sugli stessi elementi indiziari derivanti dalle intercettazioni iniziali<sup>265</sup>. Chiaramente le intercettazioni disposte illegittimamente in un procedimento possono costituire *notitia criminis* per l'avvio di un altro procedimento e possono essere considerate corpo del reato se la conversazione captata integra essa stessa un delitto, come la molestia telefonica o la rivelazione di segreti d'ufficio<sup>266</sup>.

L'articolo 191 c.p.p. stabilisce che le prove acquisite in violazione dei divieti stabiliti dalla legge non sono utilizzabili. Questo principio, derivante dalla cosiddetta *exclusionary*

---

<sup>261</sup> “Ai difensori delle parti è immediatamente dato avviso che, entro il termine fissato a norma dei commi 4 e 5, per via telematica hanno facoltà di esaminare gli atti e ascoltare le registrazioni ovvero di prendere cognizione dei flussi di comunicazioni informatiche o telematiche. Scaduto il termine, il giudice dispone l'acquisizione delle conversazioni o dei flussi di comunicazioni informatiche o telematiche indicati dalle parti, che non appaiano irrilevanti, procedendo anche di ufficio allo stralcio delle registrazioni e dei verbali di cui è vietata l'utilizzazione e di quelli che riguardano categorie particolari di dati personali, sempre che non ne sia dimostrata la rilevanza. Il pubblico ministero e i difensori hanno diritto di partecipare allo stralcio e sono avvisati almeno ventiquattro ore prima.” Art. 268 comma sesto c.p.p.

<sup>262</sup> M. CERASE, *Intercettazioni telefoniche ed immunità parlamentari* in Cass. Pen, cit., p. 131.

<sup>263</sup> G. G. DE GREGORIO, *Sent. N. 366 del 1991*, in *Giur. cost.* 1991, p. 2914 ; ID *Sent. N. 366 del 1991* in *Foro italiano* 1992, n.1, p. 3257.

<sup>264</sup> Corte cost. sent. n. 366/1991.

<sup>265</sup> *Ibid.*

<sup>266</sup> M. CERASE, *Intercettazioni telefoniche ed immunità parlamentari* in Cass. Pen, cit., p.131; Cass. pen. sez. III, 29 aprile 2004.

*rule* del diritto anglosassone, invalida le prove raccolte illegalmente anche sotto il profilo processuale<sup>267</sup>. Tuttavia, l'inutilizzabilità prevista dall'articolo 191 c.p.p. riguarda solo le prove raccolte in violazione di divieti espressi e non le mere irregolarità procedurali. Per una più precisa declinazione dell'inutilizzabilità delle intercettazioni, si ricorre all'articolo 271 c.p.p., che stabilisce una sanzione selettiva, limitata a specifici vizi procedurali. Non sono utilizzabili le intercettazioni disposte fuori dai casi di reato previsti dall'articolo 266, in assenza di gravi indizi o quando non erano indispensabili per le indagini, se non è stato redatto il verbale o se le operazioni non sono state compiute con apparecchiature in dotazione alla procura della Repubblica. L'inutilizzabilità riguarda anche le intercettazioni di persone che potrebbero avvalersi del segreto professionale ai sensi dell'articolo 200 c.p.p., se i fatti sono stati conosciuti in ragione della funzione esercitata. È rilevante notare che la violazione delle disposizioni dell'articolo 268, commi da 4 a 8, non comporta l'inutilizzabilità espressa, ma solo la nullità regolata dagli articoli 177 e seguenti c.p.p., trattandosi di nullità a regime intermedio o relative, rimesse alle eccezioni dalle parti.

L'elaborata disciplina dell'esclusione probatoria del materiale raccolto in violazione delle norme, insieme al disposto dell'articolo 191 c.p.p. evidenzia la fondatezza delle teorie dottrinali<sup>268</sup> che sostengono che l'"*exclusionary rule*" possa trovare effettivo fondamento solo in norme processuali espresse, e non in disposizioni sostanziali come le statuizioni costituzionali sui diritti o le norme incriminatrici che sanzionano le violazioni di divieti.

---

<sup>267</sup> L'"*exclusionary rule*" nell'ordinamento statunitense ha avuto uno sviluppo complesso, particolarmente per quanto riguarda perquisizioni e intercettazioni. Nel caso *Weeks v. United States* (1914), la Corte Suprema stabilì l'inutilizzabilità delle prove ottenute tramite perquisizioni domiciliari illegittime, principio confermato anche nel caso *Gouled v. United States* (1921). Tuttavia, nel caso *Olmstead v. United States* (1928), riguardante intercettazioni senza mandato durante il proibizionismo, la Corte adottò un'opinione contraria, separando le intercettazioni dalle perquisizioni e mettendo in discussione l'*exclusionary rule*. Nel 1949, con il caso *Wolf v. Colorado*, la Corte decise che i principi stabiliti nei casi *Weeks* e *Gouled* non si applicavano agli Stati, suscitando il dissenso di alcuni giudici. Questa decisione fu poi ribaltata nel 1961 con il caso *Mapp v. Ohio*, dove la Corte stabilì che il XIV emendamento estendeva agli Stati le garanzie previste per la giurisdizione federale. Nel caso *Katz v. United States* (1967), la Corte riconobbe le intercettazioni telefoniche come una forma di perquisizione, riportandole sotto la protezione della *exclusionary rule*. Contemporaneamente, nel caso *Berger v. New York* (1967), la Corte dichiarò incostituzionale una legge statale sulle intercettazioni per mancanza di adeguate garanzie procedurali. Nonostante questi sviluppi, l'*exclusionary rule* negli Stati Uniti presenta ancora varie eccezioni significative, come l'inapplicabilità nel caso in cui i diritti violati non appartengano alla persona contro cui viene utilizzata la prova, o se la prova è raccolta senza mandato durante un arresto in flagranza per fatti non correlati all'accusa principale. Per un approfondimento si veda A. BALDASSARRE, *Privacy e Costituzione (l'esperienza statunitense)*, 1974, p. 375, nota 39.

<sup>268</sup> F. CORDERO, *Procedura penale*, cit. p. 604 ss. e P. F. BRUNO, voce «*Intercettazione di comunicazioni*», cit. p. 199.

Secondo questa dottrina, ad esempio, non si potrebbe considerare inutilizzabile come prova la droga trovata a casa di Tizio solo perché rinvenuta in seguito a un furto con scasso<sup>269</sup>. Tuttavia, se le norme processuali sull'utilizzabilità delle prove fossero troppo flessibili al punto da svuotare le tutele costituzionali dei diritti, sarebbe necessario sollecitare l'intervento della Corte costituzionale, come avvenuto con la sentenza n. 34 del 1973. Inoltre, la giurisprudenza ha ritenuto pienamente utilizzabili per indagini in altri procedimenti anche le intercettazioni non utilizzabili come prova in quello originario, come evidenziato nella sentenza della Cassazione penale, sezione III, del 10 febbraio 2004, caso Mache<sup>270</sup>.

### ***1.3 La legittimità costituzionale della disciplina sulle intercettazioni prevista dal Codice di procedura penale***

Il secondo comma dell'art. 15 della Costituzione trova attuazione nelle norme del Codice di procedura penale che regolano l'intervento degli organi giudiziari e della polizia giudiziaria nella sfera dei diritti relativi alla libertà e segretezza della corrispondenza. Tra queste, rilevano in particolare le disposizioni che disciplinano i presupposti e le modalità per procedere alle intercettazioni di conversazioni o comunicazioni. La necessità di un bilanciamento tra le esigenze investigative e la tutela dei diritti della persona non deriva solo dal riconoscimento costituzionale dell'inviolabilità della segretezza delle comunicazioni, ma anche dal coinvolgimento inevitabile di terzi nelle intercettazioni<sup>271</sup>. Per tale motivo, la predeterminazione dei reati per cui sono consentite le intercettazioni risponde all'esigenza di proteggere i diritti di questi soggetti<sup>272</sup>. Da un lato, quindi, il legislatore ha chiaramente voluto conformarsi alla giurisprudenza della Corte Costituzionale, adeguando la disciplina delle intercettazioni al dettato costituzionale e garantendo un equilibrato bilanciamento tra le garanzie individuali e le esigenze di prevenzione e repressione degli illeciti<sup>273</sup>, dall'altro, la normativa risultante non si è

---

<sup>269</sup> *Ibid.*

<sup>270</sup> M. CERASE, *Intercettazioni telefoniche ed immunità parlamentari* in *Cass. Pen.*, cit. p. 132.

<sup>271</sup> G. FUMU, *Commento agli artt. 266-271*, in M. CHIAVARIO (a cura di), *Commento al nuovo Codice di procedura penale*, cit. p. 774 ss..

<sup>272</sup> G. CONSO - V. GREVI, *Commentario breve al codice di procedura penale*, cit., p. 779 ss.

<sup>273</sup> Corte cost. sent. n. 34\1973.

mostrata priva di critiche e nel tempo sono emerse lacune che si è tentato di colmare sia interpretativamente sia con interventi legislativi diretti<sup>274</sup>.

Comparando quindi la disciplina del Codice di procedura penale ed analizzandola in prospettiva di legittimità costituzionale, certamente bisogna osservare la libertà sancita dall'art. 15, la quale si distingue per la sua natura peculiare, incentrata sul binomio libertà-segretezza: la corrispondenza, per autorevole dottrina « è libera perché segreta; è segreta per poter essere libera »<sup>275</sup>. Questa libertà è accompagnata da una riserva di legge che la Corte costituzionale ha qualificato come assoluta e rafforzata, nonché da una riserva di giurisdizione, la quale esclude ogni forma di compressione che non sia giurisdizionalmente autorizzata, compreso l'intervento della polizia<sup>276</sup>. Ciò rafforzerebbe l'idea che ritenere la libertà di comunicazione insufficientemente regolamentata dalla Costituzione, e quindi bisognosa di integrazioni per analogia con altre libertà costituzionalmente protette, finirebbe per sminuire inevitabilmente la portata garantistica dell'art. 15<sup>277</sup>. L' elemento che qui rileva è pertanto l'analisi delle possibilità di limitazione di tale libertà previste dal secondo comma dell'art. 15 e come queste dovrebbero essere attuate nel contesto del processo penale. La questione cruciale consiste nel chiarire le motivazioni alla base delle garanzie dell'art. 15 e le loro implicazioni sull'interpretazione e applicazione della normativa che limita tale libertà. Sinteticamente, da un lato, la riserva di legge, sebbene formulata in termini considerati da alcuni un po' capziosi<sup>278</sup>, impone che ogni ipotesi di limitazione della libertà e segretezza delle comunicazioni sia preventivamente prevista dalla legge, la quale deve rispettare i criteri della ragionevolezza, della chiarezza e della compatibilità con la legalità costituzionale, senza ledere altre norme costituzionali<sup>279</sup>. Dall'altro lato, la riserva di giurisdizione richiede che l'atto motivato sia emesso in conformità con le fattispecie limitative previste

---

<sup>274</sup> A. GAITO, *Diritto alla riservatezza e intercettazioni: un bilanciamento è possibile? Problematiche di un controverso strumento di indagine tra norme, prassi ed esigenze di miglioramento*, in *Relazione finale seminario: diritto alla riservatezza ed intercettazioni*, A.A 2012-2013, p. 18.

<sup>275</sup> P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, p.163; L. PRINCIPATO, *I diritti della sfera civile nella dimensione individuale*, in M. BENVENUTI E R. BIFULCO (a cura di), *Trattato di diritto costituzionale. I diritti e i doveri costituzionali*, Torino, 2022, III, p. 87 ss.

<sup>276</sup> A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Lezioni. Parte speciale2*, Padova, 1992, p. 255.

<sup>277</sup> A. PACE, Art. 15, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Rapporti civili. Art. 13-20*, Bologna-Roma, 1977, p. 81.

<sup>278</sup> A. R. SALERNO, *Libertà di comunicazione e disciplina delle intercettazioni: la dimensione costituzionale dei limiti di ammissibilità*. in *Archivio Penale*, 2023, n.2, p. 13.

<sup>279</sup> *Ibid.*

dalla legge e riflettendo la determinazione legislativa, che deve essere il più possibile tassativa in relazione alle fattispecie limitative della libertà, le quali, anche alla luce del principio personalista, devono essere considerate eccezioni alla regola generale della libertà<sup>280</sup>. In sintesi, se la riserva di legge deve essere letta alla luce della sua funzione di garanzia dei diritti fondamentali, un'interpretazione estensiva della disposizione è ammissibile solo se comporta un rafforzamento delle garanzie e non un ampliamento delle limitazioni ai diritti stessi. In ogni caso, le due riserve sono strettamente interconnesse da un nesso garantistico<sup>281</sup>. Concentrando l'analisi sui limiti costituzionalmente ammissibili alla libertà di comunicazione, in assenza di indicazioni esplicite nel testo, le implicazioni normative della riserva di legge dell'art. 15 devono essere desunte dalla giurisprudenza costituzionale<sup>282</sup>. La Corte costituzionale ha stabilito che l'inviolabilità di questa libertà può essere compressa solo per il soddisfacimento imprescindibile di un interesse pubblico primario di rilevanza costituzionale, a condizione che l'intervento limitativo sia strettamente necessario per tutelare tale interesse, oltre al rispetto delle riserve di legge e di giurisdizione<sup>283</sup>. Tale limite legittimo, quindi, la Corte a operare un bilanciamento tra i principi costituzionali coinvolti<sup>284</sup>.

In merito alle intercettazioni, la Corte ha chiarito che il giudice, nel decidere se autorizzarle, deve bilanciare gli interessi in gioco, accertando la sussistenza di reali esigenze dell'amministrazione della giustizia che giustifichino tale indagine e la presenza di motivi fondati per ritenere che essa possa produrre risultati utili<sup>285</sup>. L'obbligo di motivazione serve a garantire l'uso corretto del potere giudiziario, rendendo l'atto limitativo della libertà di comunicazione connotato da "adeguata e specifica motivazione"<sup>286</sup>. Inoltre, la Corte ha ribadito che l'art. 15 tutela non solo la segretezza ma anche la libertà delle comunicazioni, che verrebbe compromessa qualora non fosse vietata la divulgazione o l'utilizzazione successiva delle informazioni ottenute tramite

---

<sup>280</sup> *Ibid.*

<sup>281</sup> S. FOIS, *La riserva di legge. Lineamenti storici e profili attuali*, Milano, 1963; ID., *La crisi della legalità. Raccolta di scritti*, Milano, 2010, p. 15.

<sup>282</sup> A.R. SALERNO, *Libertà di comunicazione e disciplina delle intercettazioni: la dimensione costituzionale dei limiti di ammissibilità*, cit., p. 13.

<sup>283</sup> Corte cost., sent. n. 366/1991, punto 3 del considerato in diritto.

<sup>284</sup> C. PINELLI, *Diritto pubblico 2*, Bologna, 2022, p. 406.

<sup>285</sup> Corte cost. sent. n. 34/1973.

<sup>286</sup> *Ibid.*

intercettazioni legittimamente autorizzate<sup>287</sup>. L'utilizzo ulteriore di tali informazioni in un altro procedimento costituirebbe una "inammissibile autorizzazione in bianco", vanificando l'obbligo costituzionale di motivazione<sup>288</sup>. Tuttavia, la Corte ha ammesso una deroga al divieto generale di utilizzazione delle intercettazioni disposte in un altro procedimento, ma solo a condizione che siano specificati tassativamente i casi eccezionali e che l'eccezione sia limitata all'accertamento di reati particolarmente allarmanti per la società<sup>289</sup>.

Per quel che concerne la disciplina delle intercettazioni del Codice di procedura penale del 1988, una delle critiche iniziali riguardava la mancata regolamentazione delle intercettazioni informatiche o telematiche e l'acquisizione dei tabulati telefonici, lacune giustificabili dal contesto tecnologico del 1988<sup>290</sup>. Per colmare questi vuoti, il legislatore intervenne con la legge n. 547 del 1993, introducendo nel Codice di procedura penale l'art. 266-*bis*, il quale permette l'intercettazione del flusso di comunicazioni riguardante sistemi informatici o telematici o intercorrente tra più sistemi. Altre integrazioni sono provenute poi dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale, nella sentenza n. 81 del 1993, ha escluso la necessità di estendere le garanzie previste per le intercettazioni telefoniche anche all'acquisizione dei tabulati telefonici. La Corte ha rilevato che, mentre le intercettazioni telefoniche incidono sulla segretezza del contenuto delle conversazioni, l'acquisizione dei tabulati si limita invece a documentare il fatto storico delle comunicazioni avvenute tra soggetti determinati in specifiche circostanze<sup>291</sup>. Successivamente, il decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, all'art. 132 (modificato dal decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 354, convertito con legge 26 febbraio 2004, n. 45), ha stabilito che i dati relativi al traffico telefonico devono essere conservati dai fornitori di servizi per un periodo di 24 mesi dalla data della comunicazione, per finalità di accertamento e repressione dei reati. Entro tale termine, i dati possono essere acquisiti con decreto motivato del giudice su richiesta del pubblico ministero, del difensore dell'imputato, della persona sottoposta alle indagini, della persona offesa o delle altre parti private.

---

<sup>287</sup> *Ibid.*

<sup>288</sup> Corte cost. sent. n. 64/1988, punto 3 del considerato in diritto; R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1992, p. 127.

<sup>289</sup> Corte cost., sent. n. 63/1994, punto 3 del considerato in diritto.

<sup>290</sup> G. CONSO - V. GREVI, *Commentario breve al codice di procedura penale*, cit., p. 779 ss.

<sup>291</sup> Corte Cost. sent. n. 81\1993.

Più gravi, dal punto di vista costituzionale, sono le mancanze nella tutela della *privacy* dei terzi non coinvolti nel processo e dell'indagato riguardo a fatti estranei alle indagini<sup>292</sup>. Ad esempio, il deposito dei verbali e delle registrazioni delle operazioni presso la segreteria del pubblico ministero comporta la perdita del segreto sugli atti e la possibilità di pubblicazione del loro contenuto, quando invece tali conversazioni dovrebbero restare segrete fino alla procedura di stralcio.

#### **1.4 La legittimità costituzionale di alcuni mezzi di ricerca della prova: il c.d. trojan horse**

Sempre più comune è la tecnica investigativa che prevede l'installazione segreta di un software dannoso su dispositivi elettronici come *smartphone*, *tablet* o *computer*. Questo *malware*, capace di eseguire attività di monitoraggio e acquisizione di informazioni *online*, viene introdotto nel dispositivo bersaglio sia tramite accesso fisico diretto, sia, più frequentemente, da remoto (ad esempio attraverso un allegato di *e-mail*, un SMS o un aggiornamento di *software*)<sup>293</sup>. Una volta attivato, il captatore informatico consente agli investigatori di accedere ai dati già presenti nel sistema informatico e di intercettare in tempo reale le informazioni che transitano tra il microprocessore del dispositivo sorvegliato e le sue periferiche, come lo schermo, la tastiera, il microfono o la *webcam*. In questo modo è possibile non solo vedere ciò che appare sul *display* o ciò che viene digitato, ma anche captare suoni e immagini percepiti dal microfono o dalla *webcam*<sup>294</sup>. Le funzioni specifiche di questo strumento, descritte in una celebre sentenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione<sup>295</sup>, comprendono: 1) intercettare tutto il traffico dati in entrata e in uscita dal dispositivo "infettato", incluse le comunicazioni email; 2) attivare il microfono per ascoltare le conversazioni ambientali intorno al dispositivo, ovunque si trovi l'utente; 3) attivare la *webcam* per catturare immagini; 4) perquisire *l'hard disk* e fare copie, parziali o totali, delle unità di memoria del sistema informatico; 5) registrare tutto ciò che viene digitato sulla tastiera (*keylogger*) e visualizzare ciò che appare sullo schermo (*screenshot*). Queste funzioni possono essere adattate alle specifiche necessità

---

<sup>292</sup> A. GAITO, *Diritto alla riservatezza e intercettazioni: un bilanciamento è possibile? Problematiche di un controverso strumento di indagine tra norme, prassi ed esigenze di miglioramento*, cit., p. 18.

<sup>293</sup> F. CAPRIOLI, *Il "captatore informatico" come mezzo di ricerca della prova in Italia*, in *Revista Brasileira de Direito Processual Penal*, 2017, n.3, p. 483.

<sup>294</sup> *Ibid.*

<sup>295</sup> Corte cass., sez. un., sent. n. 15/2016.

del caso attraverso precisi accorgimenti tecnici, come la disattivazione di alcune funzioni del *malware* o la sua attivazione solo in circostanze particolari. Si tratta tuttavia di uno strumento probatorio con un potenziale intrusivo notevole nella sfera privata dell'individuo, richiedendo, come sottolineato dalla Corte, «un'attenta valutazione della sua legittimità»<sup>296</sup>.

All'interno di questo quadro concettuale emerge un primo problema da affrontare: l'ammissibilità delle operazioni di ricerca *online* compiute mediante l'utilizzo di *software* intrusivi. In particolare, si fa riferimento alle attività, precedentemente menzionate, che consistono nel perquisire l'*hard disk* e copiare, in tutto o in parte, le unità di memoria del sistema informatico bersaglio. Tali operazioni non possono essere ricondotte al modello tradizionale di perquisizione, né alla perquisizione "ordinaria" disciplinata dagli artt. 247-252 c.p.p., né alla cosiddetta perquisizione "informatica" di cui all'art. 247 co.1-bis c.p.p.<sup>297</sup>. Questo per diverse ragioni, puntualmente evidenziate dalla dottrina<sup>298</sup> e dalla giurisprudenza<sup>299</sup>. In primo luogo, a differenza delle perquisizioni regolate dalla legge, queste attività investigative si svolgono in modo occulto, senza che la persona interessata ne sia a conoscenza. In secondo luogo, tali operazioni sono di natura continuativa, con la possibilità, quindi, di protrarsi nel tempo. In terzo luogo, sono finalizzate a raccogliere dati in modo indiscriminato, comprese eventuali notizie di reato, oltre che a cercare prove selettive in relazione a un'accusa preesistente. Pertanto, si tratta di investigazioni atipiche: ammissibili solo se non coinvolgono diritti fondamentali dell'individuo; inammissibili nel caso contrario, secondo l'opinione prevalente nella dottrina<sup>300</sup>. Finora, la giurisprudenza italiana si è espressa a favore dell'ammissibilità, ritenendo che l'acquisizione di dati non comunicativi tramite *software* intrusivo non incida su alcun diritto costituzionale protetto dalla doppia riserva di legge e di giurisdizione<sup>301</sup>. Tuttavia, questa posizione non è condivisa da tutti: secondo una diffusa opinione, operazioni intrusive di questo tipo

---

<sup>296</sup> F. CAPRIOLI, *Il "captatore informatico" come mezzo di ricerca della prova in Italia*, in *Revista Brasileira de Direito Processual Penal*, cit., p.485.

<sup>297</sup> *Ibid.* p. 489.

<sup>298</sup> Cfr. A.TESTAGUZZA, *I sistemi di controllo remoto: fra normativa e prassi*, *Diritto penale e processo*, in *Dir. pen. e proc.*, 2014, n.6, p. 759; M. TROGU, *Sorveglianza e "perquisizioni" online su materiale informatico*, in A. SCALFATI, (a cura di). *Le indagini atipiche*, Torino, 2014, p. 444.

<sup>299</sup> Corte cass., sez. IV, n.34265/ 2020 con nota di G. CORRIAS LUCENTE, *Perquisizione e sequestro informatici: divieto di inquisitio generalis*. in *Dir. inf.*, 2012, p. 1148 ss.

<sup>300</sup> M. TROGU, *Sorveglianza e "perquisizioni" online su materiale informatico*, in A. SCALFATI, (a cura di). *Le indagini atipiche*, cit., p. 444.

<sup>301</sup> Corte cass., sez. V, sent. n. 16556/2009; Corte cass., sez IV, sent. n.246954/2017

costituirebbero una nuova e particolare forma di violazione del domicilio, riconducibile all'art. 14 della Costituzione<sup>302</sup>.

L'idea che la tutela costituzionale del domicilio possa estendersi anche al cosiddetto "domicilio informatico" – cioè allo spazio virtuale occupato da ciascun individuo nell'universo digitale – non è nuova: quando il legislatore italiano ha introdotto il reato di accesso abusivo a un sistema informatico o telematico nel Codice penale, lo ha collocato nella sezione del Codice penale dedicata ai delitti contro l'inviolabilità del domicilio<sup>303</sup>. La questione sarebbe quindi incentrata sulla capacità delle captazioni da remoto di incidere sull'inviolabilità del domicilio, specificando che non si tratta del domicilio fisico, ma di quello informatico, uno spazio immateriale dove una persona svolge attività legate alla vita privata o relazionale, sul quale gode dello *ius excludendi*. Questo ragionamento risponderebbe ad un'esigenza di protezione dei diritti individuali di *privacy*, i quali assumono sempre di più una rilevanza centrale nel nostro ordinamento giuridico<sup>304</sup>. Secondo due celebri definizioni dottrinali, gli artt. 14 e 15 della Costituzione italiana tutelano rispettivamente il domicilio fisico e le comunicazioni riservate come «proiezione spaziale»<sup>305</sup> e «proiezione spirituale»<sup>306</sup> della persona. Se questo è vero, si può sostenere che esista una "proiezione informatica" dell'individuo, destinata ad ampliare i confini del diritto alla riservatezza della vita privata e al rispetto della dignità personale: un nuovo spazio virtuale nel quale ciascuno deve poter manifestare e sviluppare liberamente la propria personalità, al riparo da intrusioni indebite<sup>307</sup>. Non è tuttavia unanime il consenso sull'idea che tale esigenza di tutela possa essere soddisfatta attraverso le norme costituzionali che proteggono l'inviolabilità del domicilio fisico. In una nota sentenza del 2008<sup>308</sup>, la Corte costituzionale tedesca ha escluso che l'art. 13 della Legge fondamentale, che garantisce l'inviolabilità del domicilio, possa essere invocato per proteggere i cittadini anche dalle perquisizioni online<sup>309</sup>. Secondo i giudici tedeschi, esiste piuttosto un diritto

---

<sup>302</sup> F. CAPRIOLI, *Il "captatore informatico" come mezzo di ricerca della prova in Italia*, in *Revista Brasileira de Direito Processual Penal*, cit., p.490.

<sup>303</sup> Art. 615-ter c.p., introdotto dall'art. 4 della legge 23 dicembre 1993, n. 547.

<sup>304</sup> T. M. UBERTAZZI, *Il diritto alla privacy. Natura e funzioni giuridiche*, Padova, 2004, p. 49 ss.

<sup>305</sup> A. AMORTH, *La costituzione italiana*, Milano, 1948, p.62

<sup>306</sup> F. BRICOLA, *Prospettive e limiti della tutela penale della riservatezza*, in *Rivista italiana diritto e procedura penale*, 1967, n.2, p. 1120.

<sup>307</sup> F. CAPRIOLI, *Il "captatore informatico" come mezzo di ricerca della prova in Italia*, in *Revista Brasileira de Direito Processual Penal*, cit., p.491.

<sup>308</sup> Bundesverfassungsgericht, sent. n. 822/2008.

<sup>309</sup> Si veda anche la più recente Bundesverfassungsgericht, sent. n. 966/2016

autonomo dell'individuo all'uso riservato e confidenziale delle tecnologie informatiche derivante dalla tutela della dignità umana prevista dall'art. 1 della *Grundgesetz*<sup>310</sup>. Alcuni esponenti della dottrina italiana ritengono che questa strada debba essere seguita anche nell'ordinamento nazionale<sup>311</sup>: la Corte costituzionale dovrebbe riconoscere nell'art. 2 della Costituzione – inteso come un elenco "aperto" di diritti inviolabili dell'individuo – un nuovo diritto fondamentale alla "riservatezza informatica"<sup>312</sup>. Tuttavia, tale approccio lascerebbe ancora da definire chiaramente i confini di questa tutela, in particolare perché non sarebbe un diritto esplicitamente protetto dalla doppia riserva di legge e di giurisdizione<sup>313</sup>. Tra coloro che sostengono questa interpretazione, alcuni suggeriscono di fondare il diritto alla "riservatezza informatica" non solo sull'art. 2 della Costituzione, ma anche sull'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, da cui si potrebbe dedurre, stando ad un'interpretazione rigorosa, che anche tale diritto possa essere limitato nel nostro ordinamento solo nel rispetto della riserva di legge e di giurisdizione, secondo il principio di proporzionalità<sup>314</sup>.

Per quel che concerne la disciplina specifica, la riforma Orlando<sup>315</sup> ha stabilito che l'impiego di *software* malevolo su dispositivi elettronici portatili per intercettazioni ambientali all'interno di abitazioni fosse permesso senza restrizioni solo per i reati previsti dall'articolo 51, commi 3-*bis* o 3-*quater* del Codice di procedura penale. Negli altri casi, l'uso di tale tecnologia era condizionato dalla presenza di attività criminali in corso all'interno del luogo in questione. Per quanto riguarda le intercettazioni tra persone al di

---

<sup>310</sup> *Ibid.*

<sup>311</sup> A. VENEGONI, L. GIORDANO, *La Corte costituzionale tedesca sulle misure di sorveglianza occulta e sulla captazione di conversazioni da remoto a mezzo di strumenti informatici*, in *Dirittopenalecontemporaneo.it*, 2016; R. ORLANDI, *Osservazioni sul documento redatto dai docenti torinesi di Procedura penale sul problema dei captatori informatici*, in *Archivio penale*, n.10-11, 2016; A.P. CASATI, *Le intercettazioni*, Milano, 2023, p. 7.

<sup>312</sup> R. PARDOLESI, *Dalla riservatezza alla protezione dei dati personali: una storia di evoluzione e discontinuità*, in R. PARDOLESI (a cura di), *Diritto alla riservatezza e circolazione dei dati personali*, Milano, I, 2003, p. 9; S. NIGER, *Le nuove dimensioni della privacy: dal diritto alla riservatezza alla protezione dei dati personali*, Padova, 2006, p. 70.

<sup>313</sup> F. CAPRIOLI, *Il "captatore informatico" come mezzo di ricerca della prova in Italia*, in *Revista Brasileira de Direito Processual Penal*, cit., p.491.

<sup>314</sup> F. IOVENE, *Le c.d. perquisizioni online tra nuovi diritti fondamentali ed esigenze di accertamento penale* in *Rivista trimestrale Diritto penale contemporaneo*, 2014, n. 3-4, p. 336 ss.; A.P. FELICIONI, *L'acquisizione da remoto di dati digitali nel procedimento penale: evoluzione giurisprudenziale e prospettive di riforma* in *Processo penale e giustizia*, 2016, n.4, p. 125 s., e G. LASAGNI, *L'uso di captatori informatici (trojans) nelle intercettazioni "fra presenti"*, in *Dir. pen. contemp.* 2016, n.1, p. 15 ss.

<sup>315</sup> D.lgs. n. 216/2017.

fuori di luoghi domiciliari, la riforma ha previsto l'uso del *virus* informatico, a condizione che nella richiesta di autorizzazione venissero specificati i motivi che rendevano necessaria questa forma di intercettazione, indicando anche luogo e tempo, seppur determinati in modo indiretto, in cui il microfono sarebbe stato attivato da remoto<sup>316</sup>. Successivamente, la legge n. 3 del 2019, nota come "Legge Spazzacorrotti", ha esteso queste norme ai reati commessi da pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, puniti con una pena massima non inferiore a cinque anni, equiparandoli a quelli previsti dall'articolo 51, co. 3-*bis* o 3-*quater* del Codice di procedura penale. Questa modifica è stata introdotta aggiungendo un riferimento ai reati dei pubblici ufficiali all'interno degli articoli 266, co. 2-*bis*, e 267, co. 1 del Codice di procedura penale, come modificati dalla riforma Orlando. Tuttavia, queste modifiche apportate dalla "Legge Spazzacorrotti" non sono probabilmente mai entrate in vigore, essendo state oggetto di continui rinvii<sup>317</sup>. Il successivo d.l. n. 161\2019 ha chiarito che i reati contro la pubblica amministrazione includono anche quelli commessi non solo da pubblici ufficiali, ma anche da incaricati di pubblico servizio. Questa precisazione, benché apparentemente semplice, potrebbe confondere l'interprete<sup>318</sup>. La riforma Orlando faceva riferimento ai "delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione", collegandosi così a una specifica categoria di reati individuata dal Codice penale. Il decreto-legge, invece, amplia questa interpretazione, permettendo di considerare ammissibili le intercettazioni per qualunque reato che coinvolga soggetti come i pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio e che sia lesivo di interessi della pubblica amministrazione<sup>319</sup>. In questa prospettiva, l'ambito di applicazione delle intercettazioni tramite il cosiddetto *trojan horse* si estende a reati diversi, come la truffa per il conseguimento di erogazioni pubbliche o il reato di turbata libertà degli incanti, purché commessi da un pubblico ufficiale o da un incaricato di pubblico servizio. Questa estensione dell'applicazione dello strumento investigativo avviene senza una chiara definizione legislativa dei limiti del suo utilizzo<sup>320</sup>.

---

<sup>316</sup> G. SANTALUCIA, *Il diritto alla riservatezza nella nuova disciplina delle intercettazioni*, in *Sistema Penale*, 2020, n.1. p. 57.

<sup>317</sup> *Ibid.*

<sup>318</sup> *Ibid.* p. 58

<sup>319</sup> *Ibid.*

<sup>320</sup> *Ibid.*

## 2. *Le intercettazioni al parlamentare: la legge 140\2003*

Le questioni esaminate riguardanti la compatibilità costituzionale delle disposizioni del Codice di procedura penale del 1988 sulle intercettazioni di conversazioni o comunicazioni, e il conseguente bilanciamento tra la tutela della libertà e della segretezza delle comunicazioni e le esigenze di prevenzione e repressione dei reati, emergono in modo particolarmente rilevante quando si tratta dei membri del Parlamento. In tali casi, l'uso di strumenti investigativi come le intercettazioni è subordinato a un'esplicita autorizzazione della Camera di appartenenza, per preservare l'integrità della funzione parlamentare da interferenze indebite, in linea con il sistema di immunità e prerogative parlamentari.

Come osservato, le modifiche apportate all'art. 68 Cost. dalla legge costituzionale 3/1993 hanno eliminato l'autorizzazione a procedere come requisito per avviare procedimenti penali contro i parlamentari e per eseguire sentenze irrevocabili di condanna. Tuttavia, è stata introdotta una specifica autorizzazione *ad acta* per sottoporre i parlamentari a intercettazioni, in qualsiasi forma, e a sequestri di corrispondenza, aggiungendosi alle autorizzazioni già previste per perquisizioni e provvedimenti limitativi della libertà personale.

Queste modifiche hanno creato una significativa discrepanza tra le previsioni costituzionali e le disposizioni già esistenti negli articoli 343 e 344 del Codice di procedura penale, originariamente pensate per la precedente versione dell'art. 68 Cost.<sup>321</sup>. Le questioni principali riguardavano la definizione delle attività soggette al nulla osta parlamentare e il momento opportuno per richiedere tale autorizzazione. Per attuare il riformato art. 68 Cost., si ricorse immediatamente alla decretazione d'urgenza, con l'emanazione di una serie di decreti- legge tra il 1993 e il 1996 <sup>322</sup>. Questi decreti, finalizzati a tradurre in pratica i principi del nuovo art. 68, venivano continuamente reiterati, suscitando dubbi sulla loro adeguatezza, specialmente considerando la

---

<sup>321</sup> S. PANIZZA, *L. cost. 29 ottobre 1993, n. 3*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, disposizioni transitorie e finali (I-XVIII), leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1948-1993)*, Bologna-Roma, 1995, p. 663.

<sup>322</sup> D.L. 15 novembre 1993 n. 455; D.L. 14 gennaio 1994 n. 23; D.L. 17 marzo 1994 n. 176; D.L. 16 maggio 1994 n. 291; D.L. 15 luglio 1994 n. 447; D. L. 8 settembre 1994 n. 535; D. L. 9 novembre 1994 n. 627; D.L. 13 gennaio 1995 n. 7; D.L. 13 marzo 1995 n. 69; D. L. 12 maggio 1995 n. 165; D.L. 7 luglio 1995 n. 276; D.L. 7 settembre 1995 n. 374; D.L. 8 novembre 1995 n. 466; D.L. 8 gennaio 1996 n. 9; D.L. 12 marzo 1996 n. 116; D.L. 10 maggio 1996 n. 253; D.L. 10 luglio 1996 n. 357; D. L. 6 settembre 1996 n. 466; D.L. 23 ottobre 1966 n. 555.

delicatezza dei rapporti tra magistratura e Parlamento<sup>323</sup>. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 360/1996, pose fine a questa prassi di reiterazione dei decreti non convertiti in legge, evidenziandone l'incostituzionalità. Ciò portò a un periodo di vuoto normativo, fino all'approvazione della legge n. 140/2003, nota come "Lodo Maccanico-Schifani", che formalizzò le procedure per l'applicazione dell'art. 68 e per la gestione dei processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato. Tuttavia, questa legge ha esteso in modo significativo le garanzie di inviolabilità, specialmente riguardo all'autorizzazione per le intercettazioni, ampliando così l'ambito di applicazione delle tutele parlamentari.

## ***2.1 I lavori preparatori***

Nella prima discussione in Aula, il relatore, onorevole Marco Boato, intervenendo a nome della I Commissione (Affari costituzionali), introdusse il dibattito sottolineando l'importanza di un intervento normativo mirato a colmare un vuoto giuridico emerso a seguito della modifica, con la legge costituzionale 3/1993, dell'articolo 68<sup>324</sup>. Tale modifica, come è noto, sebbene avesse eliminato l'autorizzazione a procedere per i parlamentari, sollevò interrogativi pertinenti circa l'applicazione pratica delle prerogative parlamentari e le dinamiche dei procedimenti giudiziari. L'onorevole Boato evidenziò infatti che la legge in esame si proponeva di fornire un quadro normativo chiaro e coerente, sottolineando la collaborazione tra le Commissioni Affari costituzionali e Giustizia, espressione di un processo legislativo trasversale e inclusivo. Il testo discusso fu infatti il risultato dell'unificazione di diverse proposte di legge, presentate da parlamentari di vari schieramenti politici, a dimostrazione di un ampio consenso sul tema dell'immunità parlamentare<sup>325</sup>.

Già nella relazione delle commissioni, redatta dagli onorevoli Boato e Mazzoni, l'immunità parlamentare venne presentata come un elemento cardine del sistema

---

<sup>323</sup> S. PANIZZA, *L. cost. 29 ottobre 1993, n. 3*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, disposizioni transitorie e finali (I-XVIII), leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1948-1993)*, cit, p. 663.

<sup>324</sup>Cfr. Camera dei Deputati, XIV Legislatura, *Resoconto stenografico del 10 Marzo 2003*, in [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>325</sup> *Ibid.*

democratico, concepito come garanzia dell'indipendenza della funzione parlamentare<sup>326</sup>. La relazione mise in evidenza il fatto che tale immunità non dovesse essere interpretata come un privilegio individuale, ma come una protezione necessaria per garantire l'efficacia e l'integrità del dibattito legislativo<sup>327</sup>. Nel corso della discussione in Aula, emerse poi con chiarezza l'idea che le prerogative parlamentari dovessero fungere da baluardo contro potenziali interferenze esterne provenienti da poteri esecutivi o giudiziari, assicurando così un corretto esercizio della democrazia<sup>328</sup>. L'onorevole Boato ricordò che la modifica dell'articolo 68 della Costituzione, avvenuta con la legge costituzionale n. 3/1993, fu per molto tempo oggetto di dibattito. Egli ribadì che eventuali ulteriori modifiche sarebbero dovute avvenire attraverso un procedimento di revisione costituzionale, *ex art. 138* della Costituzione, e non tramite una legge ordinaria di attuazione, «che deve invece rispettare i limiti imposti dal testo costituzionale vigente»<sup>329</sup>. Boato descrisse la prassi seguita dopo la modifica del 1993, riferendosi all'adozione di diciannove decreti-legge, tra il 1993 e il 1996, che cercavano di dare attuazione al nuovo articolo 68. Tale pratica legislativa, culminata nella sentenza n. 360 del 1996 della Corte Costituzionale, vide la dichiarazione di incostituzionalità della reiterazione dei decreti-legge, evidenziando un limite all'uso di tale strumento legislativo<sup>330</sup>.

Un aspetto centrale dell'intervento è l'analisi della giurisprudenza costituzionale sull'articolo 68. L'onorevole Boato descrisse come la Corte Costituzionale avesse progressivamente raffinato la sua interpretazione del "nesso funzionale" tra le dichiarazioni dei parlamentari e l'esercizio delle loro funzioni<sup>331</sup>. Inizialmente, la Corte aveva adottato un criterio di "verifica esterna," limitandosi a controllare la regolarità del procedimento parlamentare<sup>332</sup>. Tuttavia, in fasi successive, la Corte adottò un approccio più restrittivo, richiedendo una "corrispondenza sostanziale" tra le dichiarazioni e gli atti

---

<sup>326</sup> Cfr. Camera dei Deputati, XIV Legislatura, *Relazione delle commissioni permanenti I (affari costituzionali, della presidenza del consiglio e interni) e II (giustizia) del 26 febbraio 2003*, in [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>327</sup> *Ibid.*

<sup>328</sup> Cfr. Camera dei Deputati, XIV Legislatura, *Resoconto stenografico della seduta del 10 Marzo 2003*, in [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>329</sup> *Ibid.*

<sup>330</sup> Corte cost., sent. n. 30/1996.

<sup>331</sup> Corte cost. sent., n. 417/1999.

<sup>332</sup> Corte cost. sent. nn. 375/1997, 289/1998 e 329/1999.

parlamentari tipici<sup>333</sup>. Questa evoluzione giurisprudenziale fu fondamentale poiché sottolineò il delicato equilibrio tra la necessità di proteggere i parlamentari nell'esercizio delle loro funzioni e il rischio di trasformare tale protezione in un privilegio personale<sup>334</sup>. L'onorevole Boato sottolineò come questo sviluppo interpretativo dovesse essere tenuto in considerazione nell'attuazione della legge in discussione.

Uno dei punti più delicati trattati nell'intervento riguarda la regolamentazione delle intercettazioni telefoniche nei procedimenti che coinvolgono terzi, nelle quali prendono parte anche i parlamentari. Boato evidenziò come il testo approvato dalle Commissioni avesse cercato di bilanciare le garanzie costituzionali dei parlamentari con le esigenze delle indagini<sup>335</sup>. La soluzione proposta permetteva al giudice di distruggere le parti delle intercettazioni che si rivelano irrilevanti ai fini processuali, salvaguardando al contempo la necessità di richiedere l'autorizzazione della Camera di appartenenza del parlamentare per l'uso delle intercettazioni rilevanti<sup>336</sup>.

L'onorevole Boato concluse così il suo primo intervento auspicando un confronto aperto e sereno in Aula, simile a quello avvenuto in Commissione, con l'obiettivo di raggiungere una soluzione condivisa e equilibrata. Egli espresse la speranza che, nonostante il cambio di maggioranze politiche rispetto alla precedente legislatura, si potesse giungere ad un consenso ampio, riflesso di un comune interesse alla corretta attuazione del nuovo articolo 68 della Costituzione<sup>337</sup>.

Numerosi parlamentari si espressero in modo critico circa le implicazioni della nuova normativa. L'onorevole Fanfani, ad esempio, rilevò la necessità di mantenere un equilibrio fra la salvaguardia delle prerogative parlamentari e il diritto dei cittadini a un'equa amministrazione della giustizia<sup>338</sup>. La dicotomia fra immunità e privilegio emerse come un tema centrale nelle discussioni, evidenziando il rischio che le immunità potessero degenerare in una forma di protezione inaccettabile per il singolo, distorcendo così il principio di uguaglianza di fronte alla legge. L'onorevole Bonito, dal suo canto,

---

<sup>333</sup> Corte cost. sent. nn. 10/2000 e 11/2000.

<sup>334</sup> Cfr. Camera dei Deputati, XIV Legislatura, *Resoconto stenografico del 10 Marzo 2003*, in [www.camera.it](http://www.camera.it)

<sup>335</sup> *Ibid.*

<sup>336</sup> Cfr. Camera dei Deputati, XIV Legislatura, *Relazione delle commissioni permanenti I (affari costituzionali, della presidenza del consiglio e interni) e II (giustizia) del 26 febbraio 2003*, in [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>337</sup> Cfr. Camera dei Deputati, XIV Legislatura, *Resoconto stenografico del 10 Marzo 2003*, in [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>338</sup> *Ibid.*

mise in evidenza che un sistema di autorizzazione per le intercettazioni poteva risultare in contrasto con i principi basilari della Costituzione, sollevando interrogativi sulla legittimità di eventuali interferenze politiche nei procedimenti giudiziari<sup>339</sup>. Il timore era che, attraverso questo strumento, si potesse effettivamente alimentare una sorta di "immunità di fatto", compromettendo la fiducia dei cittadini nelle istituzioni. Infine, l'onorevole Kessler contribuì al dibattito con osservazioni di grande rilevanza, evidenziando le problematiche relative al termine di dieci giorni previsto per la richiesta di autorizzazione. L'onorevole Kessler avvertì che un simile intervento poteva ostacolare le indagini, in quanto non era sempre possibile valutare tempestivamente l'importanza di un riferimento a un parlamentare all'interno di conversazioni più ampie<sup>340</sup>. A suo avviso, una simile procedura non solo avrebbe complicato il lavoro dei pubblici ministeri, ma avrebbe anche rischiato di dissuadere l'efficacia delle indagini stesse, poiché sempre più delinquenti potevano tentare di sfruttare la normativa a proprio favore<sup>341</sup>.

L'approvazione alla Camera del disegno di legge avvenne in seguito, in occasione della seduta del 9 Aprile del 2003. L'esito della votazione fu particolarmente coeso: i voti a favore dell'approvazione furono 214, i voti a sfavore furono soltanto 6. Anche in occasione di tale seduta non mancarono confronti in Aula, specie in relazione all'art. 3<sup>342</sup>. L'esame dell'articolo 3 del disegno di legge si è contraddistinto, infatti, per una discussione articolata, con numerosi interventi mirati a precisare e modificare le disposizioni relative ai tabulati telefonici e altre misure legate alla *privacy* dei parlamentari.

In primo luogo, il relatore per la I Commissione, onorevole Marco Boato, manifestò l'invito al ritiro degli emendamenti proposti dai colleghi, eccetto per l'emendamento

---

<sup>339</sup> *Ibid.*

<sup>340</sup> *Ibid.*

<sup>341</sup> *Ibid.*

<sup>342</sup> In materia di perquisizioni personali o domiciliari, ispezioni personali, intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni, sequestri di corrispondenza, o acquisire tabulati di comunicazioni di un membro del Parlamento, ovvero, quando occorre procedere al fermo, all'esecuzione di una misura cautelare personale o interdittiva ovvero all'esecuzione dell'accompagnamento coattivo, nonché di misure di sicurezza o di prevenzione aventi natura personale e di ogni altro provvedimento privativo della libertà personale del parlamentare. Si veda Camera dei Deputati, XIV Legislatura, *Resoconto stenografico del 10 Marzo 2003, Allegato A* (Articolo 3 della proposta di legge n. 185), in [www.camera.it](http://www.camera.it).

Kessler<sup>343</sup> e l'emendamento Mascia<sup>344</sup>, sul quale fu richiesto un adeguamento per uniformarlo a quello dell'onorevole Kessler<sup>345</sup>. Il Governo, rappresentato dal sottosegretario Jole Santelli, espresse parere conforme a quello del relatore, auspicando parimenti il ritiro degli emendamenti<sup>346</sup>.

Successivamente, vari parlamentari accettarono il ritiro dei propri emendamenti, contribuendo a semplificare il processo di esame dell'articolo. Tuttavia, l'emendamento Bielli, per la soppressione delle parole “o acquisire tabulati di comunicazioni”<sup>347</sup>, sostenuto dal deputato Kessler, innescò un dibattito intenso. L'onorevole Kessler argomentò contro la necessità di un'autorizzazione parlamentare per l'acquisizione dei tabulati telefonici, sostenendo che tali dati non rientrassero nelle intercettazioni protette dall'articolo 68 della Costituzione e che la loro tutela avrebbe costituito un privilegio ingiustificato per i parlamentari<sup>348</sup>. L'onorevole Pisapia espresse preoccupazioni simili, pur riconoscendo la necessità di un'autorizzazione per l'acquisizione dei tabulati, alla luce delle allora recenti decisioni giurisprudenziali<sup>349</sup>. Tuttavia, egli sottolineò il rischio di incostituzionalità nel testo attuale, suggerendo l'approvazione dell'emendamento di Kessler per evitare future contestazioni di legittimità<sup>350</sup>.

In contrasto, l'onorevole Buemi e il relatore Boato difesero l'inclusione dei tabulati sotto la tutela costituzionale, citando precedenti parlamentari e giudiziari<sup>351</sup>. L'onorevole Buemi avvertì dei rischi di una deriva interpretativa che avrebbero potuto, a suo avviso, portare a una lesione dei diritti costituzionali dei parlamentari, mentre l'onorevole Boato sostenne che l'acquisizione dei tabulati fosse protetta dall'articolo 68, come confermato

---

<sup>343</sup> Cfr. Camera dei Deputati, XIV Legislatura, *Resoconto stenografico del 10 Marzo 2003, Allegato A* (Articolo 3 della proposta di legge n. 185; Proposte emendative riferite all'articolo 3 della proposta di legge), in [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>344</sup> *Ibid.*

<sup>345</sup> Cfr. Camera dei Deputati, XIV Legislatura, *Resoconto stenografico della seduta del 9 Aprile 2003*, in [www.camera.it](http://www.camera.it)

<sup>346</sup> *Ibid.*

<sup>347</sup> Cfr. Camera dei Deputati, XIV Legislatura, *Resoconto stenografico della seduta del 10 Marzo 2003, Allegato A* (Articolo 3 della proposta di legge n. 185; Proposte emendative riferite all'articolo 3 della proposta di legge).

<sup>348</sup> Cfr. Camera dei Deputati, XIV Legislatura, *Resoconto stenografico della seduta del 9 Aprile 2003*, in [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>349</sup> Corte cost., sent. nn. 30/1996; 417/1999; 375/1997; 289/1998; 329/1999; 10/2000; 11/2000.

<sup>350</sup> *Ibid.*

<sup>351</sup> Cfr. Camera dei Deputati, XIII Legislatura, *Domanda di autorizzazione a procedere all'acquisizione di tabulati telefonici*, Doc. IV, n. 16, 18 dicembre 1998, in [www.camera.it](http://www.camera.it)

da precedenti deliberazioni della Camera e dalle citate sentenze della Corte costituzionale<sup>352</sup>.

L'intervento conclusivo dell'onorevole Mantini evidenziò una divergenza interpretativa riguardo l'estensione delle garanzie costituzionali. Il Deputato sostenne che i tabulati non dovessero essere considerati alla stregua delle intercettazioni, proponendo un voto favorevole all'emendamento Bielli per evitare un'estensione impropria delle tutele<sup>353</sup>.

La votazione finale vide, quindi, la Camera respingere l'emendamento Bielli con 229 voti contrari e 164 favorevoli, mantenendo la formulazione originaria dell'articolo. Di seguito, furono respinti altri emendamenti, tra cui quello dell'onorevole Fanfani che in un primo momento aveva ottenuto parere favorevole dalle Commissioni a seguito di una rettifica<sup>354</sup>. Gli esiti delle votazioni dimostrarono una maggioranza coesa nel respingere le proposte emendative, rafforzando la linea difensiva della proposta di legge ed anticipando l'esito compatto raggiunto nelle votazioni finali.

### ***2.1.1 Il lodo Schifani e l'estensione delle garanzie alle Alte Cariche dello Stato***

Una particolare attenzione ha suscitato un emendamento al disegno di legge di attuazione dell'articolo 68 della Costituzione italiana, presentato in Senato il 29 maggio del 2003. Tale emendamento apparve eterodosso ed "eccentrico"<sup>355</sup> rispetto alla *ratio* della legge in discussione, in quanto, invece di concentrarsi sulla regolamentazione dell'immunità parlamentare, trattava la questione della sospensione dei processi penali per le più alte cariche dello Stato<sup>356</sup>. La dottrina ha evidenziato innanzitutto la problematicità dell'adozione di una misura quale la sospensione dei processi attraverso una legge ordinaria, evidenziando come essa avrebbe introdotto una disparità di trattamento tra cittadini, violando il principio di uguaglianza nell'alveo della delicata materia della

---

<sup>352</sup> Cfr. Camera dei Deputati, XIV Legislatura, *Resoconto stenografico della seduta del 9 Aprile 2003*, in [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>353</sup> *Ibid.*

<sup>354</sup> *Ibid.*

<sup>355</sup> R. ORLANDI, *Lodo «Maccanico»: attuazione dell'art. 68 Cost. e sospensione dei processi per le alte cariche. Profili di diritto processuale*, in *Dir. pen. e proc.*, 2003, p.1207 ss.

<sup>356</sup> A. PUGIOTTO, *Apparenza e sostanza normativa: i nodi costituzionali del "lodo maccanico"*, in *Scritti in Memoria di Livio Paladin*, Napoli, 2004, p. 1799 e ss.

responsabilità penale individuale<sup>357</sup>. Tale sospensione avrebbe anche compromesso l'esercizio della funzione giurisdizionale, limitando l'azione penale obbligatoria imposta dall'articolo 112 Cost., a discapito delle parti lese, impedendo loro di vedere accertate le proprie ragioni o torti per un periodo indeterminato<sup>358</sup>.

Tali critiche sollevarono interrogativi sull'operato del Presidente del Senato, il quale avrebbe dovuto dichiarare inammissibile, ex art. 97, co.2 del Regolamento del Senato<sup>359</sup>, l'emendamento 1.500<sup>360</sup>, che aveva inserito questa norma nella legge. Tuttavia, il presidente giustificò la sua decisione argomentando che l'emendamento era connesso alla materia trattata dal disegno di legge e che la prassi del Senato permetteva una certa flessibilità nella valutazione di congruità degli emendamenti<sup>361</sup>.

L'emendamento 1.500, presentato il 29 maggio 2003, fu esaminato dalle Commissioni Affari Costituzionali e Giustizia, che non ne contestarono l'ammissibilità<sup>362</sup>; successivamente, in Aula, le opposizioni chiesero al Presidente del Senato di motivare la

---

<sup>357</sup> Cfr. G. AZZARITI, *Sospensione dei processi e Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 2003, n.1, p.1 e ss.; G. AZZARITI, R. ROMBOLI, *Sospensione sui processi per le alte cariche dello stato e immunità per i parlamentari. Profili di costituzionalità*, in *Riv. dir. cost.*, 2003, n.1, p. 247 ss.; F. CORDERO, *Con una legge si vuole abolire l'uguaglianza di fronte alla legge*, in *la Repubblica*, 17 giugno 2003; T.E. FROSINI, *Nasce un'immunità di tipo istituzionale; una legge ad hoc sarebbe stata più opportuna*, in *Guida al diritto*, 2003, n. 26, p.19 ss.; G. GIOSTRA, *Prove tecniche di immunità*, in *D&G*, 2003, n. 24, p.8 ss.; T.F. GIUPPONI, *Immunità, improcedibilità...incostituzionalità? L'attuazione dell'art. 68 Cost. e il «lodo Maccanico»*, in *Forum QC*; M.C. GRISOLIA, *Un passo avanti o un passo indietro nella disciplina delle immunità parlamentari?*, in *Dir. pen. e proc.*, 2003, p.1226 ss.; C. GUARNIERI, *Estendere le garanzie può aiutare le riforme*, in *Il Sole-24 Ore*, 6 giugno 2003; E. MARZADURI, *Dubbi sullo «stop» nella fase delle indagini*, in *Guida al diritto*, 2003, n. 6, p. 23 ss.; I. NICOTRA, *Il «lodo Maccanico»: le ragioni per una legge costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2008, n.14; A. Pace, *Immunità politiche e principi costituzionali*, in *Associazione deicostituzionalisti.it*; G. PANSINI, *Una scelta pienamente costituzionale*, in *Dir. pen. e proc.*, 2003, p.1233 s.; A. PUGIOTTO, *«Lodo Maccanico», una legge a rischio di incostituzionalità*, in *D&G*, 2003, n. 26, p.8 ss.; S. STAMMATI, *Le immunità costituzionali: problemi attuali e tendenze di riforma. Prime osservazioni*, in [www.luiss.it/semcost/index.html](http://www.luiss.it/semcost/index.html); B. TINTI, *Quod deus perdere vult dementat prius*, in *MicroMega*, 2003, n. 3, p.61 ss.; G.E. VIGEVANI, *La sospensione dei processi per le alte cariche tra personalizzazione delle istituzioni e mito del capo*, in *Forum QC*; M. VOLPI, *Immunità: non è solo questione di metodo* in *Forum QC*; N. ZANON, *La procedura ordinaria e l'interesse del Paese*, in *Il Corriere della sera*, 3 giugno 2003.

<sup>358</sup> A. PUGIOTTO, *Apparenza e sostanza normativa: i nodi costituzionali del «lodo maccanico»*, in *Scritti in Memoria di Livio Paladin*, cit., p. 1801 e ss.

<sup>359</sup> A. PUGIOTTO, *«Veto players» e dinamiche istituzionali nella vicenda del «lodo Maccanico»*, in *Quad. Cost.*, 2004 n.2, pp. 255- 280.

<sup>360</sup> «1. Non possono essere sottoposti a processi penali, per qualsiasi reato anche riguardante fatti antecedenti l'assunzione della carica o della funzione, fino alla cessazione delle medesime: il Presidente della Repubblica, salvo quanto previsto dall'art. 90 della Costituzione, il Presidente del Senato della Repubblica, il Presidente della Camera dei deputati, il Presidente del Consiglio dei ministri, salvo quanto previsto dall'art. 96 della Costituzione, il Presidente della Corte costituzionale.»

<sup>361</sup> Cfr. Senato della Repubblica, XIV Legislatura, *Resoconto stenografico della seduta pomeridiana del 3 giugno 2003*, in [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>362</sup> *Ibid.*

decisione, che venne giustificata con tre argomentazioni principali: una interpretazione flessibile della congruità degli emendamenti nei disegni di legge ordinari, la connessione diretta con la materia del provvedimento in discussione e la coerenza con le competenze delle commissioni parlamentari coinvolte<sup>363</sup>. Nonostante queste giustificazioni, fu rilevato che l'emendamento trattava di una materia diversa rispetto a quella originaria del disegno di legge<sup>364</sup>, comportando la modifica del titolo del provvedimento<sup>365</sup>.

Il procedimento seguito per l'approvazione dell'emendamento fu considerato irrituale, in quanto alterò la sequenza costituzionale prevista per l'esame delle leggi, limitando le competenze delle commissioni parlamentari<sup>366</sup>. Si è ritenuto che l'emendamento nascesse la sua vera natura di disegno di legge, così di fatto consentendo una più rapida introduzione della norma nell'ordinamento giuridico, sollevando pertanto dei dubbi sulla legittimità del procedimento legislativo, e suscitando preoccupazioni per i potenziali precedenti che tale procedura poteva creare<sup>367</sup>.

Dal punto di vista costituzionale, l'emendamento ha sollevato poi perplessità sul rispetto degli artt. 24 e 113 Cost. L'art. 24 Cost., infatti, garantisce il diritto di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti, diritto che risulterebbe fortemente compromesso dalla sospensione dei processi. Inoltre, la sospensione processuale contraddirebbe il principio della tutela giurisdizionale che, secondo l'art. 113 Cost., non può essere esclusa o limitata<sup>368</sup>. La dottrina ha anche discusso la possibilità che tale sospensione potesse essere introdotta attraverso una legge di revisione costituzionale, ex art. 138 Cost., sollevando ulteriori dubbi sulla tenuta dell'equilibrio tra i poteri costituzionali. La sospensione dei processi per le alte cariche dello Stato, infatti, avrebbe alterato l'equilibrio tra funzione giurisdizionale e autonomia degli altri poteri, con implicazioni simboliche e ideologiche significative per la democrazia costituzionale italiana<sup>369</sup>. L'emendamento presentato, inoltre, avrebbe in prospettiva rappresentato una novità sistematica rispetto alla tradizione delle prerogative costituzionali. In passato, tali prerogative erano state concesse per

---

<sup>363</sup> *Ibid.*

<sup>364</sup> Cfr. Circolare 20 aprile 2001, n. 1/1.1.26/10888/9.92, «Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi», in *Gazzetta Ufficiale*, serie generale, 27 aprile 2001, n. 97.

<sup>365</sup> Cfr. comunicazione tecnica del Presidente della I Commissione Senato, Pastore, al termine della seduta in Aula di martedì 3 giugno 2003.

<sup>366</sup> A. PUGIOTTO, «Veto players» e dinamiche istituzionali nella vicenda del «lodo Maccanico», cit., pp. 255- 280.

<sup>367</sup> *Ibid.*

<sup>368</sup> G. AZZARITI, *Sospensione dei processi e Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, cit., p.3.

<sup>369</sup> *Ibid.*

garantire l'autonomia degli organi costituzionali, ma sempre distinguendo tra attività svolte nell'esercizio delle funzioni pubbliche e attività extrafunzionali, limitandole al periodo del mandato. La proposta in discussione avrebbe invece esteso la sospensione processuale a qualsiasi reato, anche riguardante fatti antecedenti all'assunzione della carica, entrando in contrasto con la tradizione costituzionale che ha sempre cercato di evitare che le prerogative si trasformassero in privilegi, non ammessi in democrazia<sup>370</sup>. Si è inoltre riflettuto sulla sospensione dei processi e le possibili implicazioni di tale misura sul sistema di giustizia in quanto l'eccessivo ritardo nella celebrazione di un processo penale può determinare un grave pregiudizio a numerosi principi costituzionali e generare inoltre un esito ingiusto del procedimento stesso<sup>371</sup>.

## ***2.2 L'autorizzazione al compimento di atti di indagine ex art. 4 ss.***

Gli articoli 4, co.1<sup>372</sup>, e 5, co.2<sup>373</sup>, della legge n. 140/2003 regolano il procedimento per l'ottenimento dell'autorizzazione necessaria al compimento di specifici atti, come previsto dell'articolo 68 della Costituzione, commi 2 e 3. Questa normativa è stata introdotta con l'obiettivo di chiarire alcune incertezze emerse dalla riforma costituzionale, che non erano state risolte con la disciplina precedente<sup>374</sup>.

Un problema iniziale riguardava l'interpretazione della norma costituzionale, che non delineava con sufficiente chiarezza quali atti richiedessero l'autorizzazione<sup>375</sup>. Per alcuni atti, come la custodia cautelare in carcere o in un luogo di cura, gli arresti domiciliari, il fermo di indiziato di delitto e l'accompagnamento coattivo, non vi erano particolari dubbi sulla necessità dell'autorizzazione, poiché essi comportavano una "privazione" totale o

---

<sup>370</sup> *Ibid.* p.6

<sup>371</sup> *Ibid.*

<sup>372</sup> Per un approfondimento su tale norma cfr. R. BRICCHETTI, *Commenti articolo per articolo: L. 20-6-2003, n. 140 - Disposizioni per l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato (Art. 4)*, in *Legis. pen.*, n. 1 del 2004, pp. 38-41.

<sup>373</sup> Per le questioni interpretative su tale norma C. DI BUGNO, *Commenti articolo per articolo: L. 20-6-2003, n. 140 - Disposizioni per l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato (Art. 5)*, in *Legis. pen.*, n. 1 del 2004, pp.42-45.

<sup>374</sup> C. MARTINELLI, *Le immunità costituzionali nell'ordinamenti nell'ordinamento italiano e nel diritto comparato*, Milano, 2008, p. 124 e ss.

<sup>375</sup> Le varie difficoltà legate all'identificazione degli atti di indagine che richiedono autorizzazione sono trattate in A. BARBIERI, *L'autorizzazione ad acta nei confronti dei parlamentari*, in *Giust. pen.* 2000, n. 8-9, p. 449 ss.

parziale della libertà personale<sup>376</sup>. Ci si interrogò, quindi, se dovessero essere presi in considerazione anche atti meramente “limitativi” della libertà personale<sup>377</sup>. La legge, all'articolo 4, co. primo, aveva poi previsto che tra gli atti soggetti ad autorizzazione rientrassero espressamente, oltre alle ispezioni personali, tutte le altre misure cautelari personali coercitive, come il divieto di espatrio, l'obbligo di presentarsi alla polizia giudiziaria, il divieto e l'obbligo di dimora, e le misure interdittive come la sospensione dall'esercizio della potestà dei genitori, dall'esercizio di un pubblico ufficio o servizio, o il divieto temporaneo di svolgere determinate attività professionali o imprenditoriali<sup>378</sup>. Furono inoltre incluse misure di sicurezza o prevenzione di natura personale, come il ricovero in una casa di cura o in un ospedale psichiatrico giudiziario, il rimpatrio con foglio di via obbligatorio o la sorveglianza speciale<sup>379</sup>. Questa normativa è apparsa in linea con la consolidata prassi parlamentare che estende la protezione dell'*habeas corpus*, di cui all'articolo 13 della Costituzione, a tutte le forme di coercizione fisica e psichica, garantendo così l'integrità della funzione parlamentare<sup>380</sup>. Tuttavia, l'inclusione delle misure interdittive tra quelle soggette ad autorizzazione è risultata meno coerente con il dettato costituzionale. Queste misure, infatti, non limitano la libertà individuale e non sembra chiaro come possano ostacolare l'esercizio della funzione parlamentare o compromettere il corretto funzionamento delle assemblee legislative<sup>381</sup>.

Il secondo comma dell'articolo 4 risolve definitivamente il dubbio su quale autorità processuale- Giudice o Pubblico Ministero- sia legittimata a richiedere l'autorizzazione, stabilendo che essa debba provenire dall'autorità che ha emesso il provvedimento da

---

<sup>376</sup> C. MARTINELLI, *Le immunità costituzionali nell'ordinamenti nell'ordinamento italiano e nel diritto comparato*, cit. p. 125.

<sup>377</sup> R. BRICCHETTI, *Commenti articolo per articolo: L. 20-6-2003, n. 140 - Disposizioni per l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato (Art. 4)*, cit. p. 4.

<sup>378</sup> *Ibid.* L'Autore sottolinea che si impiega il termine generico 'autorità' anziché 'autorità giudiziaria' per includere nel campo di applicazione della norma anche i casi in cui un provvedimento che limita la libertà personale possa essere emesso da un'autorità amministrativa, come nel caso del foglio di via obbligatorio emesso dal questore.

<sup>379</sup> *Ibid.*

<sup>380</sup> C. MARTINELLI, *Le immunità costituzionali nell'ordinamenti nell'ordinamento italiano e nel diritto comparato*, cit. p. 126.

<sup>381</sup> A. MARANDOLA, *Negata autorizzazione all'arresto del parlamentare ed impugnazione del provvedimento cautelare*, in *Dir. pen. proc.*, 2004, n. 1, pp. 107-114. Si veda l'attenta analisi processuale-penalistica su un'ordinanza di custodia cautelare nei confronti di un parlamentare compiuta dall'Autore.

eseguire. Pertanto, l'individuazione dell'autorità competente varierebbe a seconda dell'atto per il quale si richiede il nulla osta<sup>382</sup>.

È apparsa poi singolare la decisione del legislatore di inserire all'interno del terzo comma una norma che riproduce semplicemente il dettato costituzionale, escludendo la necessità di autorizzazione in caso di arresto in flagranza per un reato per il quale è previsto l'arresto obbligatorio o per l'esecuzione di una sentenza definitiva<sup>383</sup>, e all'interno del quarto comma una norma che ribadisce la valenza temporale dell'autorizzazione, limitata alla durata della legislatura. Queste disposizioni sembrano ridondanti, poiché già previste dall'art. 68 Cost. e conseguenze ovvie dalla limitazione temporale di questa protezione<sup>384</sup>. Ha sorpreso, inoltre, che non sia stata riaffermata la pacifica conseguenza che, nel caso in cui il parlamentare non venga rieleto, non vi sarà più necessità di autorizzazione, data la natura processuale e temporanea di questa prerogativa<sup>385</sup>.

L'articolo 5 richiede che la domanda di autorizzazione contenga una descrizione del fatto che ha dato origine al procedimento, con l'indicazione delle norme presumibilmente violate, e che l'autorità che formula la richiesta fornisca alla Camera gli elementi su cui si basa il provvedimento. Questo inciso ha sollevato alcune incertezze interpretative, con potenziali ripercussioni sul significato complessivo della norma costituzionale, in particolare rispetto al parametro del *fumus persecutionis*<sup>386</sup>. Si discute se l'articolo 5 richieda solo una spiegazione delle ragioni alla base del provvedimento o se implichi la necessità di trasmettere gli atti processuali su cui si basa il provvedimento stesso. L'interpretazione più ampia sembra preferibile, sia per evitare disparità rispetto alla richiesta di utilizzo delle intercettazioni indirette, sia perché solo una conoscenza completa degli atti può consentire una valutazione ponderata del *fumus persecutionis*<sup>387</sup>

---

<sup>382</sup> R. ORLANDI, *Da chi e quando deve essere richiesta l'autorizzazione ad arrestare un membro del Parlamento?*, in *D. pen. proc.*, 1997, n.11, p.1391 ss.

<sup>383</sup> In queste due situazioni è possibile eseguire sia gli atti investigativi necessari che le misure cautelari appropriate, che altrimenti richiederebbero autorizzazione come osservano R. BRICCHETTI, *Commenti articolo per articolo: L. 20-6-2003, n. 140 - Disposizioni per l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato (Art. 4)*, cit. p. 4.; G. AMATO, *Intercettazioni: passa l'utilizzabilità limitata*, in *Guida al dir.*, 2003, n.26, p. 29.

<sup>384</sup> C. MARTINELLI, *Le immunità costituzionali nell'ordinamenti nell'ordinamento italiano e nel diritto comparato*, cit. p. 127

<sup>385</sup> *Ibid.*

<sup>386</sup> *Ibid.* p.128

<sup>387</sup> R. ORLANDI, *Le immunità nel diritto processuale penale*, Relazione tenuta al Convegno "Le immunità nel diritto interno, internazionale e comparato" - Aula Magna dell'Università degli Studi di Perugia, 2006, pp. 8-9

### 2.3 Le intercettazioni telefoniche ed ambientali

Sono soggetti ad autorizzazione anche i sequestri di corrispondenza e le intercettazioni di conversazioni e comunicazioni. In particolare, le intercettazioni hanno sollevato, e continuano a sollevare, significative incertezze. Non vi è alcun dubbio sulla necessità di ottenere un'autorizzazione per monitorare le utenze telefoniche intestate o utilizzate abitualmente da un parlamentare, poiché l'attuale formulazione dell'articolo 68 Cost. lo stabilisce chiaramente<sup>388</sup>. Ciò non esclude, tuttavia, la possibilità di criticare la scelta operata dal revisore costituzionale nel 1993. Egli avrebbe potuto adottare una soluzione meno controversa, evitando di sottoporre ad autorizzazione uno strumento investigativo che deve gran parte della sua efficacia all'elemento sorpresa<sup>389</sup>.

Questa norma ha suscitato immediatamente dubbi sulla sua compatibilità con il terzo comma dell'art. 68 Cost., che essa intende attuare<sup>390</sup>. La Costituzione prevede l'autorizzazione per “sottoporre” un membro del Parlamento a intercettazione; ciò sembra riferirsi solo al caso in cui siano controllate le utenze del parlamentare stesso. In caso contrario, l'intercettazione riguarderebbe un terzo soggetto sotto indagine e non sarebbe prevedibile in anticipo la partecipazione di un parlamentare. Secondo lo schema del terzo comma dell'art. 68 Cost. la richiesta di autorizzazione deve precedere l'effettiva realizzazione dell'intercettazione, mentre l'articolo 6 della legge ordinaria prevede la possibilità di una richiesta successiva. Ci si può chiedere quale sia la *ratio* di questa disposizione, ipotizzando che essa miri a tutelare la riservatezza del parlamentare; se fosse

---

Come osserva l'Autore «La fine dell'autorizzazione a procedere comporta, di fatto, l'abbandono del *fumus persecutionis* come criterio che il parlamento dovrebbe adottare per valutare le richieste provenienti dalla magistratura. Anche qualora si invocasse la natura persecutoria dell'indagine che coinvolge un parlamentare per respingere la richiesta del magistrato, ciò non sarebbe strettamente necessario. Non sarebbe necessario poiché la negazione dell'autorizzazione all'atto potrebbe basarsi su ragioni legate al corretto funzionamento del parlamento o all'esercizio regolare del mandato. D'altra parte, azioni persecutorie contro un parlamentare non possono essere fermate se condotte senza richiedere atti che necessitano di autorizzazione. In sostanza, la protezione politica basata sull'autorizzazione ad acta non tutela i parlamentari da azioni persecutorie. Per questo motivo, quando si tratterà di valutare la richiesta del magistrato, qualsiasi argomentazione potrebbe essere usata per respingerla. Con l'autorizzazione a procedere, l'organo politico disponeva di un criterio decisionale (il *fumus persecutionis*) chiaro e logico, almeno in teoria. Con l'autorizzazione ad acta, non esiste più un unico criterio per stabilire se accogliere o meno la richiesta del magistrato, complicando ulteriormente il già difficile e problematico conflitto tra giustizia e politica».

<sup>388</sup> C. MARTINELLI, *Le immunità costituzionali nell'ordinamenti nell'ordinamento italiano e nel diritto comparato*, cit. p. 129

<sup>389</sup> *Ibid.*

<sup>390</sup> Cfr. A. FINOCCHIARO, *L'insopprimibile incostituzionalità della legge n. 140 del 2003*, cit., p. 3242. ; A.GIORGIS, *La legge di attuazione dell'art. 68 Cost.: un'occasione perduta dal Parlamento per iniziare ad arginare un uso distorto delle prerogative dei propri membri?*, in *Costituzionalismo.it*, 2003, p. 13.

così, ci troveremmo di fronte a un chiaro caso di eterogenesi dei fini<sup>391</sup>. Il significato delle immunità parlamentari, in particolare quelle processuali come la *vecchia* autorizzazione a procedere, è sempre stato quello di preservare la funzionalità del Parlamento, la sua integrità e autonomia decisionale, proteggendolo dall'ingerenza di altri poteri, come quello giudiziario. Queste norme sono state giustificate in tal senso e si è sempre rifiutato l'idea che fossero rivolte ai singoli parlamentari anziché alle Assemblee nel loro complesso<sup>392</sup>. Le rinunce all'immunità da parte di alcuni parlamentari sono sempre state considerate giuridicamente nulle, essendo sovrana in materia la Camera di appartenenza. Ora, invece, si attribuisce un'importanza cruciale alla riservatezza del singolo membro, indipendentemente dal fatto che sia stato intercettato mentre conversava, per esempio, con un mafioso o un corruttore, anziché alla sua capacità di esercitare il mandato rappresentativo senza indebite pressioni esterne, come avverrebbe nel caso di intercettazioni preventive. Si è quindi sostenuto che in tal caso, forse, la funzionalità del Parlamento ne gioverebbe permettendo all'autorità giudiziaria di indagare a fondo sulle vicende sottese a quelle conversazioni<sup>393</sup>.

Perplessità ancora maggiori sono state sollevate dalla previsione che, qualora la Camera neghi l'autorizzazione, tutto il contenuto delle intercettazioni debba essere distrutto, non solo la parte riguardante il parlamentare, ma anche il materiale probatorio relativo a terzi, potenzialmente coinvolti in reati gravi, per i quali le prove erano state legittimamente raccolte senza necessità di ulteriori provvedimenti<sup>394</sup>. Fortunatamente, un intervento della Corte costituzionale, che sarà successivamente oggetto di analisi, ha eliminato il rischio di questo grave danno processuale<sup>395</sup>.

La dottrina ha espresso anche delle perplessità in ordine all'espressione "*apparteneva al momento in cui le conversazioni o le comunicazioni sono state intercettate*". In particolare, ci si è soffermato sul significato effettivo di tale dicitura. Ci si è interrogati se la competenza debba essere attribuita alla Camera di appartenenza, nel caso in cui il parlamentare sia stato successivamente eletto in un altro ramo del Parlamento, o se la

---

<sup>391</sup> C. MARTELLI, *Le immunità costituzionali nell'ordinamenti nell'ordinamento italiano e nel diritto comparato*, cit. p. 131.

<sup>392</sup> *Ibid.*

<sup>393</sup> *Ibid.*

<sup>394</sup> T.F. GIUPPONI, *Le intercettazioni "indirette" nei confronti dei parlamentari e la legge n. 140 del 2003: cronaca di un'illegittimità costituzionale (pre)annunciata*, in *Forum Q.C.*, 2007.

<sup>395</sup> Corte cost., sent. n. 390/2007.

norma intenda estendere la prerogativa anche agli ex parlamentari<sup>396</sup>. Nel primo caso, la logica di tale scelta risulta poco chiara, poiché l'utilizzabilità delle intercettazioni potrebbe incidere sulla funzionalità dell'Assemblea di attuale appartenenza del parlamentare. Nel secondo caso, si correrebbe il rischio di trasformare la prerogativa da una garanzia di natura processuale, collegata alla durata del mandato, in un'immunità sostanziale che si estende oltre il periodo di appartenenza a una delle due Camere, come avvenuto per l'insindacabilità<sup>397</sup>. Questa ambiguità normativa tra differenti tipi di immunità sembra essere la fonte delle problematiche attuali. La competenza della Camera d'appartenenza in caso di cessazione dalla carica o trasferimento tra camere è la soluzione stabilita dalla Corte costituzionale in materia di insindacabilità, coerentemente con la sua natura sostanziale e permanente<sup>398</sup>

#### **2.4 Le intercettazioni “indirette” e “occasionalì”: il regime di autorizzazione successiva ex art.6**

La legge n. 140/2003, attuando il disposto dell'art. 68, co. 3, Cost., ha disciplinato due distinte categorie di intercettazioni:

- a) le c.d. intercettazioni dirette, che riguardano il monitoraggio delle utenze telefoniche intestate o abitualmente utilizzate dal parlamentare, sia in procedimenti in cui egli risulta indagato, sia in quelli in cui è persona offesa o informata sui fatti. In questi casi, l'art. 4 della legge n.140/2003 stabilisce che l'autorità competente debba richiedere l'autorizzazione alla Camera di appartenenza del parlamentare;
- b) le c.d. cosiddette intercettazioni indirette o casuali<sup>399</sup>, che si verificano in procedimenti penali avviati contro terzi, quando, incidentalmente, viene captata una conversazione del parlamentare, pur non essendo quest'ultimo il destinatario diretto del provvedimento. In tali situazioni, l'art. 6 della legge n.140/2003 prevede un controllo parlamentare successivo all'intercettazione, che si traduce nella distruzione immediata del materiale irrilevante dal punto di vista processuale, ovvero nella richiesta di autorizzazione alla

---

<sup>396</sup> C. MARTELLI, *Le immunità costituzionali nell'ordinamenti nell'ordinamento italiano e nel diritto comparato*, cit. p. 133.

<sup>397</sup> *Ibid.*

<sup>398</sup> *Ibid.*

<sup>399</sup> Si comprenderà, tramite l'analisi della giurisprudenza costituzionale a partire dalla sent. n. 390/2007, che i due termini, inizialmente considerati sovrapponibili dal punto di vista semantico, assumeranno contorni di significato differenti.

Camera per l'utilizzo delle conversazioni quando queste risultino necessarie. Qualora tale autorizzazione venga negata, il materiale dovrà essere ugualmente distrutto e non potrà essere utilizzato in giudizio. In tali casi, infatti, il GIP, anche su istanza di parte o del parlamentare interessato, dopo aver ascoltato le parti, decide sulla distruzione integrale delle registrazioni, dei verbali o dei tabulati se considerati irrilevanti, oppure delle sole parti che ritiene tali. Se invece il GIP ritiene necessaria l'utilizzazione delle intercettazioni, deve richiedere l'autorizzazione alla Camera competente entro dieci giorni. In caso di diniego dell'autorizzazione, la documentazione relativa deve essere immediatamente distrutta, comunque non oltre i dieci giorni dal rifiuto<sup>400</sup>.

La procedura per la concessione o il diniego delle autorizzazioni è attualmente la stessa in entrambe le Camere e si basa sugli articoli 18 del Regolamento della Camera e 19 e 135 del Regolamento del Senato, che ancora fanno riferimento alle autorizzazioni a procedere per i reati commessi da parlamentari<sup>401</sup>. L'esame delle richieste di

---

<sup>400</sup> M. MONTAGNA, *Le autorizzazioni ad acta per i parlamentari*, in M. ANGELINI E M. OLIVIERO (a cura di), *Le immunità nel diritto interno e comparato*, in *Atti del convegno di Perugia 25-27 maggio 2006*, Torino, 2014, p. 223; L. FILIPPI, *Intercettazioni di comunicazioni e conversazioni*, in *Il Diritto. Enciclopedia giuridica del Sole 24 Ore*, Milano, 2007, p. 53.

<sup>401</sup> Le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento all'art. 18 R.C. sono state dichiarate manifestamente inammissibili: vedi le ordinanze n. 444 del 1993 e n. 445 del 1993, commentate da S.M. CICCONE, *La Corte costituzionale ribadisce la insindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in *Giur. cost.*, 1993, n.3, p.3662, e da M. MANETTI, *L'art. 18 Reg. Cam. e una questione di legittimità costituzionale mal posta*, in *Giur. cost.*, 1993, n.2, p.3666. D'altra parte, la Corte costituzionale aveva già «affermato la rinuncia ad un sindacato diretto sulle norme regolamentari», così M. SICLARI, *Le «norme interposte» nel giudizio di costituzionalità*, Padova, 1992, p.81. Sulla natura e sulla sindacabilità dei regolamenti parlamentari si veda: S.M. CICCONE, *Diritto parlamentare*, cit., p.4 e ss.; ID., *Lezioni di giustizia costituzionale*, Torino, 2010, pp. 27, 37-39 e 105-106; ID., *Le fonti del diritto italiano*, Torino, 2007, pp. 265-271 e 338 e ss.; ID., *Regolamenti parlamentari e giudizio di costituzionalità nel diritto italiano e comparato (Stati Uniti, Germania federale, Italia)*, Padova, 1979, p.121 e ss.; Corte cost., sent. n.120/2014 commentata da: A. RUGGERI, *Novità in tema di (in)sindacabilità dei regolamenti parlamentari, in una pronuncia-ponte della Consulta (a margine di Corte cost. n. 120 del 2014)*, in *Giurcost.it*; R. DICKMANN, *Tramonto o rilegittimazione dell'autodichia delle Camere? (Nota a Corte cost., 5 maggio 2014, n. 120)*, in *Federalismi.it*, 2014, n.10; A. LO CALZO, *Il principio di unicità della giurisdizione costituzionale e la giustizia domestica delle Camere*, in *Federalismi.it*, 2014, n.10; L. TESTA, *La Corte salva (ma non troppo) l'autodichia del senato. Brevi note sulla sent. Corte cost. n. 120 del 2014*, in *Federalismi.it*, 2014, n.10; G. BUONOMO, *Il diritto pretorio sull'autodichia, tra resistenze e desistenze*, in *Quad. Cost.* 2014, n.5, p.4; L. BRUNETTI, *Un significativo passo avanti della giurisprudenza costituzionale sull'autodichia delle camere, nella pronuncia della Corte che conferma l'insindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in *Forum QC*, 2014. In quella sede, ha riaffermato che i regolamenti parlamentari non possono essere sottoposti a sindacato nell'ambito del giudizio di legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge. Tuttavia, ha chiaramente dichiarato la propria competenza a esaminare tali regolamenti se viene sollevato un ricorso per conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato, un'ipotesi già delineata con precisione in precedenza; S.M. CICCONE, *Regolamenti parlamentari e giudizio di costituzionalità nel diritto italiano e comparato (Stati Uniti, Germania federale, Italia)*, cit., pp.133 e 145. La sentenza invero concerne l'autodichia delle Camere, su cui vedi S.M. CICCONE, *Corte europea dei diritti dell'uomo e principio di autodichia*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, Napoli, 2011, p.913 ss.; ID., *Corte europea dei diritti*

autorizzazione è competenza della Giunta per le autorizzazioni alla Camera e della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari al Senato. Le Giunte, dopo aver eventualmente ascoltato i chiarimenti del parlamentare interessato, preparano una relazione da presentare all'Assemblea. La proposta della Giunta viene quindi sottoposta a votazione in Assemblea, che di norma avviene a scrutinio palese, contrariamente a quanto avveniva in passato. Tuttavia, per le votazioni relative all'utilizzazione di intercettazioni telefoniche, è ammesso il ricorso al voto segreto, per ragioni analoghe a quelle che riguardano le autorizzazioni di provvedimenti limitativi della libertà personale o domiciliare<sup>402</sup>.

Si segnala che il comma *2-bis* dell'articolo 18 del Regolamento della Camera, introdotto per favorire le proposte della Giunta di concessione dell'autorizzazione a procedere, è ormai sostanzialmente superato, in quanto il meccanismo del silenzio-assenso, previsto in origine per accelerare le decisioni durante le note vicende giudiziarie degli anni '90, risulta ora applicabile solo nella parte in cui dispone che l'Assemblea della Camera debba sempre deliberare sulle richieste di autorizzazione<sup>403</sup>.

Come osservato, non vi sono dubbi sulla necessità dell'autorizzazione per le intercettazioni dirette ai sensi dell'art. 4, come espressamente previsto dall'art. 68, co. 3, Cost. Tuttavia, la regolamentazione delle intercettazioni indirette prevista dall'art. 6 della legge 140/2003 è molto meno chiara e ha suscitato dubbi sulla sua compatibilità con la Costituzione, la quale prevede l'autorizzazione solo per sottoporre un parlamentare a intercettazioni dirette. La Costituzione, infatti, sembra riferirsi esclusivamente al controllo delle utenze parlamentari, mentre nell'altro caso, l'intercettazione riguarda un soggetto terzo e il coinvolgimento del parlamentare è casuale e non prevedibile<sup>404</sup>.

Pertanto, mentre l'art. 68 Cost. richiede un'autorizzazione preventiva, l'art. 6 della legge ordinaria contempla una richiesta successiva, introducendo una differenza tra le due normative: la Costituzione richiede l'autorizzazione per l'intercettazione stessa, mentre la legge ordinaria la richiede per l'utilizzo del materiale intercettato. Questa discrepanza

---

*dell'uomo e autodichia parlamentare*, in *Giur. it.*, 2010, p.1271 ss.; ID., *Diritto parlamentare*, Torino, 2005, p.75 ss.

<sup>402</sup> S.M. CICONETTI, *Diritto parlamentare*, cit., p 6.

<sup>403</sup> Cfr. V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 1994, p. 152.

<sup>404</sup> T. F. GIUPPONI, *Le immunità della politica*, Torino, 2005, p. 347.

evidenza che, se la Costituzione si concentra sulla protezione del parlamentare da interferenze giudiziarie, l'art. 6 sembra tutelare la riservatezza e l'immagine del parlamentare, proteggendo una situazione in cui la casualità esclude l'intenzionalità dell'interferenza<sup>405</sup>. La protezione garantita dalla Costituzione mira a preservare la funzione parlamentare, quella prevista dall'art. 6, invece, sembra più focalizzata sulla tutela della riservatezza del singolo parlamentare<sup>406</sup>. Alla luce di queste considerazioni, si è ritenuto che l'art. 6 della legge 140/2003 crei una nuova fattispecie autorizzativa non prevista dalla Costituzione, ampliando così il regime delle immunità parlamentari in modo eccessivo<sup>407</sup>.

Tentativi di giustificare questa disposizione richiamando l'inciso "*in qualsiasi forma*" dell'art. 68, co. 3, Cost. sono in realtà stati criticati, poiché l'inciso sembra riferirsi esclusivamente alle modalità tecniche dell'intercettazione, non al contenuto, come emerge chiaramente dai lavori preparatori della riforma costituzionale del 1993<sup>408</sup>. L'art. 6 della legge 140/2003 ha inoltre sollevato ulteriori perplessità in merito alla distruzione totale delle intercettazioni in caso di diniego dell'autorizzazione da parte della Camera, poiché tale disposizione potrebbe compromettere il diritto alla difesa di terzi coinvolti, ostacolando il normale esercizio della funzione giurisdizionale<sup>409</sup>.

Infine, si è rilevato che l'art. 6 si applica solo alle intercettazioni avvenute «nel corso di procedimenti riguardanti terzi», escludendo quindi le ipotesi in cui il parlamentare sia indagato nello stesso procedimento, ma intercettato incidentalmente durante operazioni su utenze di terzi. In questi casi, si sarebbe potuto pensare che fosse necessaria l'autorizzazione preventiva della Camera ai sensi dell'art. 4, ma la formulazione della legge sembra voler escludere tale necessità<sup>410</sup>.

### **3. Il diritto alla riservatezza e diritto di cronaca: un difficile bilanciamento**

---

<sup>405</sup> M. GIALUZ, *Intercettazioni di colloqui riservati e libertà funzionale del parlamentare: qualche riflessione sulla portata della prerogativa dell'art. 68 comma 3 Cost.*, in *Cass. pen.*, 2004, n.3, p. 3684.

<sup>406</sup> *Ibid.*

<sup>407</sup> T. F. GIUPPONI, *Le immunità della politica*, cit., p. 348.

<sup>408</sup> G. CONSO, *Autorizzazione al processo, autorizzazione a singoli atti*, in *Dir. pen. e proc.*, 1998, p. 139.

<sup>409</sup> C. DI BUGNO, E. LIBONE, C. SELMI, *Commento dell'art. 6 l. 140/2003*, in *Leg. pen.*, 2004, p.51.

<sup>410</sup> Cfr. V. GREVI, *Anomalie e paradossi in tema di intercettazioni "indirette" relative a membri del Parlamento*, in *Cass. pen.*, 2007, n.3, p. 3160.

Il diritto alla riservatezza ha principalmente una funzione protettiva, mirata a salvaguardare la sfera personale e familiare dell'individuo da eventuali divulgazioni esterne di informazioni private. Per questo motivo, nei sistemi di *Common law*, viene anche definito come diritto alla *privacy*. La protezione di tale diritto non si basa su una giustificazione strumentale; non si tutela, cioè, la *privacy* per evitare una lesione dell'onore o del decoro, ma perché la diffusione di informazioni veritiere su aspetti intimi e personali è considerata un valore da difendere in quanto tale. Anche informazioni veritiere che potrebbero aumentare l'onore non dovrebbero essere diffuse se l'individuo a cui si riferiscono non lo desidera<sup>411</sup>.

Il diritto alla riservatezza è una specificazione del diritto alla libertà negativa, radicato nelle teorie giusnaturalistiche che attribuiscono un carattere fondamentale ai diritti alla vita, alla libertà e alla proprietà<sup>412</sup>. Questi diritti furono rivendicati come risposta all'autoritarismo dei sovrani, in virtù della nascita e della diffusione dello Stato come nuova forma di organizzazione del potere. Tuttavia, il primo riconoscimento del diritto alla riservatezza avvenne nell'ordinamento giuridico statunitense alla fine del XIX secolo, in seguito a un caso concreto riguardante il senatore Warren, spesso bersagliato dalla stampa locale non tanto per documentare la sua attività politica, quanto per esporre il suo stile di vita mondano e le sue amicizie con influenti esponenti dell'economia<sup>413</sup>. Questo lasciava intendere che il Senatore potesse essere influenzato nel suo operato da tali rapporti e stile di vita. Indignato, il senatore sostenne, attraverso un *pamphlet*, la necessità di tutelare la sfera privata<sup>414</sup>. Con il contributo del giudice Brandeis, egli pubblicò un saggio<sup>415</sup> in cui la violazione della *privacy* veniva concepita come un vero e proprio illecito, sottolineando che, se originariamente il diritto alla vita e alla libertà erano concepiti come protezione contro attacchi violenti o arbitrari al corpo della persona, con il tempo questa esigenza di protezione si è estesa fino a comprendere nuove aspettative di tutela.

---

<sup>411</sup> P. CHIARELLA, *Tra diritto di cronaca e privacy (sul filo delle intercettazioni telefoniche e degli internet blog)* in *Sociologia del diritto*, 2010, n. 2 p. 128.

<sup>412</sup> M. BARBERIS, *Libertà*, Bologna, 1999, p. 89.

<sup>413</sup> G. PELLACANI, *Il diritto alla riservatezza del lavoratore nell'ordinamento statunitense*, in *Il Diritto del lavoro*, n.5 2000, p. 509.

<sup>414</sup> *Ibid.*

<sup>415</sup> L. BRANDEIS, S. WARREN, *The right to Privacy*, in *Harvard L.R.*, 1890, n.193.

Il diritto alla riservatezza si contrappone al diritto di cronaca, che rappresenta l'interesse della collettività a essere informata e assume una posizione centrale negli ordinamenti basati su principi liberali e democratici<sup>416</sup>. Nell'ordinamento giuridico italiano, esso trova riconoscimento negli articoli 2, 3, 15 e 21 Cost. che delineano l'esigenza fondamentale della persona di esprimere liberamente il proprio pensiero<sup>417</sup>. L'attività giornalistica deve essere esercitata entro i confini stabiliti da due principali limiti: a) il rispetto della verità del fatto riportato o commentato, che può comprendere anche una verità presunta; b) il rispetto della continenza sostanziale, per cui le notizie devono essere diffuse restando strettamente legate all'argomento trattato, senza indulgere in dettagli sulla vita privata del soggetto che non siano di pubblico interesse e che non meritino protezione costituzionale *ex art. 21 Cost*<sup>418</sup>. La libertà di stampa, pertanto, è intrinsecamente limitata da questi principi che ne determinano contenuti e modalità di esercizio. Ne consegue che l'informazione deve essere socialmente utile, basata su un lavoro di ricerca serio e diligente, e presentata in maniera civile, evitando allusioni, accostamenti suggestivi, drammatizzazioni artificiali e insinuazioni non supportate da indizi concreti<sup>419</sup>.

Il bilanciamento tra il diritto alla riservatezza e il diritto di cronaca deve essere risolto individuando la prevalenza del principio che meglio risponde alle circostanze specifiche del caso<sup>420</sup>. Un principio non ha carattere definitivo in origine, ma assume forza vincolante solo attraverso la valutazione pratica dei singoli casi. La pubblicazione delle intercettazioni telefoniche dovrebbe essere soggetta a un bilanciamento tra il diritto alla riservatezza e il diritto di cronaca, con una valutazione caso per caso che consideri l'importanza dell'informazione per la collettività e la necessità di proteggere la dignità e la *privacy* degli individui coinvolti<sup>421</sup>.

### ***3.1 Il fenomeno della pubblicazione delle intercettazioni***

---

<sup>416</sup> Cfr. D. M. O' BRIEN, *The Public's Right to Know, The Supreme Court and the First Amendment*, New York, 1981

<sup>417</sup> B. ANTONIO, A. CERRI, *Il diritto di informazione e i diritti della persona. Il conflitto della libertà di pensiero con l'onore, la riservatezza, l'identità personale*, Milano, 2006, p. 26.

<sup>418</sup> *Ibid.*

<sup>419</sup> P. PERLINGIERI, *Manuale di diritto civile*, Napoli, 2000, p.58.

<sup>420</sup> R. ALEXY, *A Theory of Constitutional Rights*, Oxford, 2004, p. 55.

<sup>421</sup> *Ibid.*

Oggi, il diritto alla riservatezza affronta nuove minacce con la pubblicazione di notizie sulla vita privata e familiare, nonché di intercettazioni telefoniche autorizzate per scopi investigativi. Questo fenomeno crea un conflitto tra il diritto alla riservatezza e la cronaca giudiziaria, poiché le intercettazioni rappresentano uno degli strumenti investigativi più efficaci e utilizzati<sup>422</sup>. Va osservato che ogni anno vengono emessi numerosissimi decreti autorizzativi<sup>423</sup>. Un singolo decreto può, tuttavia, autorizzare il controllo di più soggetti o di diversi strumenti di comunicazione, portando il numero dei "bersagli" a superare il doppio dei decreti emessi, secondo i dati del Ministero della Giustizia. Inoltre, i bersagli non corrispondono necessariamente ai soggetti effettivamente ascoltati, poiché le intercettazioni coinvolgono anche gli interlocutori delle persone sotto controllo<sup>424</sup>.

Secondo la normativa vigente, tali intercettazioni possono essere autorizzate solo per specifiche fattispecie penali, quando sussistono gravi indizi di reato e l'intercettazione sia indispensabile ai fini della prosecuzione delle indagini<sup>425</sup>. Non vi è dubbio che la collettività abbia interesse a conoscere gli sviluppi di un'indagine per comprendere chi ha agito contro l'ordine costituito, come reagiscono le autorità preposte al controllo e alla punizione dei trasgressori, ed anche per valutare il disvalore sociale, etico e giuridico delle trasgressioni emerse<sup>426</sup>. L'interesse della società, indispensabile per il legittimo esercizio del diritto di cronaca giudiziaria, si basa sull'art. 101 Cost., che afferma che la giustizia è amministrata in nome del popolo italiano. Sorge tuttavia il problema se sia giusto che elementi investigativi, destinati ad essere vagliati dalla magistratura, diventino di dominio pubblico<sup>427</sup>. Come è noto, infatti, le conversazioni telefoniche godono di protezione ai sensi dell'art. 15 Cost., secondo il quale la libertà e la segretezza della corrispondenza e delle comunicazioni sono inviolabili, salvo deroghe motivate dall'autorità giudiziaria per fini investigativi. La pubblicazione delle intercettazioni

---

<sup>422</sup> P. CHIARELLA, *Tra diritto di cronaca e privacy (sul filo delle intercettazioni telefoniche e degli internet blog)* in *Sociologia del diritto*, cit., p. 128.

<sup>423</sup> Secondo i dati forniti dal ministero della giustizia, direzione generale di statistica e analisi organizzativa: le intercettazioni sono state in totale 106.513 nel 2020: 83.454 telefoniche, 15.427 ambientali e 7.632 informatiche o telematiche.

<sup>424</sup> A. CAMON, *Intercettazioni e fughe di notizie: dal sistema delle circolari alla riforma Orlando*, in *Archivio Penale*, n.2, 2017.

<sup>425</sup> Art. 267 c.p.p.

<sup>426</sup> B. ANTONIO, A. CERRI, *Il diritto di informazione e i diritti della persona. Il conflitto della libertà di pensiero con l'onore, la riservatezza, l'identità personale*, cit., p. 90.

<sup>427</sup> P. CHIARELLA, *Tra diritto di cronaca e privacy (sul filo delle intercettazioni telefoniche e degli internet blog)* in *Sociologia del diritto*, cit., p. 132.

telefoniche, spesso contenenti informazioni personali non pertinenti alle indagini, solleva problemi di tutela della *privacy* e della dignità delle persone coinvolte, compresi i terzi estranei<sup>428</sup>.

Avendo osservato una prassi sempre più frequente ed intensa che vedeva la pubblicazione del contenuto delle intercettazioni, il Garante per la *privacy* nel 2006 ha emanato un provvedimento<sup>429</sup>, nel quale si stabiliscono criteri per la legittima pubblicazione delle intercettazioni, sottolineando l'importanza di rispettare l'essenzialità dell'informazione e di evitare la divulgazione di dettagli non necessari o dannosi per la dignità delle persone. Il provvedimento pone l'accento sulla necessità di proteggere i diritti fondamentali alla riservatezza e alla protezione dei dati personali, soprattutto quando la diffusione delle intercettazioni riguardi informazioni di natura strettamente personale e non pertinenti all'indagine, coinvolgendo talvolta anche soggetti terzi non implicati nei reati in questione. Il provvedimento del Garante stabilisce che la pubblicazione di notizie riguardanti fatti di rilevante interesse pubblico sia legittima solo quando tali informazioni risultino essenziali per la comprensione dei fatti o della condotta delle persone coinvolte, sempre nel rispetto della dignità personale e della sfera privata e, in particolare della sfera sessuale. Il Garante tuttavia suggerisce di evitare riferimenti a persone non coinvolte nei fatti oggetto d'indagine<sup>430</sup>.

Riguardo alla pubblicazione delle intercettazioni, appare opportuno fare una distinzione tra cittadini comuni e coloro che ricoprono cariche pubbliche. Nel caso di cittadini comuni, una volta che le intercettazioni sono state utilizzate dalla magistratura, la loro pubblicazione dovrebbe avvenire solo con il consenso delle parti interessate, evitando così un doppio giudizio, uno da parte della magistratura e un altro da parte dell'opinione pubblica<sup>431</sup>. Per contro, nel caso di figure pubbliche, come i parlamentari, la pubblicazione delle intercettazioni può essere giustificata dal principio di

---

<sup>428</sup> *Ibid.* p.134.

<sup>429</sup> *Pubblicazione di intercettazioni telefoniche e dignità della persona - 21 giugno 2006*, G.U. n. 147 del 27-6-2006

<sup>430</sup> *Ibid.*

<sup>431</sup> M. MICHELE, *Sulla legittimità costituzionale degli artt. 684 c.p. e 164 c.p.p.*, in *Riv. it. dir. pen. e proc. pen.*, 1964. n.2, p. 300.

rappresentanza<sup>432</sup>. Poiché tali individui agiscono non come privati cittadini ma come rappresentanti della collettività, è fondamentale che le loro azioni, pertinenti all'esercizio delle loro funzioni, siano trasparenti e accessibili al pubblico. Questo approccio si fonda sul principio che l'azione politica non è solo operativa, ma è anche volta alla formazione morale del corpo sociale e deve quindi essere condotta con trasparenza e in conformità ai valori della verità e della giustizia<sup>433</sup>

### ***3.2 La disciplina del Codice di procedura penale: il c.d. brogliaccio e la disciplina ex art. 268 del Codice di procedura penale***

Un' analisi comunemente accettata evidenzia che la trascrizione, sia formale che informale, dei dialoghi intercettati costituisce un rilevante fattore di rischio: infatti, all'aumentare del numero e della precisione delle trascrizioni, cresce anche il rischio di divulgazione non autorizzata delle informazioni<sup>434</sup>. In risposta a tale problema, molte Procure hanno adottato provvedimenti riguardanti le modalità di redazione del brogliaccio d'ascolto<sup>435</sup>.

L'art. 268, co. 2, del Codice di procedura penale dispone che nel verbale debba essere trascritto, anche in forma sommaria, il contenuto delle comunicazioni intercettate. Sebbene questa norma non sia del tutto chiara, sembra imporre la sintesi di tutti i dialoghi registrati<sup>436</sup>. Alcune circolari interne delle Procure hanno tuttavia ristretto tale obbligo, stabilendo che la polizia giudiziaria non debba includere conversazioni irrilevanti, o in alcuni casi, palesemente irrilevanti<sup>437</sup>. Spesso viene inoltre precisato che la valutazione

---

<sup>432</sup> P. CHIARELLA, *Tra diritto di cronaca e privacy (sul filo delle intercettazioni telefoniche e degli internet blog)* in *Sociologia del diritto*, cit., p. 136.

<sup>433</sup> *Ibid.*

<sup>434</sup> A. CAMON, *Intercettazioni e fughe di notizie: dal sistema delle circolari alla riforma Orlando*, cit. p.3

<sup>435</sup> Tra i numerosi, Proc. Rep. Napoli, 15 aprile 2016 (il provvedimento è stato esaminato dal Parlamento in occasione dei lavori sulla riforma Orlando ed è reperibile nel sito del Senato: [www.senato.it](http://www.senato.it)).

<sup>436</sup> A. CAMON, *Intercettazioni e fughe di notizie: dal sistema delle circolari alla riforma Orlando*, cit. p.3

<sup>437</sup> Proc. Rep. Roma, 26 novembre 2015 (in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it)); proc. Rep. Macerata, 24 febbraio 2016; proc. Rep. Santa Maria Capua Vetere, 11 marzo 2016 e 24 maggio 2016; proc. Rep. Modena, 21 marzo 2016; proc. Rep. Firenze, 13 aprile 2016; proc. Rep. Napoli, 15 aprile 2016; proc. Rep. Frosinone, 6 maggio 2016; proc. Rep. Benevento, 8 maggio 2016; proc. Rep. Prato, 20 giugno 2016; proc. Rep. Forlì, 11 agosto 2016; proc. Rep. Bologna, 23 agosto 2016 (in [www.procura.bologna.giustizia.it](http://www.procura.bologna.giustizia.it)); proc. Rep. Catania, 29 agosto 2016; proc. Rep. Velletri, 6 settembre 2016; proc. Rep. Napoli nord, 19 settembre 2016; proc. Rep. Caltagirone, 22 settembre 2016; proc. Rep. Lucca, 17 ottobre 2016; proc. Rep. Trani, 7 novembre 2016; proc. Rep. Aosta, 2 gennaio 2017; <sup>11</sup>12 Proc. Rep. Macerata, 24 febbraio 2016; proc. Rep. Prato, 20 giugno 2016; proc. Rep. Forlì, 11 agosto 2016; proc. Rep. Bologna, 23 agosto 2016; proc. Rep. Catania, 29 agosto 2016; proc. Rep. Napoli nord, 19 settembre 2016; proc. Rep. Trani, 7 novembre 2016.

sulla rilevanza debba essere particolarmente rigorosa in relazione a comunicazioni delicate, come quelle contenenti dati sensibili o coinvolgenti terzi.

Queste misure, nel complesso, incrementano il livello di tutela della riservatezza. Esse comportano tuttavia anche dei rischi: le valutazioni sulla pertinenza, rilevanza e utilizzabilità delle prove sono in parte delegate alla polizia giudiziaria. Teoricamente, tali valutazioni dovrebbero essere incidentali e limitate alla redazione del brogliaccio, senza influenzare il procedimento. Tuttavia, nella pratica, il giudizio della polizia potrebbe condizionare il Pubblico Ministero, specialmente per ragioni di tempo, dato che è difficile immaginare che quest'ultimo riesca a controllare tutte le conversazioni scartate dalla polizia<sup>438</sup>. Per mitigare questo rischio, sono state introdotte alcune misure compensative. Ad esempio, nei casi dubbi, la polizia deve consultare il Pubblico Ministero, che ha l'ultima parola sulla rilevanza e utilizzabilità del colloquio, potendo ordinare la sua inclusione nel brogliaccio se lo ritiene opportuno<sup>439</sup>. Inoltre, alcune circolari distinguono tra le diverse cause di inutilizzabilità delle conversazioni e affidano alla polizia il compito di decidere autonomamente in ordine alla non trascrizione nel brogliaccio delle conversazioni del contenuto più irrilevante, come quelle legate alla qualifica del soggetto intercettato (difensori, titolari del segreto professionale, parlamentari, agenti dei servizi segreti, Capo dello Stato)<sup>440</sup>.

Queste soluzioni, pur interessanti, non sono prive di criticità<sup>441</sup>. Il controllo del Pubblico Ministero dipende infatti dall'iniziativa della polizia, che potrebbe decidere di non segnalare un colloquio di dubbia importanza o utilizzabilità, con il rischio che esso non venga mai considerato. Inoltre, la distinzione tra vizi "facili" e "difficili" non è sempre netta; diagnosticare l'inutilizzabilità legata allo *status* dell'interlocutore può risultare

---

<sup>438</sup> A. CAMON, *Intercettazioni e fughe di notizie: dal sistema delle circolari alla riforma Orlando*, cit. p.3

<sup>439</sup> Proc. Rep. Torino, 15 febbraio 2016; proc. Rep. Macerata, 24 febbraio 2016; proc. Rep. Santa Maria Capua Vetere, 11 marzo 2016; proc. Rep. Modena, 21 marzo 2016; proc. Rep. Napoli, 15 aprile 2016; proc. Rep. Frosinone, 6 maggio 2016; proc. Rep. Benevento, 8 maggio 2016; proc. Rep. Forlì, 11 agosto 2016; proc. Rep. Bologna, 23 agosto 2016; proc. Rep. Caltagirone, 22 settembre 2016; proc. Rep. Lucca, 17 ottobre 2016; proc. Rep. Catania, 29 agosto 2016; proc. Rep. Napoli Nord, 19 settembre 2016; proc. Rep. Trani, 7 novembre 2016; proc. Rep. Aosta, 2 gennaio 2017.

<sup>440</sup> Proc. Rep. Macerata, 24 febbraio e 3 maggio 2016; proc. Rep. Forlì, 11 agosto 2016; proc. Rep. Bologna, 23 agosto 2016; proc. Rep. Catania, 29 agosto 2016; proc. Rep. Napoli nord, 19 settembre 2016; proc. Rep. Caltagirone, 22 settembre 2016; proc. Rep. Trani, 7 novembre 2016; proc. Rep. Aosta, 2 gennaio 2017.

<sup>441</sup> A. CAMON, *Intercettazioni e fughe di notizie: dal sistema delle circolari alla riforma Orlando*, cit. p.5

complesso, come dimostrato dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione<sup>442</sup> e dalle sottili distinzioni della Corte costituzionale su vari tipi di intercettazioni riguardanti membri del Parlamento<sup>443</sup>.

Un ulteriore rischio riguarda la rilevazione delle conversazioni, sia a carico che a discarico dell'indagato, che dovrebbero essere incluse nel brogliaccio. Si è criticato che la polizia giudiziaria potrebbe non essere la figura più adatta per individuare le conversazioni favorevoli all'indagato, con il rischio che queste non vengano menzionate, costringendo la difesa a cercare tra le registrazioni scartate dalla polizia<sup>444</sup>. Alcuni procuratori hanno riconosciuto questa difficoltà e hanno imposto di includere nel brogliaccio alcune informazioni che possano agevolare il lavoro della difesa, come il tema generale del colloquio non trascritto, la data e l'orario in cui è avvenuto, i nomi degli interlocutori, se conosciuti, e la ragione della mancata trascrizione<sup>445</sup>. Tuttavia, anche queste informazioni possono rivelare indirettamente dettagli che sarebbe preferibile mantenere riservati. Per esempio, l'indicazione dell'interlocutore potrebbe creare imbarazzi, come nel caso di una figura pubblica che abbia negato pubblicamente di conoscere una persona con la quale risulta invece in contatto dalle intercettazioni. Inoltre, indicare il motivo della mancata trascrizione potrebbe, in alcuni casi, violare la riservatezza, come nel caso di conversazioni protette dal segreto professionale<sup>446</sup>.

### ***3.2.1 La disciplina generale dell'udienza di stralcio: la distruzione delle captazioni irrilevanti a tutela della riservatezza della persona sottoposta alle indagini***

Nell'intento del legislatore del 1988, la tutela della riservatezza era in larga misura affidata a un procedimento incidentale (art. 268, co. 4-8 c.p.p.), finalizzato a selezionare i dialoghi intercettati: escludendo quelli manifestamente irrilevanti, trascrivendo gli altri e permettendo alla difesa di ottenere copie solo di questi ultimi. Tuttavia, l'attuazione

---

<sup>442</sup> Cass., Sez. fer., 9 settembre 2010, Lombardi ed altro, in Mass. Uff., n. 248216; ID., Sez. II, 16 novembre 2012, La Monica, ivi, n. 254548.

<sup>443</sup> Corte cost., sent. n. 390/2007; Corte cost., sent. n. 113 /2010; Corte cost., sent. n. 114 /2010; Corte cost., sent. n. 170/2023; Corte cost., sent 157/2023

<sup>444</sup> Corte cass., sez. un., 116315/1993, con nota di A. NAPPI, *Sulle garanzie di libertà del difensore*, in *Cass. pen.*, 1994, n.4, p. 910.

<sup>445</sup> A. CAMON, *Intercettazioni e fughe di notizie: dal sistema delle circolari alla riforma Orlando*, cit. p.5

<sup>446</sup> *Ibid.* p.7.

pratica ha seguito una diversa traiettoria<sup>447</sup>. Il deposito del materiale, che avrebbe dovuto avvenire «entro cinque giorni dalla conclusione delle operazioni» (art. 268, co. 4, c.p.p.), è stato spesso rinviato alla conclusione delle indagini (art. 268, co. 5, c.p.p.); inoltre, la selezione dei dialoghi è stata procrastinata: talvolta durante l'udienza preliminare, ma più frequentemente durante il dibattimento, quando il giudice decide sull'ammissione delle prove richieste dalle parti<sup>448</sup>. Le ragioni di questo fenomeno sono molteplici: ad esempio, quando la trascrizione appare particolarmente complessa, posticiparla consente di riservarsi un'opzione strategica e in caso di necessità, si potrà chiedere la sospensione dei termini delle misure cautelari, invocando la complessità del dibattimento (art. 304, co. 2, c.p.p.)<sup>449</sup>. Il motivo principale tuttavia è probabilmente il timore che il processo di trascrizione si riveli inutile: qualora infatti il procedimento si concluda con il c.d. patteggiamento o con il giudizio abbreviato, si verificherebbe un enorme spreco di risorse. Ciò in ragione del fatto che in tali tipologie di riti speciali la definizione del processo può essere basata su *files* e brogliacci senza necessità di trascrizioni peritali. Questo approccio, però, genera un problema: secondo alcune Procure, quando il deposito avviene al termine delle indagini, esso ricade sotto l'art. 415-bis c.p.p. che al co. 2 permette ai difensori di ottenere copie degli atti depositati, incluse le registrazioni. Di conseguenza, circolano copie legittime di tutti i colloqui captati, compresi quelli irrilevanti<sup>450</sup>.

La seconda parte dell'art. 268, co. 6, del Codice di procedura penale, prevede che, una volta decorso il termine entro cui i difensori dell'imputato possono accedere telematicamente agli atti e ascoltare le registrazioni, il giudice disponga l'acquisizione delle conversazioni o delle comunicazioni informatiche e telematiche indicate dalle parti, a condizione che non siano manifestamente irrilevanti. Il giudice può anche, d'ufficio, escludere le registrazioni e i verbali non utilizzabili o che contengono dati personali sensibili, salvo che non venga dimostrata la loro rilevanza. Il decreto-legge 161/2019 ha sostanzialmente ripreso la disciplina preesistente, abbandonando la scelta del legislatore

---

<sup>447</sup> G. FRIGO, *Le intercettazioni di conversazioni e comunicazioni*, Milano, 2009, p.111; L. KALB, *ivi*, p. 315.

<sup>448</sup> A. CABIALE, *Il superamento dell'udienza di stralcio: prassi "deviante" o opportunità teorica?*, in *Dir. pen. e proc.*, 2014, n.3, p. 11.

<sup>449</sup> L. GIORDANO, *Il consiglio superiore della magistratura sulle buone prassi in materia di intercettazioni: prime considerazioni*, in *Penalecompotemporaneo.it*, 2016 p. 6; G. SPANGHER, *Le criticità della disciplina delle intercettazioni telefoniche*, in *Dir. pen. e proc.*, 2016, n.3, p. 923.

<sup>450</sup> A. CAMON, *Intercettazioni e fughe di notizie: dal sistema delle circolari alla riforma Orlando*, cit. p.10.

del 2017 che rendeva facoltativa l'udienza di stralcio<sup>451</sup>. Il Decreto Legislativo n. 216/2017, infatti, prevedeva principalmente che il Giudice per le Indagini Preliminari acquisisse con ordinanza le intercettazioni non manifestamente irrilevanti, indicate dalle parti a seguito di un'udienza camerale non partecipata. Con la riforma del 2019, invece, le parti devono essere avvisate almeno 24 ore prima dell'udienza, in modo da potervi partecipare, e hanno l'obbligo di presentare al giudice le conversazioni o i flussi di comunicazioni informatiche o telematiche da acquisire. Se l'udienza di stralcio si tiene durante le indagini preliminari, solo la pubblica accusa e l'indagato hanno diritto di partecipare, poiché la persona offesa dal reato non è parte processuale in senso stretto. Tuttavia, se l'udienza di stralcio si svolge successivamente all'udienza preliminare e la persona offesa si è costituita parte civile, anche questa ha il diritto di partecipare<sup>452</sup>.

Le principali novità introdotte con la riforma in commento hanno riguardato due aspetti: in primo luogo, il legislatore ha modificato i criteri per l'acquisizione delle registrazioni, che per i procedimenti penali iscritti dal 1° settembre 2020 in poi devono essere "non irrilevanti", eliminando il riferimento alla "non manifesta irrilevanza"<sup>453</sup>. In secondo luogo, il comma 6 dell'art. 268 c.p.p. riformato amplia i poteri del giudice, permettendogli di escludere d'ufficio non solo le conversazioni inutilizzabili, ma anche quelle riguardanti categorie particolari di dati personali, salvo che la loro rilevanza non sia dimostrata. Sebbene il legislatore non fornisca una definizione esplicita di "dati personali", essa può essere ricavata indirettamente dall'art. 268, co. 2, c.p.p., che impone al Pubblico Ministero di non trascrivere le conversazioni lesive della reputazione di una persona o quelle contenenti dati sensibili<sup>454</sup>. In questi casi, chi intende far acquisire l'intercettazione contenente dati personali deve dimostrare al giudice la loro rilevanza per il procedimento, allegando elementi specifici e idonei a provare la necessità di tali comunicazioni ai fini della prova.

Come già evidenziato, si procede all'udienza di stralcio anche quando il difensore richiede che si applichino le modalità previste dall'art. 268, co. 6, c.p.p., a seguito del rifiuto del

---

<sup>451</sup> F.A. MAISANO e C.M. PIAZZA, *Nota a commento sulla nuova disciplina delle intercettazioni di conversazioni o comunicazioni*, in *Giur. Pen.*, 2020, n.10, p.7.

<sup>452</sup> *Ibid.* p.8.

<sup>453</sup> D.l. 161/2019.

<sup>454</sup> *Ibid.*

Pubblico Ministero di acquisire ulteriori registrazioni ritenute rilevanti nei casi previsti dall'art. 415-bis, co. 2-bis, o 454, co. 2-bis, c.p.p. Secondo la normativa precedente alla riforma, una volta conclusa l'udienza di stralcio, il giudice disponeva la trascrizione o la stampa in forma leggibile delle intercettazioni ammesse, «osservando le forme, i modi e le garanzie previste per le perizie» art. 268, co. 7, c.p.p.), e queste trascrizioni o stampe venivano inserite nel fascicolo del dibattimento ai sensi dell'art. 431 c.p.p. Il D.L. n. 161/2019, nell'ottica di una maggiore efficienza processuale<sup>455</sup>, specifica che la perizia trascrittiva può essere disposta dal giudice anche durante la formazione del fascicolo per il dibattimento ai sensi dell'art. 431, autorizzando così il GUP. a nominare il perito anche dopo l'udienza preliminare, per anticipare la perizia e ridurre i ritardi processuali legati al suo svolgimento.

Un aspetto particolarmente rilevante della disciplina è contenuto nel terzo periodo dell'art. 268, co. 7, c.p.p., introdotto dalla legge n. 7/2020, che prevede che, in caso di consenso delle parti, il giudice possa utilizzare anche i cosiddetti "brogliacci di ascolto", senza ricorrere alla trascrizione tramite perizia. Questa modifica recepisce l'orientamento giurisprudenziale consolidato<sup>456</sup>, secondo cui i brogliacci di ascolto possono essere utilizzati nel giudizio ordinario a fini decisionali, se le parti acconsentono alla loro acquisizione nel fascicolo del dibattimento<sup>457</sup>. In caso di disaccordo tra le parti, invece, la norma stabilisce che si proceda alla perizia delle intercettazioni secondo le modalità previste dall'art. 268, co. 7, primo periodo, c.p.p.

### ***3.3 I divieti di pubblicazione***

L'articolo 114 del Codice di procedura penale disciplina il divieto di pubblicazione di atti e immagini relativi ai procedimenti penali, con l'obiettivo di proteggere vari interessi processuali, tra cui l'integrità delle indagini, la riservatezza delle persone coinvolte e la neutralità del giudice. Questo divieto è strettamente connesso alla disciplina del segreto investigativo, regolato dall'articolo 329 c.p.p., che tutela il buon esito delle indagini

---

<sup>455</sup> *Ibid.*

<sup>456</sup> Cfr. C. cass., sez IV., sent. 24744/2018; C. cass., sez III., sent. n. 31299 / 2019.

<sup>457</sup> F.A. MAISANO e C.M. PIAZZA, *Nota a commento sulla nuova disciplina delle intercettazioni di conversazioni o comunicazioni*, cit., p.7.

preliminari<sup>458</sup>. La norma prevede un divieto assoluto di pubblicazione<sup>459</sup> di atti coperti dal segreto, rivolto a chiunque, attraverso qualsiasi mezzo di diffusione, come stampa o altri strumenti mediatici. Questo divieto non riguarda solo la divulgazione completa degli atti, ma si estende anche a qualsiasi forma parziale di pubblicazione, riassunto o riferimento al contenuto degli atti segreti<sup>460</sup>. La norma, quindi, vieta categoricamente di rendere nota anche solo l'esistenza di un atto coperto dal segreto<sup>461</sup>.

Esistono due tipologie di segretezza: la "segretezza interna", che impedisce la conoscenza degli atti anche alle parti direttamente coinvolte nel processo, e la "segretezza esterna", che limita la conoscenza degli atti solo al pubblico esterno<sup>462</sup>. L'obiettivo principale di questa disciplina è proteggere l'efficacia delle indagini condotte dagli inquirenti, la presunzione di innocenza dell'indagato, la riservatezza delle persone coinvolte, e la serenità e indipendenza del giudice, evitando qualsiasi tipo di interferenza esterna<sup>463</sup>. Storicamente, sin dai tempi del Codice Rocco, era percepita la necessità di preservare il giudice da qualsiasi forma di contaminazione esterna nel formare il suo convincimento. Questo bisogno è divenuto ancora più pressante con l'aumento dell'influenza dei *mass media*, che potrebbero potenzialmente compromettere l'imparzialità del giudice<sup>464</sup>.

L'articolo 114 c.p.p., pur sembrando lineare nella forma, presenta complessità nei contenuti. Il divieto assoluto di pubblicazione, stabilito nel primo comma, viene seguito da divieti relativi nei commi successivi, che variano a seconda delle fasi del processo. Inoltre, l'articolo 114, co. 7, introduce una norma di chiusura che, invece di chiarire il margine della disciplina, crea in realtà una zona grigia che può favorire violazioni del

---

<sup>458</sup> Sul punto v.: R. ORLANDI, *La giustizia penale nel gioco di specchi dell'informazione*, in *Dir. pen. cont.*, 2017, n. 3, p. 52; F. PALAZZO, *Tutela penale del segreto processuale*, in *Dir. pen. proc.*, 2009, n. 5, p. 541 ss.

<sup>459</sup> Per ulteriori approfondimenti sul concetto di "pubblicazione": N. TRIGGIANI, voce *Segreto processuale e divieto di pubblicazione (diritto processuale penale)*, in *Enc. dir.*, 2008, p. 1077; G. ÜBERTIS, *sub artt. 114-115 c.p.p.*, in E. AMODIO, O. DOMINIONI (a cura di), *Commentario del nuovo codice di procedura penale*, Milano, 1989, p. 27 s.

<sup>460</sup> N. TRIGGIANI, *Atti*, in A. SCALFATI, A. BERNASCONI, A. DE CARO, A. FURGIUELE, M. MENNA, C. PANSINI, N. TRIGGIANI, C. VALENTINI (a cura di), *Manuale di diritto processuale penale*, Torino, 2018, p. 157.

<sup>461</sup> In tal senso cfr. G.P. VOENA, *Processo penale e mezzi di comunicazione di massa: un instabile stato dell'arte*, in *Processo penale e Giustizia*, 2017, n. 6, p. 1114.

<sup>462</sup> La classificazione elaborata durante la vigenza del c.p.p. 1930 da G.D. PISAPIA, *Il segreto istruttorio nel processo penale*, Milano, 1960, p. 43, risulta ancora attuale. Per ulteriori approfondimenti sul punto cfr.: F.M. MOLINARI, *Il segreto investigativo*, Milano, 2003, p. 67 ss.; N. TRIGGIANI, voce *Segreto processuale e divieto di pubblicazione (diritto processuale penale)*, cit., p. 1075.

<sup>463</sup> G.D. PISAPIA, *Il segreto istruttorio nel processo penale*, cit., p. 145.

<sup>464</sup> *Ibid.*

divieto<sup>465</sup>. Una delle principali questioni interpretative riguarda l'esatta identificazione degli "atti coperti dal segreto", che includono tutti gli atti di indagine compiuti dal pubblico ministero e dalla polizia giudiziaria, come previsto dall'articolo 329 c.p.p. Questo include sia gli atti tipici sia quelli atipici, originariamente realizzati per finalità investigative<sup>466</sup>. Con la "riforma Orlando" e le successive modifiche, sono stati inclusi tra gli atti coperti dal segreto anche le richieste del pubblico ministero per l'autorizzazione a compiere atti di indagine e i relativi provvedimenti del giudice, per evitare che la divulgazione di tali atti possa aggirare il divieto di pubblicazione<sup>467</sup>.

Nonostante le correzioni apportate dalla riforma, sono rimaste aperte questioni riguardanti la possibilità di pubblicare di alcune categorie di atti, come quelli relativi alle indagini difensive o alle inchieste giornalistiche, che, pur non rientrando formalmente nella definizione di atti coperti dal segreto, possono comunque tradire lo spirito del divieto<sup>468</sup>. L'obbligo di segretezza e il conseguente divieto assoluto di pubblicazione durano «fino a quando l'imputato non ne possa avere conoscenza e, comunque, non oltre la chiusura delle indagini preliminari» come stabilito dall'articolo 329 c.p.p. Esiste, quindi, un primo limite temporale legato al momento in cui l'indagato e il suo difensore possono accedere agli atti, seguito da un termine massimo rappresentato dalla chiusura delle indagini preliminari. Superato questo termine, il vincolo della segretezza interna decade. Tuttavia, la gestione del segreto viene affidata al pubblico ministero, che ha il potere di "secretare" o "desecretare" gli atti, decidendo di anticipare o posticipare la loro conoscibilità, anche parziale, mediante un decreto motivato. Questo potere viene esercitato nell'interesse della prosecuzione delle indagini<sup>469</sup>.

È importante notare che la cessazione del segreto interno non equivale automaticamente alla legittimazione a divulgare gli atti precedentemente segreti. Permane, infatti, l'obbligo di segretezza esterna, come indicato nei successivi commi dell'articolo 114 c.p.p. Durante

---

<sup>465</sup> M. COLAMUSSI, *Il libero convincimento del giudice tra divieto di pubblicazione degli atti e diritto all'informazione*, in *Processo Penale e Giustizia*, 2021, n. 1, p. 3.

<sup>466</sup> Per ulteriori approfondimenti sul punto v.: R. ADORNO, *Sulla pubblicazione del contenuto di atti di indagine coperti dal segreto*, in V. PERCHINUNNO (a cura di), *Percorsi di procedura penale, Dal garantismo inquisitorio a un accusatorio non garantito*, Milano, 1996, p. 167 ss.; N. TRIGGIANI, *Giustizia penale e informazione*, cit., p. 39 ss.; ID., voce *Segreto processuale*, cit., p. 1079; G.P. VOENA, *Processo penale e mezzi di comunicazione di massa*, cit., p. 1117; ID., sub art. 114 c.p.p., cit., p. 1159.

<sup>467</sup> La modifica, a seguito del d.l. 30 aprile 2020, n. 28, conv. con modif. dalla l. 25 giugno 2020, n. 70, trova applicazione per i procedimenti penali iscritti dopo il 30 agosto 2020.

<sup>468</sup> M. COLAMUSSI, *Il libero convincimento del giudice tra divieto di pubblicazione degli atti e diritto all'informazione*, cit., p. 3.

<sup>469</sup> *Ibid.*

il processo, i divieti di pubblicazione da assoluti diventano relativi, ciò significa che anche dopo la fine del segreto interno, la pubblicazione degli atti deve avvenire solo in forma riassuntiva e sintetica, senza riferimenti testuali diretti<sup>470</sup>. La scelta del legislatore di mantenere questi divieti è motivata dall'esigenza di proteggere la neutralità metodologica nell'esercizio della funzione giudicante<sup>471</sup>. In un sistema processuale accusatorio, che prevede la divisione del processo in fasi e l'acquisizione della prova attraverso il metodo orale e il contraddittorio tra le parti, è essenziale che il giudice del dibattimento rimanga imparziale e non influenzato dalle prove emerse nelle fasi precedenti<sup>472</sup>.

Il tessuto normativo dell'art. 114 c.p.p. ha subito una prima dilatazione del suo spazio di operatività conseguente alla riforma del sistema delle intercettazioni telefoniche. Con l'introduzione del co. 2 *bis* si prevede un divieto assoluto di pubblicazione, anche solo parziale, «*del contenuto delle intercettazioni non acquisite ai sensi degli artt. 268, 415 bis e 454*»<sup>473</sup>. Da ultimo, preme sottolineare che l'attenzione del legislatore è ancora rivolta verso la materia in questione: il c.d. disegno di legge Nordio<sup>474</sup> include disposizioni mirate a tutelare la riservatezza, in senso ampio, dei soggetti coinvolti nei procedimenti penali, con particolare riguardo all'uso di strumenti di captazione. È noto che su questo tema si confrontano interessi diversi: da un lato, il diritto alla riservatezza delle persone coinvolte nelle intercettazioni; dall'altro, il diritto di difesa dell'indagato e il diritto-dovere di informare e di essere informati. Questi interessi devono essere bilanciati con attenzione, e a tal proposito, i vari disegni di legge presentati nelle diverse legislature – indipendentemente dall'orientamento politico dei proponenti – hanno condiviso l'obiettivo di garantire una maggiore tutela della riservatezza<sup>475</sup>. Questo è stato espresso in modi differenti, ma con un comune denominatore: proteggere non solo i soggetti occasionalmente coinvolti nelle intercettazioni, ma anche gli imputati stessi, dai

---

<sup>470</sup> C. INTRIERI, F. PIQUÈ, *La tutela del segreto esterno: "virgin mind" del giudice e nuovi media, in Processo penale e giustizia*, 2016, n. 6, p. 158.

<sup>471</sup> Così G. VARRASO, *Gli atti*, in O. DOMINIONI, P. CORSO, A. GAITO, G. SPANGHER, N. GALANTINI, L. FILIPPI, G. GARUTI, O. MAZZA, G. VARRASO, D. VIGONI, *Procedura penale*, Torino, 2020, p. 191.

<sup>472</sup> *Ibid.*

<sup>473</sup> Tale comma è stato inserito dall'art. 2, comma 1, lett. a, d.l. 30 dicembre 2019, n. 161, conv. con modif. dalla l. 28 febbraio 2020, n. 7, come da ultimo modif. dall'art. 1, comma 2, d.l. 30 aprile 2020, n. 28, conv. con modif. dalla l. 25 giugno 2020, n. 70, che trova applicazione per i procedimenti penali iscritti dopo il 30 agosto 2020.

<sup>474</sup> d.d.l. A.C. n. 1718.

<sup>475</sup> M. GIALUZ, *Le novità della "manovra Nordio" in materia processuale: quando l'ideologia rischia di provocare un'eterogenesi dei fini*, in *Sistema Penale*, 2024, p.3.

rischi di divulgazione di informazioni estranee al procedimento penale; e contemperare le esigenze investigative e il diritto alla riservatezza dei cittadini, specialmente di quelli estranei al procedimento<sup>476</sup>. In questa direzione si muove l'art. 2, lett. b, del d.d.l. Nordio, che modifica l'art. 114 del Codice di procedura penale, in particolare il co. 2-bis<sup>477</sup>, per rafforzare la tutela della riservatezza. Con la nuova versione, il divieto di pubblicazione delle conversazioni intercettate diventa generale, con l'unica eccezione del caso in cui il contenuto dell'intercettazione sia stato riprodotto dal giudice in una motivazione o utilizzato durante il dibattimento. Tuttavia, questa soluzione solleva dubbi, poiché sembra compromettere eccessivamente il diritto di cronaca e la libertà di stampa in favore della tutela della riservatezza<sup>478</sup>.

---

<sup>476</sup> *Ibid.*

<sup>477</sup> Tale comma, come osservato, prevedeva il divieto di pubblicazione, anche parziale, delle intercettazioni non acquisite formalmente ai sensi degli articoli 268, 415-bis o 454 c.p.p.

<sup>478</sup> Una volta che le intercettazioni entrano a far parte del fascicolo processuale, dovrebbero prevalere le esigenze di trasparenza e di controllo sociale sul procedimento, che giustificano la pubblicazione degli atti inclusi nel fascicolo, indipendentemente dal fatto che siano stati evocati dalle parti o citati dal giudice. Relativamente alle intercettazioni citate dal giudice, è garantita la divulgazione immediata delle motivazioni dell'ordinanza cautelare. Tuttavia, questa esigenza di controllo democratico potrebbe essere compromessa se si attuasse la delega prevista dall'art. 4 della legge n. 15/2024 (legge di delegazione europea 2022-2023), che consente al Governo di vietare la pubblicazione integrale o parziale delle ordinanze di custodia cautelare fino alla conclusione delle indagini preliminari o al termine dell'udienza preliminare.

In parallelo alla modifica dell'art. 114 c.p.p., si colloca l'aggiunta all'art. 116, comma 1, c.p.p., che vieta il rilascio di copie delle intercettazioni, il cui contenuto è vietato pubblicare, a soggetti diversi dalle parti o dai loro difensori, salvo che ciò sia giustificato per l'utilizzo in un altro procedimento.

Due ulteriori novità riguardano l'esecuzione delle intercettazioni ai sensi dell'art. 268 c.p.p., entrambe ispirate dalla necessità di tutelare la riservatezza dei terzi. La prima prevede che nei verbali siano trascritte solo le comunicazioni rilevanti ai fini dell'indagine. La seconda estende il dovere di stralcio del giudice, obbligandolo a eliminare le registrazioni e i verbali riguardanti soggetti estranei al procedimento, salvo che ne sia dimostrata la rilevanza.

In definitiva, ad avviso di M. GIALUZ, *Le novità della "manovra Nordio" in materia processuale: quando l'ideologia rischia di provocare un'eterogenesi dei fini*, cit, p.3 queste norme sembrano poco incisive, poiché il divieto di trascrizione dei terzi può essere superato invocando la rilevanza per le indagini. Inoltre, sembrano apparire sostanzialmente superflue, poiché non affrontano il problema della diffusione di contenuti riservati derivante dal sequestro di dispositivi elettronici, e non incidono in modo significativo sul controllo della diffusione illecita delle informazioni. Sarebbe opportuno, infatti, prevedere misure che garantiscano l'accesso trasparente alle intercettazioni rilevanti e pubblicabili per i giornalisti, oltre a rafforzare il sistema sanzionatorio, ridefinendo la disciplina penale e prevedendo sanzioni amministrative affidate al Garante della privacy. Solo così si potrebbe evitare la percezione di un ordinamento che, mentre impone un divieto, sembra tollerare le trasgressioni attraverso sanzioni irrisorie. Tuttavia, il decreto Nordio non introduce nulla di realmente innovativo, limitandosi a intervenire nel codice di procedura penale. Per un approfondimento P. BRONZO, *Brevi note sul "disegno di legge Nordio"*, in *Sistema Penale*, 2024, p. 2.; L. LUDOVICI, *Disegno di legge c.d. Nordio: nuove garanzie processuali tra fughe in avanti e false partenze*, in *Leg. pen. web*, 7 maggio 2024, p. 6.; F. PORCU, *Le modifiche al codice di rito nel D.d.l. Nordio: un primo commento alla riforma* in fieri, in *PenaleDP*, 2023, p.4.

### ***3.4 Gli aspetti patologici, fughe di notizie e strumentalizzazione delle risultanze di indagine per finalità extraprocessuali***

Tornando al tema della tutela della sfera di comunicazione del parlamentare, non si potrà evitare di prendere in considerazione un'altra questione, connessa essenzialmente al tema della divulgazione del materiale di indagine, e relativa allo sfruttamento di captazioni o acquisizione di comunicazioni, ottenute in seno al procedimento penale, per il perseguimento di finalità extraprocessuali. A tal riguardo si dovranno ricordare le parole dell'onorevole Casini, il quale asserì in occasione della seduta alla Camera del 7 luglio del 1993 che connessa alle intercettazioni al parlamentare vi fosse una concreta «possibilità ricattatoria». L'onorevole Casini riferì poi in Aula che se da un lato il terzo comma dell'art. 68 Cost. evitava di fatto la sottoposizione ad intercettazioni dirette i parlamentari, dall'altro tale impedimento non era da ritenere inaccettabile, in quanto connesso al principio di insindacabilità parlamentare, individuando così una connessione tra la *ratio* delle due norme costituzionali, contenute al medesimo articolo<sup>479</sup>. Egli riferì poi che la funzione parlamentare è strettamente connessa anche ad attività che si svolgono anche fuori le aule parlamentari: «La funzione del parlamentare è di giudicare, ragionare, costruire ipotesi, valutare persone, interpretare fatti e si svolge nell'aula e fuori dell'aula, anche attraverso il telefono, strumento ormai indispensabile nella società moderna per avere rapporti»<sup>480</sup>. In una successiva intervista tenuta dall'onorevole Casini l'8 luglio 1993<sup>481</sup>, egli arrivò a sostenere che «per telefono si organizzano voti e si esprimono valutazioni sulle persone». La captazione di conversazioni di una tale rilevanza politica avrebbe potuto costituire pertanto una eccessiva di ricatto eccessiva per il parlamentare intercettato.

#### ***3.4.1 Il caso "Cleopatra"***

La posizione dell'onorevole Casini è stata condivisa da una certa dottrina<sup>482</sup>, la quale ha inoltre analizzato alcuni celebri casi, le cui dinamiche fattuali sembrerebbero confermare la correttezza delle convinzioni espresse nell'aula della Camera dei deputati circa

---

<sup>479</sup> *Ibid.*

<sup>480</sup> *Ibid.*

<sup>481</sup> M. VENTURA, *Carlo Casini: scelta di libertà*, in *Il Giornale*, 8 luglio 1993 p. 2.

<sup>482</sup> Tra gli altri, M. CERASE, *Intercettazioni telefoniche ed immunità parlamentari*, cit. pp.138 e 142 e ss.

trent'anni fa. In tali vicende giudiziarie è infatti emersa come la strumentalizzazione delle risultanze di indagine e l'illegittima diffusione delle stesse possa creare un grave turbamento alla sfera di riservatezza del parlamentare e, più in generale, al funzionamento del Parlamento.

Il 20 novembre 2003, su *il Giornale*<sup>483</sup> fu pubblicato un ampio servizio giornalistico riguardante un'indagine a Roma su un presunto traffico di stupefacenti, che si svolgeva presso un rinomato ristorante del centro. Secondo quanto riportato, due uomini gestivano tale attività, organizzando anche incontri galanti presso lo stesso locale, presumibilmente per avvicinare i clienti al consumo di droghe. Tuttavia, l'aspetto su cui il quotidiano volle focalizzarsi fu il coinvolgimento (diretto o indiretto) di due parlamentari, un deputato e un senatore a vita, le cui fotografie furono pubblicate. La vicenda attrasse molto l'attenzione dei media, i quali evidenziarono in particolare la reazione dei Presidenti delle Camere che sollevarono un problema di legittimità relativo all'utilizzo e alla diffusione delle intercettazioni, in relazione all'articolo 68, co. 3, Cost., e all'articolo 6 della legge n. 140 del 2003<sup>484</sup>. Il 19 novembre, il Presidente del Senato, ritenendo che la pubblicazione delle intercettazioni fosse il frutto di un uso illegittimo delle stesse da parte dell'autorità giudiziaria, aveva richiesto chiarimenti al Presidente del Tribunale di Roma, Luigi Scotti. Dopo aver ricevuto risposta, aveva sottoposto la questione alla Giunta delle elezioni e delle immunità per verificare la legittimità dell'operato della magistratura e valutare la possibilità di sollevare un conflitto di attribuzioni. Il giorno successivo, il Presidente della Camera, onorevole Pier Ferdinando Casini, adottò una simile iniziativa, richiedendo informazioni al Presidente del Tribunale di Roma e trasmettendo immediatamente i risultati alla Giunta per le autorizzazioni<sup>485</sup>.

In sede di esame, la Giunta per le autorizzazioni rilevò che il dibattito giornalistico aveva apparentemente confuso la questione dell'uso giudiziario delle intercettazioni con quella

---

<sup>483</sup> M. BERTARELLI, C. LANGONE, T. PAOLOCCI, *Sesso e droga nei palazzi del potere*, in *il Giornale*, 20 novembre 2003, pp. 1, 16 e 17. Si tratta della vicenda che poi darà luogo alla sent. della Corte costituzionale n. 163 del 2005.

<sup>484</sup> *Il Messaggero*, 20 novembre 2003 «*Senatore spiato, Pera scrive al tribunale*», p. 6; *la Repubblica*, 20 novembre 2003 «*Pera chiede spiegazioni al tribunale*», p. 11; *Corriere della sera*, 20 novembre 2003 «*Parlamentari intercettati, interviene Pera*», p. 13.

<sup>485</sup> Cfr. M. CERASE, *Intercettazioni telefoniche ed immunità parlamentari*, cit., p.143.

della loro diffusione<sup>486</sup>. Mentre il primo aspetto avrebbe potuto, in linea teorica, sollevare questioni legate alle immunità parlamentari, il secondo rientrava nel più ampio tema della tutela del segreto istruttorio e della riservatezza delle persone intercettate, questione che coinvolge tutti i cittadini<sup>487</sup>. Dopo aver esaminato gli atti, la Giunta concluse che non vi erano elementi sufficienti per sollevare un conflitto di attribuzioni<sup>488</sup>. Si appurò, infatti, che le intercettazioni pubblicate provenivano dal provvedimento cautelare notificato ed eseguito nei confronti degli indagati. Queste intercettazioni erano state effettuate su apparecchi appartenenti a soggetti che non godono dello *status* di parlamentare e utilizzate non a fini probatori nel dibattimento, ma a fini cautelari. La questione centrale, che non rientrava nelle competenze della Giunta o della Camera, riguardava piuttosto la correttezza dell'operato del GIP nel trascrivere nel provvedimento, destinato a diventare pubblico dopo la notifica agli interessati (art. 114 c.p.p.), i testi integrali delle conversazioni e i nomi di soggetti non indagati<sup>489</sup>.

### 3.4.2 Il caso “Petrella”

L'8 settembre 2005, *Il Mattino* di Napoli pubblicò le trascrizioni di alcune telefonate intercettate tra il deputato Giuseppe Petrella e un direttore generale di un'ASL della Regione Campania<sup>490</sup>. Il contenuto di queste conversazioni era alquanto compromettente, in quanto Petrella cercava di convincere il direttore generale a revocare la nomina di un direttore sanitario, apparentemente non gradito al suo partito, per sostituirlo con un'altra persona. Le intercettazioni erano avvenute sul telefono del dirigente sanitario, indagato per abuso d'ufficio in relazione ad altri episodi.

La particolarità di questo caso risiedeva nel fatto che le trascrizioni delle intercettazioni erano state fornite alla stampa dal deputato Marcello Tagliatela, concittadino di Petrella e anch'egli eletto nella medesima circoscrizione, ma appartenente allo schieramento politico opposto. Si trattava, quindi, di un classico esempio di fuga di notizie sfruttata da un avversario politico<sup>491</sup>. Tuttavia, il deputato Petrella decise di rivolgersi al Presidente

---

<sup>486</sup> Cfr. Camera dei deputati, XIV legislatura, *Boll. Giunte e Comm.*, 27 novembre 2003, p. 3 ss.

<sup>487</sup> Cfr. M. CERASE, *Intercettazioni telefoniche ed immunità parlamentari*, cit., p.143.

<sup>488</sup> Cfr. Camera dei deputati, XIV legislatura, *Boll. Giunte e Comm.*, 28 gennaio 2003, p. 6 ss.

<sup>489</sup> *Ibid.*

<sup>490</sup> V. *il Mattino*, 8 settembre 2005, «Sanità, è bufera sulle nomine», p. 32. V. anche *il Giornale*, 8 settembre 2005, «I DS ordinano: è un amico, va assunto», pp. 1 e 8.

<sup>491</sup> Cfr. M. CERASE, *Intercettazioni telefoniche ed immunità parlamentari*, cit., p.144.

della Camera, chiedendo la tutela delle sue prerogative parlamentari. La questione fu, quindi, sottoposta alla Giunta per le autorizzazioni, che scelse di prendere tempo per approfondire la vicenda, affidando l'incarico a due dei suoi membri<sup>492</sup>.

Prevedibilmente, l'esame della Giunta non portò a rilevare alcuna violazione delle prerogative parlamentari: le intercettazioni erano state trafugate, e gli uffici giudiziari di Napoli non avevano potuto fare altro che aprire un fascicolo nei confronti di Petrella per tentata concussione, utilizzando le intercettazioni come *notitia criminis*, e un altro fascicolo contro ignoti per violazione del segreto d'ufficio. La Giunta, tuttavia, condannò il comportamento del deputato Tagliatela<sup>493</sup>.

### 3.4.3 Il caso "Fassino"

Il caso Petrella, che inizialmente poteva sembrare di minore rilevanza rispetto agli eventi di luglio 2005 riguardanti la Banca d'Italia<sup>494</sup>, si rivelò essere un preludio a ciò che sarebbe accaduto durante la campagna elettorale per le elezioni politiche del 2006<sup>495</sup>. Il 2 gennaio 2006, *il Giornale* di Milano<sup>496</sup> lanciò una nuova campagna basata su intercettazioni telefoniche che circolavano illecitamente. In prima pagina, con grande rilievo, il quotidiano pubblicò alcune conversazioni telefoniche, risalenti a luglio 2005, tra il

---

<sup>492</sup> Cfr. Camera dei deputati, XIV legislatura, *Boll. Giunte e Comm.*, 21 settembre 2005, p. 11 ss., in [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>493</sup> Cfr. Camera dei deputati, XIV legislatura, *Boll. Giunte e Comm.*, 14 dicembre 2005, p. 5 ss., in [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>494</sup> Nel luglio 2005 emerse lo scandalo che coinvolse il governatore della Banca d'Italia, Antonio Fazio, accusato da più parti di esercitare le sue funzioni con parzialità. In particolare, egli fu criticato per non aver agito con la necessaria imparzialità a tutela della concorrenza del mercato e degli interessi dei risparmiatori in due specifiche vicende: la prima riguardava la disputa per il controllo di Banca Antonveneta, contesa tra l'olandese ABN-AMRO e l'italiana Popolare di Lodi, guidata da Giampiero Fiorani; la seconda vicenda concerneva il tentativo di acquisizione di Banca Nazionale del Lavoro, con l'opposizione tra Unipol, guidata da Consorte e Sacchetti, e la spagnola BBVA. Le intercettazioni emerse dalle misure cautelari eseguite nei confronti di varie persone portarono molti a credere che Fazio avesse favorito Banca Popolare Italiana nella prima operazione e Unipol nella seconda, nonostante l'inadeguatezza patrimoniale di entrambe fosse stata segnalata dai dirigenti dell'istituto di emissione. Successivamente, Fazio rassegnò le sue dimissioni nel dicembre 2005. Inoltre, dalle intercettazioni si evidenziò che Fazio godeva del sostegno e dell'amicizia di almeno due senatori, Ivo Tarolli e Luigi Grillo, rispetto alle cui conversazioni il Presidente del Senato, Pera, adottò iniziative analoghe a quelle intraprese nel caso "Cleopatra" (cfr. la seduta della Giunta delle elezioni e delle immunità del 7 settembre 2005). Analogamente, il Presidente della Camera, Casini, ritenne opportuno richiedere chiarimenti alla magistratura milanese riguardo alla diffusione del contenuto di telefonate tra l'on. Fassino e rappresentanti di Unipol (cfr. la seduta della Giunta per le autorizzazioni del 13 settembre 2005, *Boll. Giunte e Comm.*, stessa data, p. 4). Come prevedibile, né il Senato né la Camera ritennero opportuno far valere la violazione delle loro prerogative in sede di conflitto o in altro contesto. Ne parla M. CERASE, *Intercettazioni telefoniche ed immunità parlamentari*, cit., p.144.

<sup>495</sup> M. CERASE, *Intercettazioni telefoniche ed immunità parlamentari*, cit., p.145.

<sup>496</sup> «Unipol, i consigli di Fassino a Consorte», in *il Giornale*, 2 gennaio 2006, p. 1.

deputato Piero Fassino e Giovanni Consorte, quest'ultimo indagato per reati contro la trasparenza dei mercati finanziari.

Le conversazioni, pur non contenendo elementi di rilevanza penale, rivelavano un certo grado di confidenza tra i due interlocutori e ciò fu sufficiente a scatenare un'intensa polemica politica che si protrasse per settimane. Nonostante le scarse basi giuridiche per invocare la violazione delle prerogative parlamentari, il presidente della Giunta per le autorizzazioni, onorevole Vincenzo Siniscalchi, espresse pubblicamente il desiderio che la Camera esaminasse la questione, e il Presidente Casini accolse subito tale richiesta, deferendo la questione alla Giunta per una valutazione<sup>497</sup>. La Giunta ricevette informazioni dal procuratore aggiunto presso il Tribunale di Milano, il quale confermò che le intercettazioni pubblicate non erano state utilizzate per fini rilevanti ai sensi della legge n. 140 del 2003, né era stata ordinata la loro trascrizione sommaria. Tali intercettazioni erano destinate alla distruzione, essendo prive di rilevanza per il procedimento in corso. Tuttavia, come nel caso Petrella, qualcuno aveva sottratto il materiale e lo aveva consegnato agli avversari politici nel momento opportuno<sup>498</sup>.

Ciò per alcuna dottrina non ha fatto altro che confermare la previsione dell'onorevole Casini, relatore alla Camera sulla riforma del 1993 dell'articolo 68 della Costituzione: registrazioni e ricatti. Ad ogni modo, appare chiaro che l'articolo 68, nella sua forma attuale, e la complessa procedura prevista dall'articolo 6 della legge n. 140/ 2003, non sono in grado di prevenire l'uso di metodi illeciti nella lotta politica <sup>499</sup>.

La divulgazione delle intercettazioni dei parlamentari appare quindi una questione particolarmente complessa e delicata, ciò in ragione del fatto che numerosi principi costituzionali vengono in rilievo, come la tutela della riservatezza, la libertà di manifestazione del pensiero, fino alla separazione dei poteri. È chiaro che viene in primo luogo in evidenza l'esercizio della funzione parlamentare, e la possibilità che la stessa possa essere esercitata senza indebite interferenze, le quali possono provenire dall'esercizio di altre funzioni, come quella giurisdizionale, od anche possono essere il

---

<sup>497</sup> F. SANSA, *Il caso Unipol, le telefonate di Consorte a Fassino*, in *la Repubblica*, 2 gennaio 2006.

<sup>498</sup> Cfr. Camera dei deputati, *Resoconto stenografico seduta della Giunta per le autorizzazioni dell'11 gennaio 2006*; Camera dei deputati, *Boll. Giunte e Comm.*, 11 gennaio 2006, p. 10, in [www.camera.it](http://www.camera.it)

<sup>499</sup> M. CERASE, *Intercettazioni telefoniche ed immunità parlamentari*, cit., p.145.

risultato di un non corretto esercizio della libertà di manifestazione del pensiero o della libertà di stampa<sup>500</sup>.

Dall'analisi dei casi osservati, rileva come la diffusione delle intercettazioni di conversazioni dei parlamentari sollevi numerose problematiche, in quanto la pubblicazione senza censure e controlli può avere delle ripercussioni rilevanti non solo sul singolo parlamentare, ma anche sull'intero processo democratico. La violazione della riservatezza del parlamentare potrebbe influenzare l'esercizio libero ed indipendente del proprio mandato<sup>501</sup>. La diffusione del materiale d'indagine, si qualifica non solo come un abuso dell'altrui sfera giuridica, ma potrebbe rappresentare anche una violazione della separazione dei poteri tra magistratura e Parlamento.

Si deve inoltre sottolineare che delle problematiche possono sorgere anche in relazione alle modalità di pubblicazione delle conversazioni private, in quanto se le stesse vengono decontestualizzate, si potrebbero verificare dei danni irreparabili alla reputazione del parlamentare e a quel naturale rapporto di fiducia che deve intercorrere tra i rappresentanti e gli elettori. Vengono in rilievo anche rilevanti conseguenze politiche rispetto alla diffusione delle intercettazioni dei parlamentari. La pubblicazione di conversazioni private può infatti essere strumentalizzata, con la finalità, ad esempio, di delegittimare un avversario politico, come nel caso in questione, o per creare un clima di sfiducia e sospetto nei riguardi di una determinata fazione politica. Chiaramente il sacrificio maggiore verrebbe pagato dal buon funzionamento della dialettica democratica, in quanto il dibattito politico, espressione del pluralismo tipico dei sistemi democratici, verrebbe polarizzato da argomenti non eminentemente giuridici ed ideologici<sup>502</sup>.

---

<sup>500</sup>C. GABRIELLI, *Intercettazioni e cariche istituzionali*. Torino, 2017. p. 63.

<sup>501</sup>A. MARTUSCIELLO, R. PETTI. *La rete: manipolazione o pluralismo? il caos dell'informazione*, Roma, 2019.

<sup>502</sup>*Ibid.*



### CAPITOLO III

## LA LIBERTÀ DI COMUNICAZIONE DEL PARLAMENTARE NELLA PRASSI E NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE

### 1. I profili applicativi della legge 140/2003

Le questioni affrontate nel II capitolo, riguardanti la compatibilità della disciplina codicistica delle intercettazioni con i principi costituzionali, si ripropongono, come accennato, con maggiore rilievo per i membri del Parlamento. In particolare, emergono le questioni relative all'equilibrio tra l'inviolabilità della libertà e della segretezza delle comunicazioni e le necessità di prevenzione e repressione dei reati, oltre che tra la tutela della *privacy* e la pubblicità dei processi penali.

È noto che le modifiche all'articolo 68 della Costituzione, introdotte con la legge costituzionale del 29 ottobre 1993, n. 3, hanno stabilito il tramonto dell'autorizzazione a procedere come requisito per sottoporre deputati e senatori a procedimenti penali o per l'esecuzione di sentenze definitive. Allo stesso tempo, tale riforma ha introdotto la necessità di una specifica autorizzazione per sottoporre i parlamentari a intercettazioni di qualsiasi tipo di conversazione o comunicazione, nonché al sequestro di corrispondenza, autorizzazione che si aggiunge a quelle già previste per perquisizioni personali e domiciliari e per le misure limitative della libertà personale. Dopo un lungo periodo di vuoto normativo, la legge n.140/ 2003 è stata promulgata per disciplinare l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione.

Tale intervento è stato da subito oggetto di attenzione da parte di numerosi studiosi<sup>503</sup>, i quali hanno denunciato alcune criticità dell'impianto normativo, arrivando ad auspicare e presagire interventi della Corte costituzionale, finalizzati a censurare gli aspetti più problematici della legge in questione<sup>504</sup>.

---

<sup>503</sup> *Ex multis* Cfr. A. FINOCCHIARO, *L'insopprimibile incostituzionalità della legge n. 140 del 2003*, cit., p. 3242; A.GIORGIS, *La legge di attuazione dell'art. 68 Cost.: un'occasione perduta dal Parlamento per iniziare ad arginare un uso distorto delle prerogative dei propri membri?*, cit., p. 13.; S. SANDRI, *L'attuazione dell'art. 68 della Costituzione: vecchi interrogativi e inquietanti novità*, in *Quest. giust.*, 2003, n.2, p. 62 ss.; R. ORLANDI, *Rilievi critici in tema di immunità politiche*, in A. BARDUSCO, M. CARTABIA, M.FRULLI, G.E. VIGEVANI (a cura di), *Immunità costituzionali e crimini internazionali*, Milano, 2008, p.27.

<sup>504</sup> A. FINOCCHIARO, *L'insopprimibile incostituzionalità della legge n. 140 del 2003*, cit., p. 3242.

Nei paragrafi successivi verrà analizzato il modo in cui giurisprudenza e prassi parlamentare hanno affrontato e risolto i diversi problemi interpretativi sorti in seguito all'adozione della legge.

### ***1.1 La prassi parlamentare successiva alla disciplina di attuazione***

Nel corso della XIV legislatura, l'entrata in vigore della legge n. 140/2003, che attuava l'articolo 68 della Costituzione e disciplinava i processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato, influenzò notevolmente l'attività delle Giunte delle Camere. Nonostante la legge avesse lo scopo di chiarire le procedure, la sua interpretazione si rivelò controversa nelle prime applicazioni. Alcune richieste, pervenute alle Camere durante questa legislatura, riguardavano principalmente l'acquisizione di tabulati telefonici in procedimenti in cui i parlamentari erano persone offese. In questi casi, sia le Giunte che l'Assemblea si espressero all'unanimità per la concessione dell'autorizzazione, ritenendo che tali acquisizioni fossero utili per le indagini e per il libero esercizio delle funzioni parlamentari<sup>505</sup>, ribadendo un orientamento che era stato già consolidato nella precedente legislatura.

In due occasioni tuttavia, la Giunta per le autorizzazioni della Camera dei deputati decise di non entrare nel merito delle richieste a causa di profili pregiudiziali, restituendo gli atti all'autorità giudiziaria. La prima richiesta, presentata alla Procura della Repubblica di Siracusa, riguardante l'autorizzazione all'utilizzo di intercettazioni telefoniche indirette nei confronti del deputato Giuseppe Gianni, fu rifiutata perché le intercettazioni erano state eseguite e completate prima della sua proclamazione, quindi non richiedevano un'autorizzazione preventiva secondo quanto previsto dall'articolo 4 della legge 140/2003<sup>506</sup>. La giunta in tal caso sottolineò inoltre che l'articolo 6 della legge 14/2003, in tema di utilizzazione di intercettazioni di conversazioni cui i parlamentari abbiano preso parte, imponeva che l'autorità competente ad avanzare la domanda fosse il giudice per le indagini preliminari, si contestò quindi una carenza di legittimazione in capo al

---

<sup>505</sup> Si veda ad es. Camera dei deputati, XIV Legislatura, *Relazione della Giunta per le autorizzazioni*, Doc. IV n. 6-A, 20 ottobre 2003, in [www.camera.it](http://www.camera.it); Senato della Repubblica, *Relazione della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari*, Doc. IV n. 2-A, 25 novembre 2003, in [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>506</sup> Cfr. Camera dei deputati, XIV Legislatura, *Relazione della Giunta per le autorizzazioni*, Doc. IV n. 7-A, 24 novembre 2003, in [www.camera.it](http://www.camera.it).

procuratore della Repubblica di Siracusa<sup>507</sup>. La seconda richiesta concerneva l'autorizzazione all'uso di intercettazioni ambientali che coinvolgevano il deputato Ranieli. Anche questa fu respinta poiché non era stata fissata correttamente l'udienza stralcio prevista dalla legge 140/2003<sup>508</sup>.

La prima richiesta che costrinse la Giunta della Camera ad entrare specificamente nel merito delle questioni sottoposte alla sua attenzione riguardava l'utilizzo di intercettazioni disposte in un procedimento a carico di terzi, che includevano conversazioni del deputato Carbonella, estraneo ai fatti indagati<sup>509</sup>. Questo caso sollevò nella Giunta un significativo dibattito sull'art. 6, comma 2, della legge 140/2003, il quale prevede, come osservato poc'anzi, che il GIP debba chiedere alla Camera l'autorizzazione per utilizzare intercettazioni di parlamentari in procedimenti contro terzi. Si confrontarono nella discussione due tesi: una minoritaria, che riteneva la norma costituzionalmente illegittima in quanto eccessivamente estensiva dell'interferenza operabile dalle Camere nell'ambito di procedimenti penali nei quali i membri del Parlamento non sono chiamati a rispondere direttamente e non abbiano, inoltre, nemmeno subito una lesione del loro domicilio telefonico; ed una maggioritaria, che considerava giustificata la norma in questione per tutelare la riservatezza dei parlamentari. Alla fine, l'autorizzazione fu negata per carenze investigative e argomentative nel provvedimento richiesto.<sup>510</sup>

### ***1.2 La sentenza 24 del 2004: l'illegittimità della sospensione dei processi per le Alte Cariche dello Stato***

Con la sentenza n. 24/2004, la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 1 della legge n. 140/ 2003, noto anche come "lodo Schifani"<sup>511</sup>. Tale norma

---

<sup>507</sup> *Ibid.*

<sup>508</sup> Cfr. Camera dei deputati, XIV Legislatura, *Relazione della Giunta per le autorizzazioni*, Doc. IV n. 13-A, 19 gennaio 2006, in [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>509</sup> Cfr. Camera dei deputati, XIV Legislatura, *Relazione della Giunta per le autorizzazioni*, Doc. IV n. 9-A, 10 luglio 2004, in [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>510</sup> *Ibid.*

<sup>511</sup> Molti esponenti della dottrina si dimostrarono subito alquanto critici riguardo tale norma cfr., tra gli altri, G. AZZARITI, R. ROMBOLI, *Sospensione dei processi per le alte cariche dello Stato e immunità per i parlamentari. Profili di costituzionalità*, in *Riv. it. dir. cost.*, 2003, p. 247 e ss.; R. ORLANDI, *Lodo "Maccanico": attuazione dell'art. 68 Cost. e sospensione dei processi per le alte cariche. Profili di diritto processuale*, in *Dir. pen. e proc.*, 2003, n.3., p. 1207 e ss. Altra dottrina si espresse, invece, in senso favorevole alla norma cfr. P. ARMAROLI, *Provvedimento del tutto legittimo in linea con le riserve del Quirinale*, in *Il Corriere della Sera* del 30 maggio 2003, p. 5.

prevedeva l'immunità penale per le alte cariche dello Stato<sup>512</sup> per reati commessi al di fuori delle loro funzioni, anche per fatti precedenti l'assunzione della carica (comma primo), e la sospensione dei procedimenti penali in corso al momento dell'entrata in vigore della legge (comma secondo), fino al termine del mandato, con sospensione dei termini di prescrizione durante tale periodo (comma terzo). Poco dopo l'entrata in vigore della legge, il Tribunale di Milano sollevò una questione di legittimità costituzionale in relazione al secondo comma dell'art. 1<sup>513</sup>, sostenendo la violazione di diversi principi costituzionali, tra cui il principio di uguaglianza, l'obbligatorietà dell'azione penale e il diritto di difesa. Ancora una volta, la Corte costituzionale si trovò al centro di un acceso dibattito politico e adottò una sentenza che affrontava direttamente la questione, accogliendo senza mezzi termini la domanda di incostituzionalità, evitando di ricorrere a soluzioni interpretative o manipolative<sup>514</sup>. Nella motivazione, la Corte respinse rapidamente alcune eccezioni preliminari e si concentrò sull'istituto della sospensione del processo penale<sup>515</sup>. Dopo aver esaminato le diverse tipologie di sospensioni previste nel nostro ordinamento, la Corte riconobbe che queste erano finalizzate a garantire lo svolgimento regolare del processo, anche se ciò poteva comportare una temporanea compressione dei diritti coinvolti<sup>516</sup>. Tuttavia, la Corte sottolineò che il legislatore ha la possibilità di introdurre nuove sospensioni per soddisfare esigenze estranee al processo, come il corretto svolgimento delle funzioni delle alte cariche dello Stato, purché tali sospensioni siano in armonia con i principi dello Stato di diritto<sup>517</sup>. La Corte analizzò quindi i tratti distintivi della sospensione prevista dal lodo, evidenziandone tre caratteristiche problematiche: la generalità, l'automaticità e la durata indeterminata<sup>518</sup>. La generalità si riferiva al fatto che la sospensione si applicava a tutti i reati extra-funzionali, compresi quelli commessi prima dell'assunzione della carica; l'automaticità indicava che la sospensione era applicata indipendentemente dalle peculiarità del singolo caso

---

<sup>512</sup> Il riferimento è al Presidente della Repubblica, Il Presidente del Senato, Il Presidente della Camera dei deputati, Il Presidente della Corte costituzionale ed il Presidente del Consiglio dei Ministri.

<sup>513</sup> Si veda l'ordinanza commentata in A. PUGIOTTO, *Lodo Maccanico, non una (semplice) sospensione, ma una vera immunità. Illegittimamente sacrificata la posizione della parte civile*, in *D&G*, 2003, n.29, p. 31 e ss.

<sup>514</sup> C. MARTINELLI, *Le immunità costituzionali nell'ordinamenti nell'ordinamento italiano e nel diritto comparato*, cit. p. 191.

<sup>515</sup> Corte cost. sent. n. 24/2004, al punto 3 del considerato in diritto.

<sup>516</sup> *Ibid.*

<sup>517</sup> *Ibid.*

<sup>518</sup> Corte cost. sent. n. 24/2004, al punto 5 del considerato in diritto.

concreto; la durata indeterminata si riferiva alla possibilità di reiterare la carica, prolungando indefinitamente la sospensione<sup>519</sup>. Sebbene la differenziazione del regime processuale non implicasse necessariamente una violazione del principio di uguaglianza, la Corte rilevò che nel caso specifico il legislatore aveva illegittimamente privilegiato il sereno svolgimento delle funzioni delle alte cariche rispetto a valori fondamentali dell'ordinamento costituzionale<sup>520</sup>. L'automatica, generalizzata e indefinita sospensione del processo violava il diritto di difesa sia dell'imputato sia della parte civile, compromettendo il principio di uguaglianza inteso come parità di trattamento rispetto alla giurisdizione. Inoltre, la Corte evidenziò come la norma creasse una disparità ingiustificata tra le diverse cariche dello Stato, sottoponendo a un unico regime figure istituzionali differenti per natura delle funzioni e per modalità di investitura<sup>521</sup>.

La Corte dichiarò dunque la questione di costituzionalità fondata per violazione degli articoli 3 e 24 della Costituzione, dichiarando altresì l'illegittimità dell'art. 1, commi 1 e 3, della legge n.140/2003, poiché dividevano le stesse finalità e ambiti di applicazione del comma 2<sup>522</sup>. Tuttavia, la sentenza lasciò aperti diversi interrogativi, in particolare sulla possibilità che una norma con caratteristiche diverse, potesse superare l'incostituzionalità rilevata<sup>523</sup>. La Corte, infatti, non si pronunciò chiaramente su alcuni aspetti sollevati nel dibattito, tra cui la compatibilità di un'immunità processuale concessa a determinati soggetti per il solo fatto di ricoprire una carica pubblica, limitandosi ad identificare e a sanzionare i profili più evidenti di incostituzionalità della struttura del "lodo", e senza inoltre pronunciarsi in modo chiaro su altri aspetti che, sebbene menzionati nell'ordinanza di rimessione e nella memoria difensiva della parte civile, non sono stati oggetto di un esame approfondito<sup>524</sup>. La dottrina ha inoltre evidenziato che un passaggio specifico della

---

<sup>519</sup> *Ibid.*

<sup>520</sup> Corte cost. sent. n. 24/2004, al punto 6 del considerato in diritto.

<sup>521</sup> *Ibid.*

<sup>522</sup> In senso nettamente favorevole alla sentenza n. 24 cfr. L. ELIA, *La Corte ha fatto vincere la Costituzione*, in *Giur. cost.*, 2004, n.1, pp. 394-398.

<sup>523</sup> In tal senso cfr. S. STAMMATI, *Una decisione condivisibile messa in forse da un impianto argomentativo perplesso e non persuasivo*, in *Giur. cost.*, 2004, n.1, pp.398-411; G. ROMEO, *Modelli normativi orwelliani al vaglio della Consulta*, in *Cass. pen.*, n. 4 del 2004, pp. 1172-1179 e A. A. DALIA, *L'illegittimità del "lodo Schifani" tra perplessità e contraddizioni*, in *Dir. pen. e proc.*, n. 8 del 2004, pp. 960-966.

<sup>524</sup> Tra questi, vi è il dubbio circa la compatibilità con il dettato costituzionale di un'immunità processuale per reati extra-funzionali, concessa ordinariamente a determinate cariche pubbliche esclusivamente in virtù del loro ruolo cfr. C. MARTINELLI, *Le immunità costituzionali nell'ordinamenti nell'ordinamento italiano e nel diritto comparato*, cit. p. 193.

sentenza sembra riflettere questa scelta di "astensione" da parte del Giudice delle leggi: dopo aver rilevato che la questione sia fondata la Corte ha affermato che «ogni altro profilo di illegittimità costituzionale resta assorbito»<sup>525</sup>, lasciando aperti diversi interrogativi<sup>526</sup>.

Infine, il panorama giurisprudenziale relativo al "lodo Schifani" viene completato dall'ordinanza n. 23/2004<sup>527</sup> e dalla sentenza n. 25/2004<sup>528</sup>. Con la prima, la Corte costituzionale ha dichiarato manifestamente inammissibile, per mancanza di rilevanza, la questione di costituzionalità dell'art. 110, co. 5, dell'ordinamento giudiziario, sollevata dal Tribunale di Milano nella stessa ordinanza in cui si discuteva del "lodo".

Con la seconda sentenza, la Corte ha dichiarato ammissibile la richiesta referendaria per l'abrogazione del "lodo Schifani", non riscontrando motivi di inammissibilità né in relazione all'art. 75, co. 2, Cost., né riguardo alla struttura del quesito. Tuttavia, la dichiarazione di illegittimità costituzionale del primo e del terzo comma dell'art. 1 stabilita con la sentenza n. 24/2004, ha comportato la cessazione del procedimento

---

<sup>525</sup> Corte cost. sent. n. 24/2004.

<sup>526</sup> Ad esempio, potrebbe una norma ordinaria con caratteristiche diverse superare l'incostituzionalità della disposizione esaminata? A una prima analisi, il riferimento della Corte ai caratteri strutturali della generalità, automaticità e indeterminatezza, preceduto dall'apprezzamento per l'interesse al sereno svolgimento delle funzioni, potrebbe suggerire una favorevole inclinazione della Corte verso una tale soluzione. Tuttavia, un'analisi più approfondita sembra ricondurre tale accenno all'interno di una giurisprudenza costituzionale già consolidata, particolarmente al principio di leale collaborazione tra organi costituzionali, sancito nella sentenza n. 225 del 2001, la quale circoscrive l'istituto del legittimo impedimento. Cfr. R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Il "Caso Previti". Funzione parlamentare e giurisdizione in conflitto davanti alla Corte*, Torino, 2000 e G. BRUNELLI, "Caso Previti", *atto I: porte aperte alla Camera (e al Senato), porta chiusa (ma non del tutto) al Deputato*, in *Giur. cost.*, 2000, n.1, p. 963 e ss.; ID., "Caso Previti": *ultimo atto (del conflitto)*, in *Giur. cost.*, 2001, n.4, p. 2012 e ss.. Come osservato da A. PUGIOTTO, *Lodo Maccanico, una legge a rischio 'incostituzionalità. Improcedibilità e sospensione coprono reati extra-funzionali*, in *D&G*, 2003, n.29, p. 8 e ss., la valutazione della sussistenza del legittimo impedimento è affidata al giudice, il quale deve ponderare gli elementi del caso concreto senza necessità di derogare alla disciplina processuale ordinaria. Considerata in questi termini, la questione della serenità nello svolgimento delle funzioni perde molto della sua ambiguità, evitando di sostenere che la Corte consideri lesivo di tale serenità l'esercizio delle attribuzioni giurisdizionali costituzionalmente garantite. Anche senza entrare nel dibattito riguardante l'opinione secondo cui una persistenza dell'accusa non smentibile in sede processuale potrebbe indebolire il titolare della carica molto più di un rapido e approfondito giudizio, appare evidente che nessuna delle espressioni utilizzate dalla Corte sembra sostenere una tale impostazione. Al contrario, il richiamo al principio della parità di trattamento rispetto alla giurisdizione testimonia l'estraneità della Corte da qualsiasi visione che demonizzi il ruolo della magistratura nei confronti del potere politico.

<sup>527</sup> Per un approfondimento si veda G. GIOSTRA, *Sospensione del processo a tutela della carica istituzionale? Strumento costituzionalmente e tecnicamente improponibile* in *D&G*, 2004, n.4.

<sup>528</sup> Per un approfondimento si veda R. ROMBOLI, *Sul c.d. Lodo Schifani e relativo referendum abrogativo*, in *Foro it.*, 2004, n. 2.

referendario, come dichiarato dall'Ufficio Centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione<sup>529</sup>. Sebbene tutto ciò possa sembrare complicato e contraddittorio, è parso del tutto coerente con il fatto che il giudizio sull'ammissibilità di un referendum e quello sulla legittimità costituzionale delle leggi operano su piani distinti, rispondendo a esigenze diverse all'interno del sistema costituzionale<sup>530</sup>. Il primo verifica la presenza di eventuali ostacoli costituzionali all'esercizio di un mezzo di espressione politica del corpo elettorale, mentre il secondo è volto a tutelare l'integrità della Costituzione contro eventuali violazioni da parte del legislatore ordinario, come confermato di recente dalle sentenze n. 15 e 16 del 2008 in tema di ammissibilità dei referendum elettorali<sup>531</sup>.

### ***1.3 La sentenza 163 del 2005: il caso "Colombo"***

Negli ultimi anni, la giurisprudenza in materia di intercettazioni ha subito un'evoluzione significativa, apportando modifiche rilevanti all'originario assetto normativo della legge n. 140/2003.

Un punto di svolta in questa evoluzione è rappresentato dalla prima sentenza della Corte Costituzionale riguardante una questione di legittimità costituzionale connessa al complesso tema delle intercettazioni "indirette," nota come il "caso Colombo" <sup>532</sup>. Nel 2004, la Corte di Cassazione fu chiamata a pronunciarsi su un ricorso contro un'ordinanza del GIP che disponeva la custodia cautelare in carcere nell'ambito di un'inchiesta su un traffico di stupefacenti<sup>533</sup>. Il ricorrente, membro della scorta del senatore a vita Emilio Colombo, aveva contattato ripetutamente il presunto capo di un'organizzazione criminale per ordinare cocaina su incarico del senatore.

---

<sup>529</sup> Cfr. l'ordinanza dell'Ufficio Centrale del 4 febbraio 2004, sulla quale vedi A. PUGIOTTO, *Referendum e giudizio incidentale di costituzionalità: ecco le norme*, in *D&G*, 2004, n.20, p. 52 ss.

<sup>530</sup> C. MARTINELLI, *Le immunità costituzionali nell'ordinamenti nell'ordinamento italiano e nel diritto comparato*, cit. p. 198 ss.

<sup>531</sup> *Ibid.*

<sup>532</sup> Corte cost. sent. n. 163/2005; Decisione definita «poco conosciuta» con particolare riferimento alla statuizione di inammissibilità dell'intervento in giudizio del Senato della Repubblica da L. CIAURRO, *Funzioni parlamentari e ruolo del potere giudiziario nel quadro degli equilibri inter-istituzionali*, in E. ROSSI, (a cura di) *Studi pisani sul Parlamento*, Pisa, 2012, V, p. 37.

A commento della sentenza si vedano N. PIGNATELLI, *La "singolarità" della fattispecie aiuta (e aiuterà) la Corte a non decidere sulla legittimità delle intercettazioni indirette*, in *Forum Quad. cost.*, 12 maggio 2005, M.E. BUCALO, *La Corte costituzionale sulle intercettazioni indirette: (solo) una lezione di ermeneutica*, in *Nuove autonomie*, 2005, n. 4-5, pp. 713-720; S.M. CICCONE, *Le intercettazioni indirette nei confronti di parlamentari*, in *Giur. it.*, 2006, n.3, pp. 461-462; C. TRASOGNA, *Le "intercettazioni indirette" a carico di parlamentari di fronte alla Corte costituzionale*, in *Cass.pen.*, n. 2006, n.2, pp. 453-464.

<sup>533</sup> Cfr. Corte di Cassazione, Sez. IV penale, ordinanza 4 febbraio-9 marzo 2004, n. 10772.

Nell'ordinanza con cui la Corte sollevò la questione di legittimità costituzionale, venne messa in dubbio la compatibilità dei commi 2, 3, 4, 5 e 6 dell'art. 6, nonché dell'art. 7 della legge n. 140/2003 con la Costituzione<sup>534</sup>. La Corte di Cassazione basava il proprio dubbio su un'interpretazione estensiva dell'art. 6, sostenendo che la disciplina si applicasse anche ai casi in cui fosse intercettata una persona che si limitava a riferire un messaggio di un parlamentare. Tale interpretazione faceva rientrare nell'ambito delle intercettazioni "indirette" non solo le conversazioni in cui un parlamentare partecipava casualmente, ma anche quelle in cui un terzo fungeva da mero *nuncius*<sup>535</sup>. Questo aspetto normativo, secondo la Cassazione, violava gli articoli 3, 24 e 112 della Costituzione<sup>536</sup>. Tuttavia, la Corte Costituzionale respinse con decisione tale interpretazione, ritenendola priva di fondamento<sup>537</sup>. In particolare, la Corte sottolineò che l'espressione "*prendere parte*" contenuta nella norma in questione doveva essere intesa esclusivamente in riferimento alle persone che partecipavano attivamente alla conversazione, escludendo quindi chi interveniva solo per conto di un terzo<sup>538</sup>. A supporto di questa conclusione, la Corte costituzionale richiamò anche i lavori preparatori della legge n. 140/2003, che erano stati trascurati dalla Cassazione. Infatti, l'*iter* legislativo mostrava che il progetto originario includeva una disposizione, successivamente eliminata, che avrebbe esteso il regime autorizzativo anche alle conversazioni tra terzi in cui fosse stato menzionato un parlamentare<sup>539</sup>. Tale previsione, giudicata assurda, avrebbe permesso a chiunque di

---

<sup>534</sup> Per un commento all'ordinanza cfr. N. PIGNATELLI, *L'attuazione "deviata" della norma costituzionale: il caso delle intercettazioni "indirette" dei parlamentari e la legge n. 140 del 2003*, in *Costituzionalismo.it*, 22 novembre 2004; C. SELMI, *Prime considerazioni sulla legittimità costituzionale delle c.d. intercettazioni indirette del parlamentare: la Corte di cassazione chiama in causa i giudici di Palazzo della Consulta*, in *L'Indice penale*, 2004, n.3, pp. 1069-1081; M. GIALUZ, *Intercettazione dei colloqui riservati e libertà funzionale del parlamentare: qualche riflessione sulla portata della prerogativa dell'art. 68 comma 3*, in *Cass pen.*, 2004, n.11, pp. 3682-3691.

<sup>535</sup> La singolarità della situazione, che ha impedito alla Corte di pronunciarsi sulla legittimità costituzionale delle intercettazioni indirette, viene evidenziata da N. PIGNATELLI, *La "singolarità" della fattispecie aiuta (e aiuterà) la Corte a non decidere sulla legittimità delle intercettazioni indirette*, cit. Tuttavia, secondo M.E. BUCALO, *La Corte costituzionale sulle intercettazioni indirette: (solo) una lezione di ermeneutica*, cit., p. 717, Con tale pronuncia emerge chiaramente un'evoluzione della giurisprudenza costituzionale verso approcci significativamente più severi e formalisti nei confronti della magistratura.

<sup>536</sup> Del medesimo avviso cfr. Senato della Repubblica, XIV legislatura, *Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità parlamentari*, in *D&G on line* del 27 novembre 2003; Contrariamente, invece, da V. GREVI, *Intercettazioni "parlamentari" nuovi dubbi di costituzionalità*, in *D&G*, 2003, n. 44, pp. 8-9 e 92-96.

<sup>537</sup> Corte cost. sent. n. 163/2005 punto 3 delle motivazioni.

<sup>538</sup> *Ibid.*

<sup>539</sup> *Ibid.*

evitare intercettazioni inserendo una menzione strumentale di un parlamentare<sup>540</sup>. La sua eliminazione confermava l'intento del legislatore di limitare la disciplina ai casi di partecipazione diretta del parlamentare, rafforzando così l'interpretazione opposta a quella proposta dalla Cassazione.

Infine, la Corte Costituzionale rilevò una contraddizione nella stessa ordinanza di remissione, che definiva l'interpretazione contestata come "consentita" e non "imposta"<sup>541</sup>. La Cassazione, nel rispetto di un principio generale, avrebbe dovuto privilegiare un'interpretazione conforme alla Costituzione, riducendo l'area di illegittimità, anziché ampliarla. Pertanto, la Corte dichiarò l'inammissibilità della questione, poiché la premessa interpretativa su cui essa si basava risultava infondata e contraddittoria<sup>542</sup>.

#### ***1.4 L'ordinanza 389 del 2007: l'inapplicabilità del regime di autorizzazione a chi non era parlamentare al momento dell'intercettazione casuale***

Nell'ottobre del 2004, il GIP di Siracusa sollevò una questione di legittimità costituzionale riguardante gli articoli 4 e 6 della legge n. 140/2003. Analogamente a quanto già fatto in precedenza dalla Corte di Cassazione, anche in tale circostanza il giudice rimettente basava i suoi dubbi sull'idea che il combinato disposto delle due norme comportasse che « ai fini dell'utilizzazione delle conversazioni alle quali hanno preso parte membri del Parlamento, intercettate in qualsiasi forma sia nell'ambito di procedimenti nei quali il parlamentare è indagato che nell'ambito di procedimenti riguardanti terzi, è necessaria l'autorizzazione della Camera di appartenenza del parlamentare anche quando quest'ultimo ha acquisito la qualità di membro del Parlamento in data successiva a quella di esecuzione delle operazioni»<sup>543</sup>. Secondo il giudice, pertanto, la legge n. 140/2003 avrebbe dovuto applicarsi anche alle intercettazioni, dirette o indirette, di soggetti che, successivamente e durante il corso del procedimento penale, acquisivano la qualifica di parlamentari, entrando così in contrasto con diverse norme costituzionali (articoli 3, 24, 68, commi 1 e 3, 111, commi 2 e 3, 112).

---

<sup>540</sup> C.MARTINELLI, *Le immunità costituzionali nell'ordinamenti nell'ordinamento italiano e nel diritto comparato*, cit. p. 143.

<sup>541</sup> Corte cost. sent. n. 163/2005.

<sup>542</sup> *Ibid.*

<sup>543</sup> Corte cost. ordinanza n. 389 del 2007: si veda la ricostruzione delle argomentazioni del GIP di Siracusa.

A sostegno della propria interpretazione, il giudice citò non solo i lavori preparatori della legge n. 140/2003, ma anche l'ordinanza del 2004 con cui la Corte di Cassazione aveva sollevato la questione nel cosiddetto "caso Colombo," la cui debolezza argomentativa è stata però già evidenziata. Anche in questo caso, la Corte Costituzionale non ebbe difficoltà a dimostrare l'erroneità dell'interpretazione offerta dal giudice rimettente, ritenendo la questione manifestamente infondata in quanto «*priva di ogni argomento di supporto*»<sup>544</sup>.

La Corte riaffermò che le disposizioni della legge n. 140/2003 utilizzavano espressioni linguistiche inequivocabili, indicando chiaramente che la protezione normativa era riservata esclusivamente alle conversazioni riconducibili a parlamentari attualmente in carica, ossia a coloro che detenevano la qualifica di membri del Parlamento al momento della loro intercettazione<sup>545</sup>. Inoltre, la Corte sottolineò l'incongruenza logica dell'applicare il regime delle intercettazioni preventive a conversazioni di una persona che fosse divenuta parlamentare solo in un momento successivo. Di conseguenza, la stessa esclusione doveva essere applicata anche alle intercettazioni indirette, poiché sarebbe stato altrettanto illogico ipotizzare che il legislatore avesse inteso garantire a queste ultime una protezione maggiore rispetto a quelle dirette, in assenza di una chiara previsione normativa<sup>546</sup>.

L'infondatezza di tale interpretazione era stata confermata anche in sede parlamentare. Nell'estate del 2007, infatti, un caso di cronaca giudiziaria, legato alle cosiddette "scalate bancarie" tentate da Unipol e Bpl, attirò molta attenzione mediatica. Durante le indagini condotte dalla Procura di Milano, furono intercettate telefonicamente diverse persone, tra cui dirigenti delle società coinvolte<sup>547</sup>. Alcuni parlamentari, appartenenti alle principali forze politiche del Paese, furono coinvolti nelle conversazioni intercettate. Tra questi, l'onorevole Massimo D'Alema, il quale nel 2007, ossia quando la richiesta di autorizzazione all'utilizzo processuale delle intercettazioni pervenne al Parlamento da parte del GIP di Milano, era deputato, ma al tempo in cui le intercettazioni furono effettuate, nel 2005, era soltanto parlamentare europeo. A seguito della proposta della Giunta per le autorizzazioni, la Camera deliberò di dichiararsi incompetente e di restituire

---

<sup>544</sup> Corte cost. ordinanza n. 389 del 2007.

<sup>545</sup> *Ibid.*

<sup>546</sup> *Ibid.*

<sup>547</sup> Cfr. Camera dei deputati, XV legislatura, *Relazione della Giunta per le autorizzazioni*, Doc IV, N.9-A, 25 luglio 2007, in [www.camera.it](http://www.camera.it).

gli atti al magistrato milanese, proprio in virtù del fatto che all'epoca delle intercettazioni D'Alema non era membro del Parlamento italiano<sup>548</sup>.

Infine, la Corte nell'ordinanza n. 389/2007 colse l'opportunità per chiarire un aspetto della legge n. 140/2003 che aveva sollevato alcune incertezze. In particolare, al momento dell'entrata in vigore della legge, non era apparso chiaro il significato dell'espressione "*appartiene o apparteneva*"<sup>549</sup> nell'identificare la Camera competente a deliberare sull'autorizzazione all'utilizzo delle intercettazioni "indirette". La Corte affermò che tale disposizione si riferiva al caso del parlamentare che, successivamente all'esecuzione delle intercettazioni, avesse perso tale qualità. Tuttavia, questa affermazione non chiarì completamente il dubbio riguardante il caso in cui il parlamentare cambiasse Camera nel corso dell'inchiesta. Ci si è quindi interrogati se l'espressione "*apparteneva al momento in cui le conversazioni o le comunicazioni sono state intercettate*" debba essere limitata al caso del parlamentare decaduto dalla carica od anche estesa anche al senatore divenuto deputato, e viceversa<sup>550</sup>. Sebbene il problema possa sembrare marginale, in realtà tocca questioni rilevanti riguardanti la natura della prerogativa sancita dall'art. 6 della legge n. 140. Se si tratta di un'immunità di natura puramente processuale, volta a proteggere la funzionalità della Camera, allora dovrebbe essere privilegiata l'assemblea di cui il parlamentare fa parte al momento in cui la richiesta del GIP giunge in Parlamento. Al contrario, se si considera che questa prerogativa garantisca principalmente il sereno svolgimento dell'attività parlamentare, senza interferenze nei rapporti tra il parlamentare e terzi, allora la Camera competente dovrebbe essere quella a cui il parlamentare apparteneva al momento delle intercettazioni<sup>551</sup>.

Dall'analisi della prassi parlamentare, emerge la necessità di distinguere, almeno per quanto riguarda questi aspetti, tra l'utilizzo di intercettazioni e l'acquisizione di tabulati telefonici. Infatti, la Camera dei deputati ha ritenuto di essere competente in un caso

---

<sup>548</sup> Cfr. Camera dei deputati, XV legislatura, *Resoconto stenografico della seduta del 2 ottobre 2007*, in [www.camera.it](http://www.camera.it)

Sostennero la posizione V. GREVI, *La catena delle sviste*, in *Il Corriere della Sera* del 20 settembre 2007 e *Le ragioni dell'immunità*, in *Il Corriere della Sera* del 2 ottobre 2007; L. ELIA, *D'Alema come i privati cittadini. La legge Boato non lo riguarda*, in *Il Corriere della Sera* del 28 settembre 2007; Dissenti, invece, F. CORDERO, *Unipol e la difesa del presidente Ds*, in *La Repubblica* del 25 settembre 2007.

<sup>549</sup> L. n. 140/2003 art. 6.

<sup>550</sup> C. MARTINELLI, *Le immunità costituzionali nell'ordinamenti nell'ordinamento italiano e nel diritto comparato*, Milano, 2008, p. 146.

<sup>551</sup> *Ibid.*

riguardante un parlamentare che era deputato al momento della richiesta di autorizzazione all'utilizzo delle intercettazioni, ma senatore al momento delle intercettazioni stesse<sup>552</sup>. Al contrario, il Senato ha negato l'autorizzazione all'acquisizione di tabulati in un caso in cui il parlamentare era deputato al momento delle conversazioni, ma era già divenuto senatore quando l'autorità giudiziaria richiese l'acquisizione processuale dei tabulati telefonici<sup>553</sup>.

### **1.5 La sentenza 390 del 2007**

La pronuncia più significativa emessa dalla Corte costituzionale in materia di intercettazioni dei parlamentari è indubbiamente la sentenza n. 390 del 2007. Con tale sentenza, la Corte ha dichiarato l'illegittimità parziale dell'art. 6 co. 2, 5 e 6 della l. n. 140/2003, nella misura in cui tali disposizioni venivano applicate anche ai casi in cui le intercettazioni (o i tabulati telefonici) fossero utilizzati contro soggetti diversi dal parlamentare, il quale era entrato casualmente in quelle conversazioni. A seguito di questa declaratoria di incostituzionalità, l'autorità giudiziaria non sarà più tenuta a ottenere l'autorizzazione della Camera per utilizzare intercettazioni nei confronti di soggetti terzi non parlamentari; nel caso in cui si intenda utilizzare le intercettazioni anche nei confronti di un parlamentare, sarà ancora necessario richiedere l'autorizzazione, ma qualora questa venisse negata, il materiale probatorio non dovrà essere distrutto, potendo invece essere impiegato nel processo, limitatamente ai terzi coinvolti<sup>554</sup>.

---

<sup>552</sup> Camera dei deputati, XV Legislatura, *Seduta della Giunta per le Autorizzazioni del 4 luglio 2007*, in [www.camera.it](http://www.camera.it)

<sup>553</sup> Cfr. Senato della Repubblica, XV Legislatura, *Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari*, Doc. IV, n. 1-A, 27 settembre 2006, in [www.senato.it](http://www.senato.it), nel quale vengono elaborati rilevanti osservazioni sulle differenze fare tra tabulati ed intercettazioni. Muove pesanti critiche al merito delle motivazioni che vengono addotte dalla Giunta per proporre il diniego di autorizzazione V. GREVI, *Lo strano no del Senato*, in *Il Corriere della Sera* del 10 agosto 2007, p. 31; Cfr., inoltre, Senato della Repubblica, XV legislatura, *Resoconto stenografico della seduta del 21 dicembre 2007*, in [www.senato.it](http://www.senato.it), dal quale evince la conferma dell'Assemblea degli esiti raggiunti nei lavori della Giunta.

<sup>554</sup> La sentenza è stato oggetto di numerosi commenti cfr. V. GREVI, *Intercettazioni. I privilegi smantellati*, in *Il Corriere della Sera* del 27 ottobre 2007, p. 46; G. GIOSTRA, *Intercettazioni con blocco preventivo*, in *Il Sole 24 Ore* del 28 ottobre 2007, p. 23; G. NEPPI MODONA, *Intercettazioni, le due misure della riservatezza*, in *Il Sole 24 Ore* del 30 novembre 2007, p. 27; N. ZANON, *Il regime delle intercettazioni "indirette" e "occasionalmente" fra principio di parità di trattamento davanti alla giurisdizione e tutela della funzione parlamentare*, in [Federalismi.it](http://Federalismi.it), n. 23 del 2007, T.F. GIUPPONI, *Le intercettazioni "indirette" nei confronti dei parlamentari e la legge n. 140 del 2003: cronaca di un'illegittimità costituzionale (pre)annunciata*, in *Quad. cost.*, 2007, n.1, p.147ss.; F. CHIAIA, *Utilizzabilità delle intercettazioni di comunicazioni. Il riequilibrio nel sistema procedimentale penale operato dalla sentenza n. 390 del 2007*, in *Quad. cost.*, 2008, n.2, p. 281 ss.; E.T. FORTUNA, *Le intercettazioni "indirette" e l'interlocutore "abituale"; tutela della funzione parlamentare o guarentigie "speciali"*, in *Quad. cost.*, 2008, n.2, p.143.

Il rilievo di tale decisione deriva non solo dal fatto che si tratta della prima dichiarazione di illegittimità costituzionale riguardante norme della legge attuativa della riforma costituzionale<sup>555</sup>, ma anche dalle conseguenze pratiche che avrà sui procedimenti penali che coinvolgono, in qualsiasi ruolo, parlamentari. La magistratura potrà infatti condurre le indagini riguardanti terzi con maggiore facilità, utilizzando le intercettazioni anche nel caso in cui parlamentari vi siano stati coinvolti accidentalmente.

### ***1.5.1 La caduta dell'obbligo di distruzione integrale delle intercettazioni "casuali"***

Il caso in esame ha origine da un procedimento penale presso il Tribunale di Torino. Durante le indagini preliminari, avviate contro diversi individui per reati commessi contro la pubblica amministrazione, furono disposte intercettazioni telefoniche su utenze appartenenti a soggetti non parlamentari. Tuttavia, in alcune di queste conversazioni, intervenne anche un membro della Camera dei deputati, anch'egli indagato, sebbene non sottoposto a intercettazioni dirette sulle proprie utenze. Di conseguenza, il GIP di Torino, su istanza del Pubblico Ministero, applicando l'art. 6 della legge n. 140/2003, con ordinanza del 3 ottobre 2005, trasmise alla Camera dei deputati la richiesta di autorizzazione per l'utilizzo delle intercettazioni telefoniche che coinvolgevano il parlamentare.

La Giunta per le Autorizzazioni, dopo un esame approfondito della vicenda processuale, suggerì all'Assemblea di concedere l'autorizzazione per l'utilizzo di tale materiale probatorio<sup>556</sup>. Tuttavia, durante la seduta del 20 dicembre 2005, l'Assemblea respinse a larga maggioranza la proposta della Giunta, negando così all'autorità giudiziaria la possibilità di acquisire nel procedimento il contenuto delle conversazioni intercettate<sup>557</sup>. Di conseguenza, ai sensi del comma 5 dell'art. 6 della legge n. 140/2003, le intercettazioni avrebbero dovuto essere distrutte. A questo punto, però, il GIP decise di sollevare una

---

<sup>555</sup> La sentenza n. 24 del 2004 della Corte costituzionale ha annullato gli articoli 1 e 2 della legge n. 140, noti come "lodo Maccanico-Schifani". Come osservato, queste norme non erano, a differenza del resto della legge, attuative della legge costituzionale n. 3 del 1993, ma furono inserite alla fine del processo legislativo con l'intento controverso di proteggere alcune alte cariche dello stato, come il Presidente del Consiglio dei Ministri, da procedimenti penali a loro carico.

<sup>556</sup> Cfr. Camera dei deputati, XIV Legislatura, *Relazione della Giunta per le autorizzazioni*, Doc. IV, n. 12-A, 15 dicembre 2005 in [www.camera.it](http://www.camera.it); È da sottolineare che durante i lavori della Giunta emerse anche un'opinione minoritaria ma comunque considerevole, formalizzata nella Relazione di cui al Doc. IV, n. 12-A-bis.

<sup>557</sup> Cfr. Camera dei deputati, XIV legislatura, *Resoconto stenografico della seduta del 20 dicembre 2005*, in [www.camera.it](http://www.camera.it).

questione di legittimità costituzionale sui commi 2, 5 e 6 dell'articolo 6, esaminando vari aspetti della normativa<sup>558</sup>.

La questione principale, che si rivelò determinante per la decisione della Corte costituzionale, riguardava una presunta violazione del principio di uguaglianza. La violazione non veniva attribuita alla diversa posizione del parlamentare rispetto a un comune cittadino, ma alla constatazione che le norme in questione creavano un'irragionevole disparità di trattamento processuale tra gli indagati, a seconda che tra gli interlocutori occasionali vi fosse o meno un membro del Parlamento, indipendentemente dal fatto che quest'ultimo fosse indagato per lo stesso reato. La tutela delle prerogative parlamentari, quindi, si rifletteva ingiustamente anche a favore di indagati non parlamentari, creando una disparità di trattamento rispetto a chi non aveva interloquuto con membri del Parlamento<sup>559</sup>. Questa chiara delimitazione dell'oggetto del ricorso consentì alla Corte di respingere le eccezioni di inammissibilità sollevate dall'Avvocatura dello Stato, la quale sosteneva che la sede appropriata per contestare le decisioni parlamentari fosse il conflitto di attribuzioni e non il giudizio incidentale, e che il ricorso fosse comunque irrilevante poiché doveva essere sollevato prima della richiesta di autorizzazione. Tuttavia, la Corte rilevò che il GIP di Torino non aveva mai messo in dubbio la legittimità della delibera camerale né la posizione privilegiata dei parlamentari, ma solo gli effetti che il diniego dell'autorizzazione produceva sul procedimento in corso<sup>560</sup>.

Le motivazioni della sentenza furono articolate e toccarono diversi aspetti della legge n. 140/2003, così come della disciplina costituzionale relativa alle autorizzazioni. La Corte spiegò con chiarezza le ragioni per cui la disciplina dell'articolo 6 della legge n. 140/2003 non poteva essere considerata un'attuazione dell'art. 68 della Costituzione. Venne sottolineata la differenza tra le autorizzazioni preventive, previste dalla Costituzione per le intercettazioni dirette e altri strumenti probatori, e quelle successive all'effettuazione di un'intercettazione<sup>561</sup>. La norma costituzionale stabilisce infatti un legame logico-giuridico tra tutti gli atti che richiedono un'autorizzazione preventiva per essere legittimamente posti in essere. Di contro, l'autorizzazione successiva risponde a esigenze differenti, che

---

<sup>558</sup> Cfr. l'ordinanza di rimessione del 9 gennaio 2006, in G.U., I Serie speciale, n.16 del 19 aprile 2006, ed iscritta al n.108 del registro ordinanze.

<sup>559</sup> Cfr. ordinanza di rinvio del GIP del 3 ottobre 2005.

<sup>560</sup> Corte cost., sent. 390/2007, punto 3., cons. in diritto.

<sup>561</sup> Corte cost., sent. 390/2007, punto 5.2., motivazioni

riguardano valori considerevoli, ma non riconducibili all'articolo 68 della Costituzione. Un'intercettazione che coinvolga inaspettatamente un parlamentare può costituire una minaccia alla sua riservatezza e al suo onore, ma questi interessi non rientrano nelle immunità parlamentari sancite dall'articolo 68 della Costituzione, bensì nei diritti garantiti a tutti i cittadini<sup>562</sup>. Pertanto, la Corte concluse che la disciplina oggetto della questione di costituzionalità non era «*costituzionalmente imposta*» dal dettato dell'articolo 68 della Costituzione e non poteva essere considerata una sua attuazione legislativa. Tuttavia, la Corte si interrogò se tale normativa fosse almeno «*costituzionalmente consentita*». La questione fondamentale era se il legislatore, pur in assenza di una base costituzionale per tali prerogative, potesse erigere, con una legge ordinaria, barriere a tutela della riservatezza del parlamentare nei confronti di strumenti investigativi invasivi, come le intercettazioni<sup>563</sup>. Dopo aver riaffermato i limiti entro cui il rinvio aveva circoscritto la questione di costituzionalità, la Corte accolse la censura del GIP di Torino in merito alla violazione del principio di parità di trattamento processuale. La violazione del principio di uguaglianza risiedeva in una disparità ingiustificata tra le posizioni dei terzi. La presenza casuale di un parlamentare in una conversazione avrebbe comportato, in caso di diniego dell'autorizzazione, la distruzione del materiale probatorio, compromettendo gravemente l'accertamento della verità processuale per le parti coinvolte.

Secondo la Corte, tale normativa risulta in contrasto con il principio di uguaglianza e si configura come intrinsecamente irrazionale. Pertanto, la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità dei commi 2, 5 e 6 dell'art. 6 della legge n. 140/2003, nella parte in cui questi estendono anche ai soggetti terzi le conseguenze del diniego di autorizzazione all'utilizzo delle intercettazioni riguardanti i parlamentari. In modo puntuale, la Corte ha precisato che a seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale, l'autorità giudiziaria non sarà più tenuta a richiedere l'autorizzazione della Camera per utilizzare le intercettazioni nei confronti dei terzi. Tuttavia, qualora si intendesse utilizzare le intercettazioni sia nei confronti dei terzi sia del parlamentare, il diniego dell'autorizzazione non comporterà l'obbligo di distruggere la documentazione intercettata, che rimarrà invece utilizzabile limitatamente ai terzi coinvolti<sup>564</sup>.

---

<sup>562</sup> *Ibid.*

<sup>563</sup> T. FORTUNA, *Le intercettazioni 'indirette' e l'interlocutore 'abituale': tutela della funzione parlamentare o guarentigie 'speciali'?*, cit., p. 158

<sup>564</sup> Corte cost., sent. 390/2007, periodo finale del cons. in diritto.

L'importanza di questa sentenza va oltre la specifica decisione, in quanto ha assunto una rilevanza centrale per tutta la disciplina in materia di intercettazioni prevista nel nostro ordinamento giuridico. Il significato dell'espressione “*in qualsiasi forma*”, utilizzata dal terzo comma dell'art. 68 della Costituzione, sollevava il dubbio che la prerogativa parlamentare dovesse coprire tutte le situazioni in cui un parlamentare fosse coinvolto, anche casualmente, in un'intercettazione o in tabulati telefonici<sup>565</sup>. La Corte ha chiarito che tale espressione si riferisce esclusivamente alla protezione costituzionale che copre ogni possibile modalità tecnica con cui un parlamentare possa essere direttamente sottoposto a intercettazioni telefoniche o ambientali.

### ***1.5.2 Il labile confine tra intercettazioni dirette, indirette e casuali***

Un aspetto particolarmente interessante, e forse controverso, della sentenza riguarda proprio il regime delle intercettazioni dirette. Fin dall'approvazione della riforma costituzionale è apparsa criticabile la scelta del legislatore di prevedere un'autorizzazione preventiva da parte del Parlamento per atti d'indagine che, per loro natura, si basano sulla sorpresa nei confronti del soggetto sottoposto<sup>566</sup>. La Corte, pur negando la copertura costituzionale per le intercettazioni casuali, sembra tuttavia esprimere nella sentenza 390/2007 una certa approvazione per il complessivo impianto del novellato articolo 68 della Costituzione<sup>567</sup>, considerato un utile strumento di difesa contro l'invasività dell'attività giurisdizionale, al fine di proteggere il libero esercizio della funzione parlamentare e, in ultima analisi, la separazione dei poteri e l'equilibrio costituzionale. Nonostante ciò, si può ritenere che il legislatore costituzionale del 1993 avrebbe potuto adottare soluzioni più lineari e meno ambigue. Invece di mantenere una forma di protezione dell'attività parlamentare attraverso l'istituto dell'autorizzazione a procedere, si sarebbe potuto optare per un divieto assoluto di sottoporre i parlamentari a tali atti investigativi<sup>568</sup>. Ciò ha portato a un apparente paradosso: le richieste di autorizzazione riguardano quasi esclusivamente l'uso delle intercettazioni casuali o l'acquisizione di

---

<sup>565</sup> C. MARTINELLI, *Le immunità costituzionali nell'ordinamento italiano e nel diritto comparato*, cit. p. 156.

<sup>566</sup> V. LIPPOLIS, *Le immunità penali dei parlamentari in Italia*, in G. FUMU, M. VOLPI ( a cura di), *Le immunità penali della politica*, Bologna, 2012, p.95; ID., *Le immunità penali dei parlamentari in Italia*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, Napoli, 2011, III, 1945.

<sup>567</sup> F. CHIAIA, *Utilizzabilità delle intercettazioni di comunicazioni. Il riequilibrio nel sistema procedimentale penale operato dalla sentenza n. 390 del 2007*, cit. p. 287.

<sup>568</sup> V. LIPPOLIS, *Le immunità penali dei parlamentari in Italia*, cit., p. 97.

tabulati telefonici, applicando così un regime di autorizzazione non previsto dalla Costituzione, mentre quello espressamente previsto dalla riforma rimane in gran parte ignorato<sup>569</sup>.

Alla luce delle conclusioni della Corte costituzionale espresse nella sentenza n. 390 del 2007, era inevitabile riconoscere che l'articolo 6 della legge n. 140 del 2003 fosse privo di una base costituzionale valida e, pertanto, destinato a essere dichiarato incostituzionale<sup>570</sup>. Questo implicava che la sua sorte fosse segnata, e si prevedeva solo una questione di tempo prima che un nuovo giudice rimettente sollevasse il conflitto tra l'articolo 6 e gli articoli 68 e 3 della Costituzione<sup>571</sup>.

La distinzione tra intercettazioni dirette, indirette e casuali, formulata dalla Corte nella sentenza n. 390 del 2007, sebbene teoricamente corretta, ha complicato notevolmente il compito dell'autorità giudiziaria<sup>572</sup>. Questa difficoltà pratica ha reso arduo per i giudici stabilire il confine tra l'applicazione dell'articolo 4 e quella dell'articolo 6 della legge n. 140/2003. Per sollevare una questione di legittimità costituzionale riguardante una di queste disposizioni, il giudice rimettente deve dimostrare la rilevanza della norma impugnata, ossia provare se l'articolo 4 o l'articolo 6 debbano applicarsi in base alla natura delle intercettazioni. La mancanza di una dimostrazione adeguata ha portato frequentemente a dichiarazioni di inammissibilità per difetto di motivazione da parte della Corte<sup>573</sup>.

La Corte ha cercato di fornire criteri per distinguere tra intercettazioni casuali e indirette, basandosi su fattori come il numero di comunicazioni tra il parlamentare e il terzo, la natura dei loro rapporti, e il periodo durante il quale sono avvenute le intercettazioni<sup>574</sup>. Questi criteri, sebbene dettagliati, non sono stati applicati in modo uniforme dai giudici

---

<sup>569</sup> P. BALDUCCI, *Le intercettazioni "casuali" dei parlamentari all'indomani della sentenza Corte. Cost. n. 390/2007*, in *Dir.pen. e proc.*, 2009, n.3, pp. 363-368.

<sup>570</sup> T.F. GIUPPONI, *Le intercettazioni "indirette" nei confronti dei parlamentari: cronaca di un'illegittimità costituzionale (pre) annunciata*, cit. p. 150.

<sup>571</sup> Cfr. G. GIOSTRA, *La disciplina delle intercettazioni fortuite del parlamentare è ormai una dead rule walking*, in *Cass. Pen.*, 2008, n.1 p. 66; T.F. GIUPPONI, *Le intercettazioni "indirette" nei confronti dei parlamentari: cronaca di un'illegittimità costituzionale (pre) annunciata*, cit. p. 148.

<sup>572</sup> V. GREVI, *Sui limiti di utilizzabilità delle intercettazioni «indirette» (casuali e non casuali) operate nei confronti di un membro del parlamento*, in *Giur. cost.*, 2007, p. 4394.

<sup>573</sup> Cfr. Corte cost. sent. n. 113/2010; Corte cost. sent. 114/2010, nonché Corte cost. ordinanze nn. 263/2010 e 171/2011.

<sup>574</sup> Cfr. Corte cost. sent. n. 114/2010.

di merito, e questo potrebbe suggerire una difficoltà intrinseca nel giustificare le intercettazioni che coinvolgono i membri del Parlamento, le quali, pur essendo inizialmente casuali, sembrano frequentemente avere una natura intenzionale secondo i parametri forniti dalla Corte<sup>575</sup>. Inoltre, la Corte ha chiarito che, se le intercettazioni inizialmente casuali successivamente rivelano elementi di coinvolgimento del parlamentare, esse devono essere trattate come intercettazioni indirette, richiedendo quindi l'autorizzazione parlamentare<sup>576</sup>. Questo implica che, anche se un politico appare casualmente nelle intercettazioni, l'uso di queste intercettazioni deve essere autorizzato, rendendo le stesse inutilizzabili se non ottenuta tale autorizzazione.

Questo approccio genera un paradosso significativo: la protezione conferita ai parlamentari, sebbene intesa a salvaguardare i loro diritti, finisce per estendersi anche ai co-indagati comuni<sup>577</sup>. Infatti, se le intercettazioni sono considerate indirette a causa del coinvolgimento del parlamentare, coloro che interagiscono con il parlamentare possono beneficiare indirettamente di una protezione simile, risultando immuni dall'ascolto giudiziario come il parlamentare stesso. Di conseguenza, questo può portare a una distorsione della normativa, in cui le intercettazioni, pur essendo inizialmente effettuate per motivi non diretti, finiscono per essere trattate come se lo fossero state fin dall'inizio, impedendo il loro efficace utilizzo<sup>578</sup>. Si metterebbe quindi in luce un possibile equivoco nella normativa e nella giurisprudenza della Corte, suggerendo che la complessità creata dai criteri stabiliti possa essere più problematica che risolutiva<sup>579</sup>. Questo fenomeno potrebbe indicare che la Corte abbia, senza volerlo, determinato un sistema interpretativo che complica ulteriormente la pratica giudiziaria, piuttosto che fornire una soluzione chiara e operativa per la disciplina delle intercettazioni relative ai membri del Parlamento<sup>580</sup>.

---

<sup>575</sup> T.F. GIUPPONI, *Le intercettazioni "indirette" nei confronti dei parlamentari: cronaca di un'illegitimità costituzionale (pre) annunciata*, cit. p. 148.

<sup>576</sup> Cfr. Corte cost. sent. n. 114/2010.

<sup>577</sup> A. LA SPADA, *Intercettazioni "indirette": consentita l'utilizzabilità nei soli confronti dei soggetti terzi*, in *Quad. Cost.*, 12.

<sup>578</sup> E. MALEFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino, 2013, p.107 e ss.

<sup>579</sup> Cfr. G. GIOSTRA, *La disciplina delle intercettazioni fortuite del parlamentare è ormai una dead rule walking*, in *Cass. Pen.*, 2008, n.1 p. 66

<sup>580</sup> *Ibid.*

### ***1.6 Le evoluzioni della prassi parlamentare alla luce delle prime decisioni della Corte costituzionale***

Nel corso della XV Legislatura, sono state presentate alla Camera dei deputati quattro richieste di autorizzazione *ex* articolo 68, co. 3, Cost., mentre al Senato sono state solo due. Queste richieste riflettevano gli orientamenti precedenti delle rispettive Giunte, ma introducevano anche alcune novità, influenzate sicuramente anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

Per quanto riguarda la Camera dei deputati, è da sottolineare la richiesta relativa all'utilizzo processuale di intercettazioni telefoniche indirette riguardanti, nuovamente, l'*ex* deputato Ranieli, intercettato durante il mandato<sup>581</sup>. Nella legislatura precedente, come già notato, una richiesta della medesima fattispecie fu respinta per un vizio di natura procedurale. Ad ogni modo, in tale circostanza, i capi d'imputazione contro l'onorevole Ranieli riguardavano: concorso in concussione e violazione delle disposizioni penali a tutela della libertà elettorale<sup>582</sup>. Preme evidenziare quindi che nel procedimento in questione vi era un capo di imputazione ulteriore rispetto al precedente, essendo stato quest'ultimo soltanto sorretto dall'accusa di violazione delle disposizioni penali a tutela della libertà elettorale. Tale distinzione dei capi d'accusa appare rilevante in ragione del fatto che le decisioni della Giunta e della Camera saranno basate sulla pluralità dell'imputazione. La Giunta, infatti, differenziando tra intercettazioni dirette e indirette, ha concluso per l'inutilizzabilità dell'intercettazione indiretta relativa alle violazioni elettorali (la medesima captazione oggetto della richiesta avanzata durante la XIV legislatura) e, con distinte votazioni, ha quindi proposto di negarne l'autorizzazione per l'uso e di concederla, invece, per le altre oggetto di richiesta<sup>583</sup>. L'Assemblea ha poi approvato solo la prima proposta, negando invece l'autorizzazione all'utilizzo delle altre intercettazioni<sup>584</sup>.

---

<sup>581</sup> Cfr. Camera dei deputati, XV, Legislatura, *Domanda di autorizzazione all'utilizzazione di intercettazioni di conversazioni*, Doc IV N. 6, 12 gennaio 2007, in [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>582</sup> *Ibid.*

<sup>583</sup> Cfr. Camera dei deputati, XV Legislatura, *Relazione della Giunta per le autorizzazioni*, Doc. IV N. 6-A, 19 marzo 2007, in [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>584</sup> Cfr. Camera dei deputati, XV Legislatura, *Resoconto stenografico della seduta del 30 maggio 2007*, in [www.camera.it](http://www.camera.it).

Un'altra richiesta rilevante riguardava intercettazioni indirette dei deputati Cicu, D'Alema e Fassino, nell'ambito delle indagini sulle c.d. "scalate bancarie" tentate da Unipol e BNL e ritenute dal GIP di Milano assolutamente rilevanti ai fini probatori<sup>585</sup>. La Giunta ha, a tal riguardo, criticato fortemente i giudici milanesi a causa delle espressioni e delle valutazioni improprie sui deputati, che nel caso di specie non erano nemmeno indagati. Le dichiarazioni contenute nelle motivazioni della richiesta furono infatti, ad avviso della maggioranza della Giunta, "gratuite" ed "equivocche" e in contrasto con i doveri generali di equità e continenza che dovrebbero ispirare l'esercizio della funzione giudiziaria<sup>586</sup>. La Giunta ha poi, ossequiando gli indirizzi delle precedenti legislature, autorizzato l'uso delle intercettazioni per gli onorevoli Cicu e Fassino, ma ha dichiarato l'incompetenza per l'onorevole D'Alema, che al momento delle intercettazioni era membro del Parlamento europeo<sup>587</sup>.

Un'ulteriore richiesta riguardava l'utilizzazione di intercettazioni indirette e tabulati di conversazioni che riguardavano il deputato Margiotta, coinvolto in un procedimento della Procura di Potenza a carico della dirigente della Polizia di Stato Luisa Fasano. I capi di imputazione erano infatti esclusivamente riferiti a quest'ultima, tuttavia il GIP nella richiesta avanzata alla Camera dei deputati, sosteneva che l'utilizzazione delle risultanze dell'intercettazione avrebbero avuto rilevanza sia per accertare gli elementi di colpevolezza per l'imputata in questione, che per accertare un presunto concorso del parlamentare nella commissione dei reati ascritti alla Fasano<sup>588</sup>.

La Giunta quindi, uniformandosi della sentenza n. 390 del 2007 della Corte costituzionale<sup>589</sup>, ha deliberato per la restituzione degli atti per le intercettazioni relative ai terzi estranei al Parlamento, proponendo invece all'Assemblea di concedere l'autorizzazione per quelle riguardanti direttamente l'onorevole Margiotta<sup>590</sup>.

---

<sup>585</sup> Cfr. Camera dei deputati, XV Legislatura, *Domanda di autorizzazione all'utilizzazione di intercettazioni di conversazioni telefoniche*, Doc. IV N. 9, 25 luglio 2007, in [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>586</sup> Cfr. Camera dei deputati, XV Legislatura, *Relazione della Giunta per le autorizzazioni*, Doc. IV. n. 9-A, 26 settembre 2007, in [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>587</sup> *Ibid.*

<sup>588</sup> Cfr. Camera dei deputati, XV Legislatura, *Domanda di autorizzazione all'utilizzazione di intercettazioni di conversazioni telefoniche*, Doc. IV. n. 10, 27 settembre 2007, in [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>589</sup> In tale sentenza la Corte ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 6 della legge n. 140 del 2003 per quanto riguarda intercettazioni di soggetti diversi dai parlamentari.

<sup>590</sup> Cfr. Camera dei deputati, XV Legislatura, *Relazione della Giunta per le autorizzazioni*, Doc. IV. n. 10-A, 28 gennaio 2008, in [www.camera.it](http://www.camera.it).

La Giunta delle elezioni e delle immunità del Senato si è confrontata, sempre durante la XV legislatura, con la sentenza della Corte costituzionale n. 390 del 2007, in riferimento a questioni diverse. In particolare, la Giunta fu destinataria di una richiesta per autorizzare l'utilizzo di intercettazioni telefoniche indirette del senatore Guzzanti, ottenute nell'ambito di un procedimento penale contro un suo collaboratore stretto<sup>591</sup>. Dopo un'analisi approfondita, la Giunta ha concluso che l'obiettivo reale delle intercettazioni fosse il senatore stesso, e non l'indagato principale<sup>592</sup>. Pertanto, secondo la sentenza della Corte, tali intercettazioni non potevano essere considerate "casuali", bensì "indirette", richiedendo così un'autorizzazione preventiva ai sensi del terzo comma dell'articolo 68 della Costituzione, che non era stata ottenuta<sup>593</sup>. Non essendovi stata, nel caso di specie, tale autorizzazione, le intercettazioni furono ritenute inutilizzabili, fermo il chiarimento offerto dalla Corte costituzionale in merito all'impossibilità di un'autorizzazione retroattiva. Di conseguenza, la Giunta ha deciso di restituire gli atti all'autorità giudiziaria, ritenendo che la fattispecie ricadesse direttamente sotto il terzo comma dell'articolo 68 della Costituzione, piuttosto che sotto l'articolo 6 della legge n. 140/2003<sup>594</sup>. In tale legislatura, inoltre, l'autorità giudiziaria ha sollevato per la prima volta un conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato dinanzi alla Corte costituzionale, in relazione ad una delibera della Giunta delle elezioni e delle immunità del Senato<sup>595</sup>. Quest'ultima coinvolgeva due richieste distinte: una per autorizzare l'acquisizione di tabulati telefonici relativi alle utenze del senatore Valentino, e l'altra per autorizzare l'uso di tabulati relativi a utenze di terzi in contatto con il senatore stesso. In entrambi i casi, il Senato ha respinto le richieste dell'autorità giudiziaria, seguendo la proposta unanime della Giunta, per "carenza di motivazione" circa la "necessità delle acquisizioni documentali" richieste, considerata sia "in sé" sia in relazione a possibili attività alternative meno invasive della funzione parlamentare<sup>596</sup>.

---

<sup>591</sup> Cfr. Senato della Repubblica, XV Legislatura, *Domanda di autorizzazione all'utilizzazione di intercettazioni di conversazioni telefoniche*, Doc. IV. n. 2, 26 gennaio 2007, in [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>592</sup> Cfr. Senato della Repubblica, XV Legislatura, *Relazione della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari*, Doc. IV n. 2-A, 19 febbraio 2008, in [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>593</sup> Corte cost., sent. n. 390/2007.

<sup>594</sup> *Ibid.*

<sup>595</sup> Corte cost., sent. n. 188/2010.

<sup>596</sup> Cfr. Senato della Repubblica, XV Legislatura, *Relazione della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari*, Doc. IV n. 1-A, 27 settembre 2007, in [www.senato.it](http://www.senato.it).

Durante la XVI Legislatura, la Giunta per le autorizzazioni della Camera e la Giunta delle elezioni e delle immunità del Senato hanno ricevuto un numero senza precedenti di richieste di autorizzazione all'uso di intercettazioni telefoniche indirette ai sensi dell'art. 68, co. 3, Cost., con sedici richieste alla Camera e undici al Senato. Questo incremento fu certamente il riflesso sia dell'importanza crescente delle intercettazioni come mezzo di ricerca della prova nell'ambito del procedimento penale; sia della maggiore esperienza delle autorità richiedenti nell'affrontare i problemi interpretativi sollevati dalla legge n. 140/2003, specie alla luce della giurisprudenza costituzionale.

La Giunta per le autorizzazioni della Camera ha introdotto alcune novità, in quattro delibere significative. La prima riguardante l'autorizzazione all'acquisizione dei tabulati di comunicazioni del deputato Francesco De Luca *ex art. 4* della legge n. 140/2003, imputato per reati di cui agli articoli 56, 110 e 319 *ter* del Codice penale<sup>597</sup>. La domanda, già avanzata in precedenza allo scadere XV Legislatura<sup>598</sup>, riguardava tre utenze: una intestata a De Luca, una a un terzo estraneo al Parlamento ed una al Senato della Repubblica. La Giunta, basandosi sulla sentenza della Corte costituzionale n. 390 del 2007, ha deliberato di pronunciarsi solo sui tabulati dell'onorevole De Luca, ritenendosi incompetente per le utenze dei terzi, ad eccezione di quella intestata al Senato, per cui occorreva l'autorizzazione per l'immunità di sede<sup>599</sup>. La Giunta ha quindi proposto all'Assemblea di negare l'autorizzazione, sottolineando che le intercettazioni e i tabulati sono due mezzi istruttori differenti, pertanto la disciplina che doveva loro essere applicata doveva necessariamente essere differente. Le intercettazioni infatti permeano all'interno della conversazione captandone il contenuto, pertanto l'offesa alla libertà di comunicazione risulta assai più invasiva rispetto alla mera acquisizione dei tabulati telefonici che ineriscono agli aspetti esteriori - e soggettivi- della conversazione. Si è osservata quindi la criticità della sentenza 390 del 2007, la quale opera una sostanziale

---

<sup>597</sup> Cfr. Camera dei deputati, XVI Legislatura, *Relazione della Giunta per le autorizzazioni*, Doc. IV n. 2-A, 5 luglio 2008, in [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>598</sup> Cfr. Camera dei deputati, XV Legislatura, *Domanda di autorizzazione all'utilizzazione di intercettazioni di conversazioni telefoniche*, Doc IV n. 13, 11 marzo 2007

<sup>599</sup> Cfr. Camera dei deputati, XVI Legislatura, *Relazione della Giunta per le autorizzazioni*, Doc. IV n. 2-A, 5 luglio 2008, in [www.camera.it](http://www.camera.it).

equiparazione dei due mezzi di ricerca della prova, aventi in concreto però una potenzialità intrusiva nettamente differente<sup>600</sup>.

In altre tre occasioni, la Giunta ha negato l'autorizzazione all'uso di intercettazioni telefoniche indirette nei confronti di parlamentari. Per l'onorevole Landolfi, l'autorizzazione è stata negata per l'irrilevanza probatoria delle intercettazioni<sup>601</sup>. Nel caso dell'onorevole Verdini, ancora, l'autorizzazione veniva negata in quanto ad avviso della Giunta l'autorità giudiziaria avrebbe dovuto prevedere il coinvolgimento del parlamentare nelle intercettazioni dei co-indagati, configurandole come mirate e non occasionali<sup>602</sup>. La delibera più controversa riguardò tuttavia il deputato Cosentino<sup>603</sup>, che ha portato infatti l'autorità giudiziaria a sollevare un conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato innanzi alla Corte costituzionale<sup>604</sup>. Il punto centrale della delibera fu l'esigenza di stabilire una "*premessa di metodo*" per l'esame della richiesta di autorizzazione. La Camera dei deputati ha sostenuto che l'art. 6, co. 2, della l. n. 140/2003, delegando alla Camera di appartenenza il potere di autorizzare l'acquisizione di atti relativi alle intercettazioni nei procedimenti penali contro i parlamentari, non stabilisce criteri specifici. Pertanto, la concessione o il diniego dell'autorizzazione è rimessa alla discrezionalità politica dell'Assemblea, che deve dimostrare la ragionevolezza delle sue decisioni. Le valutazioni espresse quindi nella delibera si basarono sulla necessità di coerenza con una precedente decisione negativa riguardante l'autorizzazione di una misura cautelare personale contro lo stesso parlamentare, in assenza di nuovi elementi rilevanti. Inoltre, poiché le intercettazioni riguardavano colloqui telefonici risalenti al periodo 2002-2004, la Camera ha ritenuto di non autorizzare l'uso di tali elementi, considerati ormai datati e di scarsa rilevanza probatoria<sup>605</sup>. La delibera ha così toccato il tema del fondamento dell'accusa senza indicare esplicitamente un *fumus persecutionis* o la pretestuosità della richiesta. Questa conclusione è stata ulteriormente sostenuta dalla menzione della "*fragilità*

---

<sup>600</sup> *Ibid.*

<sup>601</sup> Cfr. Camera dei deputati, XVI Legislatura, *Relazione della giunta per le autorizzazioni*, Doc. IV n. 6-A, 15 aprile 2010 e Doc. IV n. 11-A, 2 maggio 2011, in [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>602</sup> Cfr. Camera dei deputati, XVI Legislatura, *Relazione della giunta per le autorizzazioni*, Doc. IV n. 19-A, 2 agosto 2011, in [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>603</sup> Cfr. Camera dei deputati, XVI Legislatura, *Relazione della giunta per le autorizzazioni*, Doc. IV n. 6-A, 14 aprile 2010 in [www.camera.it](http://www.camera.it)

<sup>604</sup> Corte cost., sent. n. 73/2013

<sup>605</sup> Cfr. Camera dei deputati, XVI Legislatura, *Relazione della giunta per le autorizzazioni*, Doc. IV n. 6-A, 14 aprile 2010 in [www.camera.it](http://www.camera.it).

dell'impianto accusatorio" e dalla considerazione che le informazioni ottenute dalle intercettazioni non sarebbero state "decisive" per provare la colpevolezza del deputato.

### **1.7 La sentenza 188 del 2010 e la sentenza 74 del 2013: il caso "Valentino" e il caso "Cosentino"**

Come si osserverà, la Corte costituzionale è stata chiamata negli ultimi anni, a pronunciarsi su numerosi conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato, sollevati dall'autorità giudiziaria. Al centro di questi conflitti vi è stata la questione delle autorizzazioni rilasciate dalle Camere per sottoporre a intercettazione un proprio membro, nonché per l'utilizzo dei risultati delle intercettazioni stesse o dei tabulati telefonici. Le contestazioni che spesso sono state mosse dall'autorità giudiziaria si fondavano sull'assunto che le Camere avessero ecceduto i limiti delle loro attribuzioni, così come delineati dall'art. 68 Cost. e dagli articoli 4, 5 e 6 della legge n. 140/2003<sup>606</sup>. In particolare, si sosteneva che il Parlamento, nel decidere se concedere o meno l'autorizzazione, avesse esorbitato dai confini delle proprie prerogative costituzionali.

La peculiarità di queste pronunce della Corte non riguarda pertanto i criteri con cui verificare l'effettiva occasionalità delle intercettazioni che coinvolgono il parlamentare in questione, quanto piuttosto l'identificazione delle condizioni legittimanti la richiesta di autorizzazione e dei criteri che il Parlamento deve adottare per decidere se accogliere o respingere tale richiesta<sup>607</sup>. Questo spostamento di *focus* è particolarmente rilevante in quanto segna un'evoluzione giurisprudenziale nell'interpretazione dei rapporti tra poteri dello Stato, con implicazioni significative per il bilanciamento tra il potere legislativo e quello giudiziario<sup>608</sup>.

La Corte costituzionale si è espressa su questo tema con una serie di sentenze, tra cui la sentenza n. 188 del 2010, che ha rivestito un ruolo centrale. In tale pronuncia, la Corte ha risolto due distinti conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato, sollevati contro una delibera del Senato della Repubblica, adottata il 21 dicembre 2007<sup>609</sup>. La delibera negava l'autorizzazione sia ad acquisire sia a utilizzare alcuni tabulati telefonici relativi alle

---

<sup>606</sup> Corte cost. sent. n. 188/2010; Corte cost. sent. n. 74/2013.

<sup>607</sup> F. GIRELLI, *La "legittimità" della tutela dello spazio comunicativo del parlamentare*, in *Osservatorio AIC*, 2020, n.1, p.240.

<sup>608</sup> C. CESARI, *Un nuovo fronte problematico delle intercettazioni indirette nei confronti di parlamentari: le ambiguità irrisolte della l. n. 140 del 2003 all'esame della Corte di Cassazione*, in *Cass. pen.* 2011, n.3, p. 959 ss.

<sup>609</sup> Cfr. Senato della Repubblica, *Deliberazione del 21 dicembre 2007*, doc. IV-1, in [www.senato.it](http://www.senato.it).

conversazioni del senatore Giuseppe Valentino, indagato per favoreggiamento personale, a causa di un presunto favoreggiamento prestato ad un noto banchiere per eludere le indagini a suo carico, informandolo tramite un intermediario dell'esistenza di intercettazioni telefoniche nei suoi confronti<sup>610</sup>. I conflitti di attribuzione erano stati sollevati da un lato, dal giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Roma, che contestava la delibera del Senato nella parte in cui negava l'autorizzazione all'utilizzo dei tabulati telefonici di un'utenza utilizzata da un avvocato, anch'egli imputato, in contatto con il senatore Valentino. Dall'altro lato, la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma contestava il rifiuto del Senato di autorizzare l'acquisizione dei tabulati delle conversazioni telefoniche intercorse tra il 10 e il 20 luglio 2005 sulle utenze in uso al senatore Valentino, ed intestate al Ministero della giustizia<sup>611</sup>.

In entrambe le circostanze, la delibera del Senato, conforme alla proposta adottata all'unanimità dalla Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, giustificava il diniego dell'autorizzazione sulla base di una ritenuta "*carezza di motivazione*" nelle richieste avanzate dall'autorità giudiziaria. In particolare, la delibera evidenziava la mancanza di elementi sufficienti a giustificare la necessità delle acquisizioni documentali richieste, sia «*considerate in sé*», sia «*in rapporto a possibili attività alternative aventi un minore impatto sulla funzione parlamentare*»<sup>612</sup>.

La questione centrale sollevata in questo contesto riguardava il ruolo della Camera di appartenenza del parlamentare nel processo di autorizzazione, ai sensi degli articoli 4 e 6 della legge n. 140/2003. Si trattava, in sostanza, di stabilire se la Camera dovesse limitarsi a valutare la richiesta dell'autorità giudiziaria al fine di escludere finalità persecutorie o strumentali, oppure se fosse chiamata a esercitare un controllo più penetrante sulla motivazione della richiesta, entrando nel merito della sua giustificazione. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 188 del 2010, ha optato per la seconda interpretazione, affermando che il Parlamento ha il potere di esaminare nel dettaglio le motivazioni della richiesta giudiziaria e di verificare se vi siano effettivamente elementi idonei a giustificare l'atto richiesto.

Uno degli aspetti più importanti di questa decisione riguarda la distinzione tra i poteri dell'autorità giudiziaria e quelli del Parlamento nel contesto di una richiesta di

---

<sup>610</sup> Corte cost., sent. 188/2010, punto 1 del ritenuto in fatto.

<sup>611</sup> Corte cost., sent. 188/2010, punto 4 del ritenuto in fatto.

<sup>612</sup> Cfr. Senato della Repubblica, *Deliberazione del 21 dicembre 2007*, doc. IV-1, in [www.senato.it](http://www.senato.it).

autorizzazione. La Corte ha chiarito che spetta all'autorità giudiziaria il compito di fornire nella richiesta gli elementi probatori disponibili fino a quel momento e di dimostrare la necessità dell'atto per il proseguimento dell'indagine. Al Parlamento, invece, compete verificare che la richiesta non sia animata da intenti persecutori e che l'atto richiesto risponda a criteri di necessità, senza però sostituirsi alla magistratura nella valutazione dei fatti e delle prove<sup>613</sup>. In altre parole, la Corte ha stabilito che l'autorità giudiziaria è la prima a dover valutare la necessità di acquisire o utilizzare i tabulati telefonici, ma il Parlamento deve poter effettuare un controllo formale e sostanziale sulla richiesta, accertando non solo l'assenza di un fine persecutorio, ma anche la plausibilità della necessità invocata. Questo giudizio, tuttavia, non può estendersi fino a sostituire la valutazione giurisdizionale con una valutazione politica o discrezionale da parte delle Camere<sup>614</sup>. La Corte costituzionale, con questa sentenza, ha precisato che il controllo parlamentare deve limitarsi a verificare se la motivazione della richiesta giudiziaria sia sufficientemente plausibile, senza che il Parlamento possa entrare nel merito del procedimento giudiziario o valutare autonomamente la necessità dell'atto richiesto. Questo equilibrio tra poteri è ritenuto fondamentale per garantire che il Parlamento non eserciti un potere arbitrario che potrebbe compromettere il corso della giustizia o proteggere ingiustificatamente i propri membri da indagini legittime<sup>615</sup>.

La decisione della Corte ha sollevato, tuttavia, alcune perplessità<sup>616</sup>. In particolare, si è osservato che un controllo troppo stringente da parte delle Camere potrebbe configurare una forma di ingerenza indebita nelle indagini giudiziarie, rendendo difficile per l'autorità giudiziaria ottenere le autorizzazioni necessarie per l'utilizzo di strumenti investigativi importanti come i tabulati telefonici. Inoltre, vi è il rischio che il Parlamento utilizzi il proprio potere di controllo per fini politici, mascherando scelte arbitrarie sotto la veste di un controllo formale di legittimità<sup>617</sup>.

---

<sup>613</sup> Corte cost., sent. 188/2010, punto 4 del considerato in diritto.

<sup>614</sup> D. PICCIONE, *Utilizzazione di tabulati telefonici nei confronti dei componenti delle Camere e potere di giudicare la "decisività" del mezzo di ricerca della prova per lo svolgimento delle indagini*, in *Giur. cost.*, 2010, p. 2236.

<sup>615</sup> Corte cost., sent. 188/2010.

<sup>616</sup> R. ROMBOLI, *Nota a Corte cost. n. 188/2010*, in *Foro it.*, 2010, n.1, p. 2319; La sentenza n. 188 del 2010, assieme alla sentenza n. 114 del 2010, ha peraltro incontrato il favore di parte della dottrina: L. FILIPPI, *La Consulta distingue tra intercettazioni fortuite e mirate nei confronti del parlamentare e ammonisce contro le motivazioni «implausibili»*, in *Giur. Cost.*, 2010, p. 1273.

<sup>617</sup> V. GREVI, *Tabulati telefonici e disciplina delle "immunità processuali" (art. 68 commi 2 e 3 cost.). A tutela dei membri del parlamento*, in *Cass. pen.*, 2010, n.9, p. 2966 ss.

Questi dubbi si sono accentuati ulteriormente con il secondo conflitto di attribuzione risolto dalla Corte nella stessa sentenza, in cui la Procura della Repubblica di Roma contestava il rifiuto del Senato di concedere l'autorizzazione all'acquisizione di tutti i tabulati telefonici relativi alle utenze del senatore Valentino. In questo caso, la Corte ha affermato che la richiesta dell'autorità giudiziaria doveva essere più dettagliata e circoscritta, in modo da limitare l'acquisizione dei tabulati alle sole informazioni strettamente necessarie per l'indagine. Questo approccio ha suscitato critiche, poiché si è ritenuto che richiedere una maggiore specificità nella richiesta di autorizzazione possa risultare eccessivamente gravoso per la magistratura, imponendole una sorta di "prova diabolica" nella giustificazione della necessità degli atti richiesti<sup>618</sup>.

La Corte costituzionale è tornata a esprimersi su una questione simile con la sentenza n. 74 del 2013, nell'ambito di un conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato. In questa decisione, la Corte sembra aver in parte modificato il proprio orientamento, imponendo specifici limiti al potere di sindacato del Parlamento nel concedere l'autorizzazione all'utilizzo di intercettazioni<sup>619</sup>.

Il caso riguardava una delibera della Camera dei deputati del 22 settembre 2010, con cui era stata negata l'autorizzazione all'uso di quarantasei conversazioni telefoniche intercettate, riguardanti un noto parlamentare campano<sup>620</sup>. Il Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, che aveva sollevato il conflitto, sottolineava la rilevanza probatoria di tali intercettazioni in base alla sentenza n. 188 del 2010, evidenziandone la necessità ai fini processuali<sup>621</sup>. Tuttavia, la Camera, basandosi su una premessa metodologica secondo cui la decisione di autorizzare o meno era frutto di una valutazione discrezionale dell'Assemblea, aveva respinto la richiesta<sup>622</sup>. In particolare, la Camera dei deputati aveva sottolineato che la decisione dovesse essere coerente con la precedente, che aveva rifiutato l'autorizzazione a una misura cautelare contro lo stesso parlamentare. Inoltre, aveva ritenuto irrilevante l'utilizzo di intercettazioni risalenti nel tempo, ritenendo che il

---

<sup>618</sup> Cfr. D. PICCIONE, *Utilizzazione di tabulati telefonici nei confronti dei componenti delle Camere*, in *Giur. cost.*, 2010, p. 2236 ss.; R. ROMBOLI, *Nota a Corte cost. n. 188/2010*, cit., p.2319.

<sup>619</sup> Cfr. G. LEO, *Sulle condizioni per il rilascio dell'autorizzazione all'uso di intercettazioni "casuali" delle comunicazioni di un parlamentare*, in *Penalecontemporaneo.it*.

<sup>620</sup> Cfr. Camera dei deputati, *Deliberazione del 22 settembre 2010*, doc. IV n. 6-A, in [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>621</sup> Ordinanza del 7 gennaio 2010 del GIP su istanza della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli.

<sup>622</sup> Cfr. Camera dei deputati, *Deliberazione del 22 settembre 2010*, doc. IV n. 6-A, in [www.camera.it](http://www.camera.it).

loro valore probatorio fosse ormai diminuito. Nonostante tali considerazioni, la delibera non aveva specificamente motivato la pretestuosità della richiesta o indicato un *fumus persecutionis*, sebbene fossero stati richiamati la fragilità dell'accusa e il mancato carattere decisivo delle intercettazioni ai fini della prova della colpevolezza<sup>623</sup>.

Il Tribunale, nel sollevare il conflitto di attribuzioni, contestava la premessa metodologica adottata dalla Camera e criticava la presunta irrilevanza temporale delle intercettazioni. Inoltre, riteneva inappropriato equiparare i criteri per deliberare su una richiesta di arresto a quelli per l'autorizzazione all'uso di prove intercettate, sottolineando che il Parlamento non era competente a valutare la novità o la decisività della prova, poiché la legge richiedeva unicamente di verificare la sua necessità<sup>624</sup>.

La Corte costituzionale, accogliendo il ricorso, ha annullato la delibera della Camera, rilevando che la "*premissa metodologica*" era contraria alla normativa di riferimento. Le prerogative parlamentari, infatti, rappresentano un'eccezione al principio di uguaglianza dei cittadini davanti alla legge e devono essere interpretate restrittivamente. Con la riforma dell'art. 68 della Costituzione, la protezione parlamentare si applicherebbe quindi solo a singoli atti investigativi e deve essere bilanciata con la loro utilità rispetto al mandato parlamentare<sup>625</sup>. La Corte ha inoltre chiarito che il criterio della necessità, sancito dall'art. 6 della legge n. 140 del 2003, regola sia l'autorità giudiziaria nel decidere se richiedere l'autorizzazione, sia il Parlamento nel suo controllo intorno alla sussistenza di un intento persecutorio<sup>626</sup>. La richiesta del giudice può essere respinta solo se l'uso delle intercettazioni non risponde al criterio della necessità, altrimenti potrebbe emergere un intento persecutorio<sup>627</sup>. In altre parole, il Parlamento non può applicare criteri variabili, né può sostituire la propria valutazione a quella dell'autorità giudiziaria. Pertanto, la Corte ha ribadito che il sindacato parlamentare deve limitarsi a verificare la coerenza della richiesta con l'impianto accusatorio, e che tale coerenza è il parametro per giudicare la legittimità della richiesta stessa. Qualsiasi valutazione sulla fondatezza dell'accusa o sulla

---

<sup>623</sup> L. FILIPPI, *La Consulta distingue tra intercettazioni fortuite e mirate nei confronti del parlamentare e ammonisce contro le motivazioni «implausibili»* cit., p. 1273,

<sup>624</sup> Corte cost., sent. 74/2013, punto 1.1 del ritenuto in fatto.

<sup>625</sup> Corte cost., sent. 74/2013, punto 3.1 del considerato in diritto.

<sup>626</sup> Corte cost., sent. 74/2013, punto 3.2 del considerato in diritto.

<sup>627</sup> Corte cost., sent. 74/2013, punto 3.3 del considerato in diritto.

necessità sostanziale della prova esula dalle competenze parlamentari, che devono invece concentrarsi sulla plausibilità della motivazione del giudice<sup>628</sup>.

### ***1.8 Le nuove evoluzioni della prassi parlamentare in tema di intercettazioni indirette e casuali***

Durante la XVII legislatura, la Camera ha ricevuto varie richieste, tra cui alcune relative all'utilizzo di intercettazioni casuali nei confronti dei deputati Proietti Cosimi e Cosentino. La Giunta ha proposto di concedere l'autorizzazione nel caso dell'onorevole Proietti Cosimi, ma di negarla per l'onorevole Cosentino, ribadendo posizioni già sostenute in precedenza<sup>629</sup>.

Nel corso della XVII legislatura preme inoltre ricordare la domanda di utilizzazione delle intercettazioni telefoniche riguardanti il senatore Silvio Berlusconi, *ex* Presidente del Consiglio dei ministri, avanzata dal GIP di Milano, nell'ottobre del 2015, relativa ad un procedimento penale di cui il parlamentare era coimputato. La vicenda fu oggetto di numerose polemiche ed una forte attenzione mediatica, anche per l'inusuale contrasto che vi fu tra l'esito della proposta della Giunta e il risultato definitivo dell'assemblea. Dal caso in questione è inoltre possibile comprendere quali siano state le dinamiche intorno alla distinzione tra intercettazioni "casuali" ed "indirette" e come le due categorie abbiano assunto, in concreto, contorni molto sfocati, soggetti ad un forte relativismo interpretativo. Nel caso di specie i magistrati milanesi chiesero al Senato della Repubblica di poter utilizzare undici conversazioni telefoniche captate tra l'aprile e l'agosto del 2012 sulle linee telefoniche della sig.ra Barbara Guerra e la sig.ra Iris Berardi nell'ambito di un procedimento nel quale il senatore Berlusconi non era indagato. Il giudice per le indagini preliminari riferì, nella domanda avanzata al Senato, che dall'ascolto delle conversazioni telefoniche avvenute tra la sig.ra Guerra, la sig.ra Berardi e il senatore Berlusconi potesse emergere che vi fossero state tra loro delle trattative affinché l'*ex* Presidente del Consiglio «*elargisse alle due donne somme di denaro o donasse loro degli immobili, in espressa correlazione con il processo ormai in corso, in cui le stesse erano*

---

<sup>628</sup> F. SABATELLI, *Consulta: illegittimo il diniego della Camera all'utilizzo delle intercettazioni di un deputato (il caso Cosentino)*, in *Diritto.it*.

<sup>629</sup> Cfr. Camera dei deputati, XVII Legislatura, *Relazione della giunta per le autorizzazioni*, Doc. IV n. 2-A, 26 novembre 2013 e Doc. IV n. 4-A, 23 luglio 2013, in [www.camera.it](http://www.camera.it).

*state individuate come testimoni»*<sup>630</sup>. Dal tenore delle conversazioni captate, infatti, l'autorità giudiziaria fu persuasa ad intentare un ulteriore procedimento penale a carico, tra gli altri<sup>631</sup>, della sig.ra Guerra, della sig.ra Berardi ed anche del senatore Berlusconi per i delitti di corruzione in atti giudiziari *ex art. 319 ter c.p.* e falsa testimonianza *ex art. 372 c.p.*

Nella domanda di utilizzazione il GIP di Milano sostenne che le intercettazioni in questione non potevano che essere di natura accidentale in ragione del fatto che l'interlocutore abituale delle due donne – nella funzione di tramite di Berlusconi, ad avviso del GIP di Milano – fosse Francesco Calogero Magnano e che apparisse del tutto improbabile che il senatore Berlusconi, nella posizione di imputato principale, prendesse contatti diretti con le testimoni al fine di corromperle. Si giustificava così la convinzione, radicata nell'autorità giudiziaria inquirente, di non dover richiedere un'autorizzazione *ex ante* per delle intercettazioni dirette sulla linea telefonica il senatore Berlusconi. Convinzione confortata anche dal fatto che, stando a quanto riportato dal GIP di Milano nella domanda, l'intento investigativo fosse quello di entrare nella sfera di comunicazione dei testimoni del processo a carico del senatore Berlusconi, non quello di intercettare lui direttamente, oltre per il fatto che i tentativi delle testimoni di entrare in contatto con l'ex Presidente del Consiglio andassero, il più delle volte, a deserto <sup>632</sup>.

La Giunta, nella seduta del 30 marzo 2016, non accolse la proposta di autorizzazione parziale all'utilizzo delle intercettazioni, ossia quelle captate sulle utenze della signora Guerra il 12 e 16 aprile 2012 e sull'utenza della signora Berardi il 15 maggio 2012. Pertanto, si rese necessario, dato l'esito solo parziale del risultato, individuare un nuovo relatore, il senatore Buemi, poiché non sussistevano elementi oggettivi per ritenere automaticamente approvata la proposta. Il relatore Buemi confermò il rigetto dell'utilizzazione delle intercettazioni captate sulle utenze della signora Guerra il 20 aprile, 9 luglio, 31 luglio e 1° agosto 2012, nonché il 21 aprile e 27 agosto 2012. Parimenti, rigettò l'utilizzazione della conversazione captata sull'utenza della sig.ra Berardi il 22

---

<sup>630</sup> Cfr. Senato della Repubblica, XVII Legislatura, *Domanda di autorizzazione all'utilizzazione di intercettazioni telefoniche*, Doc. IV n.11, 7 ottobre 2015, in [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>631</sup> Nel procedimento penale in questione, per via della riunione dei fascicoli operata per connessione delle cause, furono coinvolti anche il giornalista Emilio Fedele, l'agente dello spettacolo Dario "Lele" Mora e il consigliere della regione Lombardia Nicole Minetti.

<sup>632</sup> Cfr. Senato della Repubblica, XVII Legislatura, *Domanda di autorizzazione all'utilizzazione di intercettazioni telefoniche*, Doc. IV n.11, 7 ottobre 2015, in [www.senato.it](http://www.senato.it).

giugno 2012. Egli motivò tale decisione sulla base del fondato dubbio che, dopo tanto tempo dalle prime intercettazioni, l'autorità giudiziaria fosse consapevole del coinvolgimento di un parlamentare nei colloqui intercettati, rendendo improbabile la casualità delle captazioni. Nella sua relazione, infatti, il senatore relatore ritenne implausibile la motivazione dell'ordinanza del Giudice per le indagini preliminari, osservando che, date le relazioni tra i soggetti intercettati e Berlusconi, fosse improbabile che l'autorità giudiziaria non avesse accettato il rischio di captare conversazioni con Berlusconi.

Alla luce di tali argomentazioni, il relatore Buemi propose di rigettare anche le intercettazioni del 12 e 16 aprile 2012 e del 15 maggio 2012. Egli sottolineò che, pur in assenza di prova certa della volontarietà dell'intercettazione, il principio del "*favor rei*" imponeva di adottare la soluzione favorevole all'indagato. Pertanto, considerò non fortuita neanche l'intercettazione del 16 aprile 2012, e analogamente per quella del 15 maggio 2012, suggerendo di rigettare la richiesta del Giudice per le indagini preliminari. Il senatore Buemi propose quindi di respingere la richiesta dell'autorità giudiziaria per tutte le undici intercettazioni captate sulle utenze della sig.ra Berardi e della sig.ra Guerra. Tuttavia, nella seduta del 26 aprile 2016, la Giunta respinse a maggioranza la proposta del relatore Buemi, e pertanto, secondo prassi, venne accolta la proposta rivolta all'Assemblea di concedere l'autorizzazione all'utilizzazione di tutte le intercettazioni richieste dall'autorità giudiziaria<sup>633</sup>.

Come è noto, l'esito cui pervenne il Senato della Repubblica fu differente. La votazione, avvenuta con voto segreto ai sensi dell'art. 113 co. 2 del Regolamento del Senato, è approdata infatti ad una non approvazione della richiesta di utilizzazione di tutte le intercettazioni oggetto della domanda avanzata dal GIP di Milano, al seguito di una discussione che aveva sostanzialmente visto una forte contrapposizione tra alcune forze politiche, tra le quali alcune sostenevano che l'ex Presidente del Consiglio fosse vittima di un «*accanimento attraverso la violazione della legge*» ed altre invece che sostenevano fosse necessario «*sapere se l'ex presidente del Consiglio Berlusconi ha corrotto dei testimoni con dazioni di denaro o di beni immobili, se ha influenzato le loro testimonianze, se ha convinto persone a revocare la costituzione di parte civile in*

---

<sup>633</sup> Cfr. Senato della Repubblica, XVII Legislatura, *Relazione della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari*, Doc. IV n. 11-A, 8 ottobre 2015, in [www.senato.it](http://www.senato.it).

*procedimenti penali in cui le stesse erano indicate come parti offese oppure no.”* Affermando inoltre che *“solo questa è la cosa su cui i cittadini italiani hanno diritto ad avere una risposta»*<sup>634</sup>.

## ***2. I più recenti sviluppi in tema di libertà di comunicazione: innovazioni tecnologiche e nuovi confini della nozione di intercettazioni indirette***

Il delicato tema della libertà e della segretezza delle comunicazioni dei parlamentari è stato recentemente affrontato varie rilevanti decisioni della Corte costituzionale, le sentenze n. 157 del 2023, relativa al “caso Ferri”; n. 170 del 2023, riguardante il “caso Renzi”; n. 227 del 2023 riguardante il “caso Esposito” e, in ultimo, n. 117 del 2024 sul “caso Siri”.

Per ciò che riguarda i casi Ferri e Renzi, tali le pronunce sono sorte nell'ambito di conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato e, nonostante siano state depositate a pochi giorni di distanza, sono giunte a conclusioni significativamente diverse in merito all'interpretazione degli istituti giuridici coinvolti. Questa divergenza mette in luce una differente sensibilità giuridica applicata ai casi, evidenziando l'importanza di analizzare con attenzione le specificità di ciascun contesto. Entrambi tali casi hanno assunto una spiccata copertura mediatica dedicata ai protagonisti e agli esiti cui è pervenuta la Corte Costituzionale<sup>635</sup>. In entrambi i casi è venuto in rilievo il complesso equilibrio tra le attività investigative e le garanzie parlamentari che non può prescindere dal principio fondamentale secondo cui queste garanzie non proteggono interessi personali, ma la funzione stessa che il parlamentare è chiamato a svolgere nell'interesse della collettività, come previsto dagli artt. 1 e 67 della Costituzione<sup>636</sup>.

Un ulteriore sviluppo di questa problematica è stato toccato dalla sentenza n. 227 del 2023, relativa al caso Esposito. In questo caso, la Corte ha ribadito l'importanza di bilanciare le esigenze investigative con la salvaguardia delle prerogative parlamentari, sottolineando che le intercettazioni di membri del Parlamento devono essere soggette a

---

<sup>634</sup> Cfr. Senato della Repubblica, XVII Legislatura, *Resoconto stenografico della seduta del 20 Luglio 2016* in [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>635</sup> L. LONGHI, *La libertà e la segretezza delle comunicazioni dei parlamentari in due recentissime sentenze della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2023 n.25, p. 65.

<sup>636</sup> E. FURNO, *Libertà di comunicazione e diritto alla riservatezza del parlamentare nelle sentenze nn.157 e 170 del 2023 della Corte Costituzionale in tema di intercettazioni*, in *Federalismi.it*, 2023, n.25, p.40

un'attenta valutazione, al fine di evitare indebite interferenze con la loro funzione<sup>637</sup>. La sentenza ha precisato che l'autorizzazione prevista dall'art. 68, co. 3, Cost. è essenziale per preservare l'autonomia del Parlamento, ma non può trasformarsi in un ostacolo insormontabile per le indagini, purché queste siano condotte nel pieno rispetto della Costituzione. La pronuncia sul caso Esposito ha quindi contribuito a chiarire ulteriormente i limiti entro i quali le attività investigative possono essere esercitate nei confronti dei parlamentari, rafforzando l'idea che la funzione parlamentare deve essere protetta, ma che non esistono immunità assolute nei confronti dell'applicazione della legge<sup>638</sup>.

Da ultimo, la Corte si è pronunciata in relazione al “caso Siri” nella sentenza n. 117 del 2024. La Consulta ha annullato la deliberazione del Senato della Repubblica del 9 marzo 2022, che aveva respinto la richiesta del Tribunale di Roma di autorizzare l'utilizzo delle intercettazioni relative al senatore Armando Siri, in carica al momento dei fatti, poiché in violazione dell'articolo 68, co. 3, Cost. La sentenza ha segnato un'importante affermazione del bilanciamento tra esigenze investigative e prerogative parlamentari, chiarendo che la tutela della funzione parlamentare non può essere utilizzata per impedire legittime attività giudiziarie, soprattutto in contesti delicati come quello della corruzione.

### ***2.1 La sentenza 157 del 2023: il caso “Ferri”***

Merita sicuramente un'attenzione speciale la domanda di utilizzazione all'utilizzo di captazioni informatiche nei confronti del deputato Cosimo Maria Ferri avanzata dalla sezione disciplinare del CSM il 2 agosto del 2021 alla Presidenza della Camera dei deputati, ai sensi dell'articolo 6 della legge 140 /2003<sup>639</sup>. La peculiarità di tale caso discende infatti dal fatto che si trattasse del primo caso in cui la Giunta fosse investita di una richiesta di autorizzazione all'uso di captazioni di conversazioni di un parlamentare

---

<sup>637</sup> <sup>637</sup> F. RIBOLDI, *Intercettazioni indirette nei confronti di parlamentari e tutela delle prerogative ex art. 68 Cost.: la Corte Costituzionale si pronuncia sul conflitto di attribuzione sollevato dal Senato nella vicenda relativa al Senatore Esposito*, in *Giuri. Pen.*, 2024, n.4, p. 1.

<sup>638</sup> *Ibid.*

<sup>639</sup> Cfr. Camera dei deputati, XVIII Legislatura, Domanda di autorizzazione all'utilizzo di captazione informatiche, Doc IV n. 10, 2 agosto 2021, in [www.camera.it](http://www.camera.it).

nell'ambito di un procedimento disciplinare, per di più peculiare come quello dei magistrati<sup>640</sup>.

Ad ogni modo, dalla relazione della Giunta, redatta dall'onorevole Pittalis, emerge da subito come sia stata necessaria una cooperazione con la sezione disciplinare del CSM, per la definizione dell'oggetto specifico della richiesta<sup>641</sup>. Al seguito di tale interlocuzione, infatti, fu stabilito che la richiesta riguardasse esclusivamente la captazione informatica, effettuata per mezzo del *Trojan Horse* inserito nel telefono cellulare del magistrato Luca Palamara, di conversazioni alle quali aveva preso parte anche l'onorevole Ferri, avvenute nel maggio del 2019. Le circostanze di fatto alla base dell'azione disciplinare intentata nei confronti del magistrato Ferri, in aspettativa per mandato parlamentare, vedevano infatti un incontro risalente al 9 maggio 2019 presso l'hotel *Champagne* di Roma, al quale presero parte oltre all'onorevole Ferri diversi esponenti del CSM, il Dott. Palamara e il deputato Luca Liotti. L'oggetto dell'incontro era la imminente nomina del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Roma, a seguito del pensionamento del precedente capo dell'ufficio giudiziario.

La Giunta ha *in primis* osservato che l'impiego, in un procedimento disciplinare, degli atti investigativi svolti in un procedimento penale, in cui l'accusato (Ferri) avesse formalmente lo *status* di indagato, sollevava maggiori criticità rispetto all'applicazione dei criteri stabiliti dalla giurisprudenza della Corte costituzionale per determinare la natura accidentale o indiretta delle intercettazioni del parlamentare (in particolare, sentenze n. 113 e 114 del 2000 e n. 390 del 2007)<sup>642</sup>. Questi criteri sono stati infatti sviluppati principalmente per le indagini penali, ed è stato quindi necessario esaminare attentamente il loro adattamento al contesto del procedimento disciplinare. Si è poi proceduto ad osservare che già dalla prima documentazione del procedimento penale, come la richiesta del PM di sottoporre ad intercettazioni telefoniche il dott. Palamara, il nome del dell'onorevole Ferri fosse da subito stato accostato a quello della persona sottoposta alle indagini. L'onorevole Ferri, come emerge anche dal decreto che dispone la proroga delle intercettazioni, fu infatti da subito individuato come *«principale*

---

<sup>640</sup> S.CURRERI, *Quel "non detto" dell'ex giudice Zanon*, in *LaCostituzione.it*, 21 dicembre 2023

<sup>641</sup> Cfr. Camera dei deputati, XVIII Legislatura, *Relazione della giunta per le autorizzazioni*, Doc. IV n.10-A, 21 Novembre 2021 in [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>642</sup> Cfr. Camera dei deputati, XVIII Legislatura, *Relazione della giunta per le autorizzazioni*, Doc. IV n.10-A, 21 Novembre 2021 in [www.camera.it](http://www.camera.it).

*interlocutore»*<sup>643</sup> del dott. Palamara nell'ambito della attività di influenza esercitata nell'ambito delle nomine di uffici giudiziari e nell'ambito dei voti per la composizione dell'organo di autogoverno della magistratura<sup>644</sup>. Pertanto, la Giunta ha sottolineato come, alla luce dei parametri offerti dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, andasse accertato nell'ambito dei lavori di valutazione della domanda di utilizzazione, come le intercettazioni con l'onorevole Ferri potessero risultare, in concreto, poco probabili e imprevedibili, e quindi inidonee a dare luogo ad una autorizzazione *ex ante* ai sensi del terzo comma dell'articolo 68 della Costituzione<sup>645</sup>.

Da un'analisi di tutta la documentazione d'indagine pervenuta alla Giunta l'esito cui si è approdato fu quello di sostenere che l'onorevole Ferri fosse compreso nell'indagini sin dall'inizio, e che «*il focus dell'indagine si sia spostato anche sulla (sua) persona*»<sup>646</sup>. La Giunta, attraverso un'analisi puntuale, ha infatti sottolineato come la totalità delle intercettazioni riguardanti anche l'onorevole Ferri fosse da valutare come di natura non casuale, specie in relazione all'incontro verificatosi nel noto Hotel *Champagne*, nell'ambito del quale si poteva ipotizzare con assoluta verosimiglianza di imbattersi in conversazioni, aventi ad oggetto il tema delle nomine dei magistrati, tra le persone sottoposte alle indagini e l'onorevole Ferri. Inoltre, la Giunta evidenziò che l'Hotel *Champagne* era la residenza romana dell'onorevole Ferri, cioè dove egli alloggiava abitualmente in occasione degli impegni parlamentari nella Capitale, e pertanto si poteva certamente presumere che lo stesso fosse frequentato dal parlamentare al momento dell'incontro ivi tenutosi. Concludendo, quindi, la Giunta ha deliberato a maggioranza di proporre all'assemblea di negare l'autorizzazione all'utilizzazione delle captazioni informatiche nei confronti del deputato Cosimo Maria Ferri.<sup>647</sup> Al medesimo risultato è giunta successivamente la Camera dei deputati il 12 gennaio 2022<sup>648</sup>.

---

<sup>643</sup> *Ibid.*

<sup>644</sup> Si veda la documentazione allegata al Doc. IV n.10-A che consta dell'ordinanza n. 96/2021, pronunciata il 30 luglio 2021 dal Collegio disciplinare del procedimento n. 93/2019 R.G. a carico dell'on. Cosimo Maria Ferri, e del relativo fascicolo disciplinare.

<sup>645</sup> Cfr. Camera dei deputati, XVIII Legislatura, *Relazione della giunta per le autorizzazioni*, Doc. IV n.10-A, 21 Novembre 2021 in [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>646</sup> *Ibid.*

<sup>647</sup> Cfr. Camera dei deputati, XVIII Legislatura, *Relazione della giunta per le autorizzazioni*, Doc. IV n.10-A, 21 Novembre 2021 in [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>648</sup> Cfr. Camera dei deputati, XVIII Legislatura, *Resoconto stenografico della seduta del 12 gennaio 2022*, in [www.camera.it](http://www.camera.it).

Avverso la deliberazione della Camera dei deputati del 12 gennaio 2022 è stato avanzato un ricorso per conflitto di attribuzioni dalla Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura<sup>649</sup>, accolto dalla Corte costituzionale con la sentenza n.15 del 2023, della quale il prof. Franco Modugno è relatore e il dott. Stefano Petitti è redattore<sup>650</sup>.

Dopo l'avvenuta ammissione del conflitto di attribuzioni, dichiarata con l'ordinanza n.208 del 2022, la Corte era chiamata a determinare se le intercettazioni dovessero essere qualificate come "dirette" o "indirette", con la conseguente necessità di una preventiva o successiva autorizzazione da parte della Camera, ai sensi dell'art. 68, co. 3, della Costituzione. Da un lato, erano in discussione la protezione della riservatezza dei parlamentari, in relazione a un mezzo di indagine altamente invasivo come le intercettazioni, e le prerogative parlamentari, volte a tutelare l'indipendenza e l'autonomia delle Camere rispetto ad interferenze indebite di altri poteri<sup>651</sup>, per garantire il libero esercizio del mandato parlamentare. Dall'altro, si poneva la questione del

---

<sup>649</sup> Ricorso iscritto nel registro confl. poteri al n.8 del 2022, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n.45, prima serie speciale, dell'anno 2022.

<sup>650</sup> L'art. 17, comma quarto, delle Norme Integrative stabilisce che, in caso di "indisponibilità o per altre ragioni", il presidente possa assegnare la redazione delle sentenze a giudici diversi dal relatore. In tali circostanze, si può ragionevolmente ipotizzare la presenza di un disaccordo. Secondo G. ZAGREBELSKY, V. MARCENO', *Giustizia costituzionale. II. Oggetti, procedimenti, decisioni*, Bologna, 2018, p. 45, ciò rappresenta «una rottura della collegialità, un modo di prendere le distanze dalla Corte», separando la responsabilità del relatore dal contenuto della decisione e dandone segno all'esterno. In dottrina, S. PANIZZA, *I casi di dissociazione tra giudice relatore e giudice redattore come fattore di emersione del dissenso nelle pronunce della Corte costituzionale. Un primo bilancio di quindici anni di esperienza*, in DI P. CARROZZA, V. MESSERINI, R. ROMBOLI, E. ROSSI, A. SPERTI, R. TARCHI (a cura di) *Ricordando Alessandro Pizzorusso. La Corte costituzionale di fronte alle sfide del futuro*, 2018, p.213 ss. Sulla dissenting opinion cfr. S. PANIZZA., *L'introduzione dell'opinione dissenziente nel sistema di giustizia costituzionale*, Torino, 1998; A. DI MARTINO, *Le opinioni dissenzienti dei giudici costituzionali. Uno studio comparativo*, Napoli, 2016; K. KELEMEN, *Judicial Dissent in European Constitutional Courts: A comparative and Legal Perspective*, London, 2017, e C. ASPRELLA, *L'opinione dissenziente del giudice*, Roma, 2012.

<sup>651</sup> Corte cost., sent. n.9/1970; Corte cost., sent. n.38/2019,; Corte cost., ordinanza n.129/2020.

Con l'ordinanza n. 129 del 25 giugno 2020, la Corte ha dichiarato inammissibile il conflitto di attribuzioni promosso dall'on. Cosimo Maria Ferri, che contestava l'avvenuta intercettazione senza la necessaria autorizzazione parlamentare. La Corte ha ribadito che solo la Camera di appartenenza è legittimata a far valere eventuali violazioni delle proprie attribuzioni costituzionali, non il singolo parlamentare. Tuttavia, nell'ordinanza n. 17 del 2019, la Corte ha teoricamente considerato la possibilità che anche un singolo parlamentare possa sollevare un conflitto. In quel caso, la Corte ha riconosciuto l'esistenza di prerogative individuali del parlamentare, distinte da quelle spettanti alla Camera nel suo insieme, pur negando tale legittimazione nel caso specifico. Su tale ordinanza, *ex multis*, N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 2019, n.4, p.1 e ss. ; V. ONIDA, *La Corte e i conflitti interni al Parlamento: l'ordinanza n.17 del 2019*, in *Federalismi.it*, 2019,n.3, p.271 e ss.; F. FABRIZZI, *L'ordinanza n.17 del 2019 e l'accesso del singolo parlamentare tra profilo soggettivo e profilo oggettivo*, in *Federalismi.it*, n.13, 2019, p.2 e ss.; M. C. GRISOLIA, *La legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitto di attribuzioni. Una nuova "voce" nel sistema delle garanzie costituzionali*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019, n.1, p. 2 e ss.

principio di uguaglianza di fronte alla legge e la necessità di interpretare in modo restrittivo le garanzie parlamentari, per evitare la creazione di privilegi ingiustificati<sup>652</sup>.

La Corte costituzionale ha stabilito che la qualificazione della natura delle intercettazioni, sia essa “indiretta” o “occasionale”, e il conseguente obbligo di richiedere l’autorizzazione, spetta all’autorità giudiziaria, sotto il controllo della Corte stessa in caso di conflitto di attribuzioni. Secondo la Corte, con la deliberazione impugnata, la Camera aveva esercitato le proprie attribuzioni in modo formale, ma aveva oltrepassato i limiti, qualificando erroneamente le intercettazioni relative all’on. Ferri come “indirette” e, di conseguenza, negando l’autorizzazione richiesta<sup>653</sup>.

Nel caso concreto, la Corte ha ritenuto che non fosse necessaria l’autorizzazione preventiva ai sensi dell’art. 4 della legge n. 140/2003, poiché la richiesta doveva essere avanzata esclusivamente dall’autorità procedente nel giudizio penale<sup>654</sup>, e ha considerato “casuali” le intercettazioni acquisite, in quanto il parlamentare non era coinvolto nel procedimento penale in questione.

La Corte ha escluso l’applicabilità della protezione costituzionale alle intercettazioni “casuali”, ma ha rilevato una compressione indebita del ruolo della Camera di appartenenza, costretta a conformarsi alla qualificazione delle intercettazioni operata dall’autorità giudiziaria, senza poter contestare che queste fossero in realtà mirate a colpire il parlamentare e quindi da considerarsi “indirette” e non “occasionalità”<sup>655</sup>. L’autorizzazione preventiva, infatti, è finalizzata a consentire alle Camere di valutare se le intercettazioni siano necessarie per l’indagine o se esse mirino a carpire le comunicazioni del parlamentare. Quanto più il parlamentare è estraneo alle indagini, tanto più è probabile che le intercettazioni non rispondano a reali esigenze investigative, ma a scopi non legittimi<sup>656</sup>. In questo caso, la Corte ha riconosciuto un’interferenza del potere giudiziario sul libero esercizio del mandato parlamentare, protetto dall’art. 67 della Costituzione. Tale interferenza non deriverebbe dall’attività di intercettazione in sé, ma

---

<sup>652</sup> E. FURNO, *Libertà di comunicazione e diritto alla riservatezza del parlamentare nelle sentenze nn.157 e 170 del 2023 della Corte Costituzionale in tema di intercettazioni*, in *Federalismi.it*, cit., p.42.

<sup>653</sup> Corte cost., sent. n. 157/2023, punto 10 del considerato in diritto.

<sup>654</sup> *Ibid.*

<sup>655</sup> S. CURRERI, *Il “caso Ferri” altera il già precario equilibrio tra politica e magistratura*, in *L’Unità*, 2 agosto 2023.

<sup>656</sup> L. LONGHI, *Lo strano caso di Ferri sommerso e Renzi salvato*, in *The Huffington Post*, 31 luglio 2023.

dall'uso successivo dei risultati a sostegno di provvedimenti disciplinari o dalla diffusione delle intercettazioni tramite i media, fino a influenzare l'equilibrio democratico<sup>657</sup>. Anche se l'iniziativa della Sezione disciplinare fosse legittima, potrebbe in futuro essere sfruttata da interessi esterni volti a limitare il libero confronto politico tra le forze parlamentari, ostacolando la libertà del parlamentare di comunicare liberamente<sup>658</sup>. Rimane centrale l'esigenza di tutelare la libertà di espressione e comunicazione del parlamentare, e quindi la sua libertà di azione politica, senza compromettere le prerogative sancite dall'art. 68, co. 3, Cost., poiché la libertà di comunicazione del parlamentare risiede anche nella possibilità di mantenere riservate le proprie conversazioni<sup>659</sup>.

### ***2.1.2 La reazione del Parlamento alla declaratoria di illegittimità costituzionale***

Procedendo con l'analisi del caso, sarà opportuno osservare gli sviluppi presso la Giunta per le autorizzazioni della Camera, al seguito della declaratoria di illegittimità della delibera di diniego di utilizzo delle intercettazioni riguardanti l'onorevole Ferri.

Nella relazione della Giunta, redatta sempre dell'onorevole Pittalis<sup>660</sup>, emerge il *decisum* della Corte nella sentenza n.157 del 2023, il quale, come osservato, ha escluso la natura mirata-indiretta delle captazioni informatiche nei confronti del deputato, alla base della delibera di diniego. La Corte, tuttavia, se da un lato ha ritenuto di accogliere il ricorso avanzato dalla Procura della Repubblica, ritenendo quindi che la Camera avesse travalicato i limiti delle proprie attribuzioni, dall'altro ha rimesso la questione alla Camera per ciò che attiene alla sussistenza dei presupposti previsti ai sensi dell'art. 6, co. 2, della legge n. 140 del 2003, in materia di utilizzazione delle intercettazioni effettuate in un diverso procedimento riguardante terzi.

---

<sup>657</sup> D. NEGRI, *Procedimento a carico dei parlamentari*, in R. ORLANDI E A. PUGIOTTO (a cura di), *Immunità politiche e giustizia penale*, Torino, 2005, 377 ss., in part. 420.

<sup>658</sup> G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari. Natura e limiti di una garanzia costituzionale*, Torino, 1979, pp. 37-38.

<sup>659</sup> E. FURNO, *Libertà di comunicazione e diritto alla riservatezza del parlamentare nelle sentenze nn.157 e 170 del 2023 della Corte Costituzionale in tema di intercettazioni*, cit., p.44; A. DAVOLA, *Intercettazioni "indirette" e "casuali" nella sentenza n. 157 del 2023: un cambio di prospettiva nella giurisprudenza della Corte costituzionale? Nota a Corte cost., sentenza n. 157 del 2023*, in *Osservatorio AIC*, n. 3, 2024 p. 197.

<sup>660</sup> Cfr. Camera dei deputati, XIX Legislatura, *Relazione della giunta per le autorizzazioni*, Doc. IV n. 1-A, 27 ottobre 2023, in [www.camera.it](http://www.camera.it).

Pertanto, nella relazione della Giunta, sebbene venga ammesso pacificamente che la natura casuale delle captazioni in questione sia indiscutibile alla luce della sentenza della Corte costituzionale, si è tuttavia sottolineato come i margini di apprezzamento della Camera fossero ancora significativi, specie in ordine alla verifica della sussistenza di due presupposti, ossia che la Sezione disciplinare del CSM:

1. Abbia fornito adeguata motivazione circa l'effettiva necessità di utilizzare le intercettazioni nel procedimento disciplinare *a quo*, nonché in ordine la rilevanza e coerenza delle medesime rispetto all'impianto accusatorio;
2. Abbia prodotto, nella documentazione presentata alla Camera, la copia integrale dei verbali delle registrazioni e dei tabulati di conversazioni, così come previsto dall'articolo 6, co. 4, della legge 140 del 2003<sup>661</sup>.

Sulla prima questione, la Giunta ha tenuto conto *in primis* del quadro normativo, specie il co. 2 dell'articolo 6 della legge 140/2003, il quale prescrive che l'autorità giudiziaria possa chiedere di utilizzare le intercettazioni nei confronti del parlamentare solo qualora lo ritenga necessario, e della giurisprudenza della Corte costituzionale in materia. La Giunta analizzando l'istanza della Sezione disciplinare ha ritenuto che, innanzitutto, non fosse stato chiarito nella stessa in modo *palese e stringente* le ragioni per le quali le captazioni informatiche in questione sarebbero necessarie e indispensabili ai fini della prosecuzione del procedimento disciplinare a carico dell'onorevole Ferri<sup>662</sup>. La Giunta ha poi, a tal riguardo, evidenziato come già nelle motivazioni della richiesta emerga che l'eventuale provvedimento di diniego sarebbe stato inidoneo ad impedire la prosecuzione del giudizio disciplinare a carico dell'onorevole Ferri, basandosi l'incolpazione a suo carico anche su altri elementi di prova, pertanto suggerendo una natura quasi *ad abundantiam* del materiale probatorio. È stato poi reso evidente, nella relazione redatta dall'onorevole Pittalis, come la Sezione disciplinare del CSM non abbia compiuto, inoltre, un congruo bilanciamento degli interessi costituzionali in gioco, così come indicato dalla Consulta nella sua costante giurisprudenza in materia. Ad avviso della Giunta, infatti, sembrerebbe che dal tenore della domanda avanzata alla Camera,

---

<sup>661</sup> *Ibid.*

<sup>662</sup> *Ibid.*

l'interesse sotteso alle esigenze investigative sia per il CSM sempre prevalente su quello al libero, integro, e indipendente svolgimento del mandato parlamentare<sup>663</sup>.

Sulla seconda questione, in ordine al rispetto dell'articolo comma 4 della legge n.140/2003, si è poi evidenziato come, secondo la presente norma, l'autorità giudiziaria debba trasmettere alla Camera di appartenenza del parlamentare le copie integrali dei verbali, delle registrazioni e dei tabulati delle intercettazioni. Questo obbligo, mirante a garantire una rappresentazione completa del compendio probatorio, permetterebbe così alla Camera di valutare accuratamente la natura delle intercettazioni e la loro rilevanza, nel rispetto delle prerogative costituzionali del Parlamento. Nel caso specifico, la Giunta ha rilevato che tale prescrizione non è stata rispettata<sup>664</sup>. Alcune intercettazioni richieste dalla Sezione disciplinare non sono state trasmesse alla Camera, nonostante le richieste esplicite e le discussioni avvenute, non furono corrisposti taluni progressivi delle intercettazioni tra il 9 maggio e il 29 maggio 2019. Queste mancanze hanno quindi reso, ad avviso della Giunta, giuridicamente impossibile concedere l'autorizzazione all'uso delle intercettazioni. Inoltre, la Giunta ha notato che le registrazioni trasmesse mediante *trojan* non sono continue, ma consistono in singoli progressivi che durano solo pochi secondi o minuti. Tra un progressivo e l'altro ci sarebbero intervalli temporali in cui le comunicazioni non sono registrate o non sono state trasmesse. Questo provoca "vuoti" nelle intercettazioni, rendendo il materiale incompleto. Per questi motivi, si è proposto all'Assemblea di negare l'autorizzazione all'utilizzo delle intercettazioni riguardanti l'onorevole Ferri, richiesta dalla Sezione disciplinare del CSM<sup>665</sup>. L'esito cui è pervenuta la Giunta per le autorizzazioni è stato confermato in Aula pochi mesi dopo, tra gli applausi dei deputati del gruppo Fratelli d'Italia e di deputati dei gruppi Forza Italia e Noi Moderati.<sup>666</sup>

## ***2.2 La sentenza 170 del 2023: il caso "Renzi"***

---

<sup>663</sup> *Ibid.*

<sup>664</sup> *Ibid.*

<sup>665</sup> *Ibid.*

<sup>666</sup> Cfr. Camera dei deputati, XIX Legislatura, *Resoconto stenografico della seduta del 19 dicembre 2023*, in [www.camera.it](http://www.camera.it)

Un ulteriore caso, che viene in rilievo nella attuale legislatura<sup>667</sup>, è quello riguardante il senatore Matteo Renzi, *ex* Presidente del Consiglio dei ministri, pervenuto alla Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato della Repubblica al seguito dell'accoglimento del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Senato della Repubblica nei confronti della Procura della Repubblica di Firenze, per avere quest'ultima acquisito corrispondenza scritta riguardante il medesimo senatore Renzi, senza previa autorizzazione del Senato, menomando con ciò le attribuzioni garantite al senatore ai sensi dell'art. 68, co.3, Cost.<sup>668</sup>. La sentenza n. 170 del 27 luglio 2023 si distingue per l'ampliamento del concetto di «corrispondenza» alle comunicazioni elettroniche e telematiche<sup>669</sup>.

Il caso prende avvio dal conflitto tra poteri dello Stato, sollevato dal Senato della Repubblica l'11 maggio 2022 nei confronti della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Firenze<sup>670</sup>, per una presunta violazione delle prerogative parlamentari garantite dall'art. 68, co. 3, Cost. In particolare, la Procura, nell'ambito di un procedimento penale che coinvolgeva, tra gli altri, il senatore Matteo Renzi<sup>671</sup>, aveva acquisito senza autorizzazione del Senato comunicazioni del senatore via *WhatsApp* e *e-mail*, nonché estratti del suo conto corrente bancario. Il Senato ha contestato la violazione dell'art. 68, co. 3, Cost. e dell'art. 4 della legge n. 140 del 2003, sostenendo che la Procura avesse indebitamente acquisito corrispondenza di un parlamentare senza la necessaria autorizzazione. La questione centrale ruotava attorno alla qualificazione dei messaggi *WhatsApp* e delle *e-mail* come «corrispondenza», e alla determinazione del regime di

---

<sup>667</sup> XIX Legislatura della Repubblica Italiana

<sup>668</sup> Cfr. Senato della Repubblica, XVIII Legislatura, *Questione se il Senato debba promuovere conflitto di attribuzione tra poteri dello stato innanzi alla corte costituzionale con riguardo agli atti posti in essere nell'ambito del procedimento penale pendente dinanzi alla procura della repubblica presso il tribunale di Firenze nei confronti del senatore Renzi*, Doc. XVI n.9, 20 dicembre 2021, in [www.senato.it](http://www.senato.it).

Approvato poi dall'Assemblea: Cfr. Senato della Repubblica., XVIII Legislatura, *Resoconto stenografico dalla seduta del 22 febbraio 2022* in [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>669</sup> G. GUZZETTA, *La nozione di comunicazione e altre importanti precisazioni della Corte costituzionale sull'art.15 della Costituzione nella sentenza n.170 del 2023, art.15 della Costituzione nella sentenza n.170 del 2023*, in *Federalismi.it*, 2023, n.21, p. 81 ss.; M. BORGABELLO, *Il concetto di "corrispondenza" nella sentenza n.170 del 2023 della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza penale web*, 2023, n. 7-8, e N. D'ANZA, *La Corte costituzionale estende ai soggetti non parlamentari l'immunità di cui all'art.68, comma 3, Cost. con riguardo alla corrispondenza scambiata con membri del Parlamento*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2023, n.3, p.105 ss.

<sup>670</sup> Ricorso iscritto nel registro confl. poteri al n.8 del 2022, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n.45, prima serie speciale, dell'anno 2022.

<sup>671</sup> Procedimento penale iscritto al n.3745 del registro generale delle notizie di reato del 2019.

autorizzazione da applicare: ci si interrogava se la richiesta dovesse essere preventiva o successiva rispetto all'atto di indagine<sup>672</sup>. Il Senato sosteneva che il termine "corrispondenza" doveva essere interpretato in modo da includere anche le comunicazioni elettroniche, in quanto i Costituenti non avrebbero potuto prevedere l'evoluzione tecnologica e la inevitabile recessione dello strumento postale novecentesco<sup>673</sup>. Inoltre, la protezione costituzionale non si sarebbe esaurita con la ricezione del messaggio, ma si sarebbe estesa fino a quando il mittente e il destinatario lo consideravano rilevante<sup>674</sup>. Pertanto, partendo dal presupposto che i principi enunciati dalla giurisprudenza costituzionale in materia di intercettazioni potessero essere estesi anche ai casi di sequestro di corrispondenza, il ricorrente denunciava la natura «mirata» delle indagini condotte dalla Procura di Firenze, ritenendola una violazione dell'art. 68, co. 3, Cost.<sup>675</sup>.

La Procura, dal canto suo, ha argomentato che i messaggi e le *e-mail*, una volta letti, non rientrano più nella categoria di «corrispondenza», diventando semplici documenti<sup>676</sup>. Inoltre, ha sostenuto che l'art. 68 della Costituzione si applica solo alle indagini dirette sui parlamentari, mentre l'autorizzazione preventiva sarebbe necessaria solo se il parlamentare fosse il soggetto esplicitamente individuato per l'attività di captazione. Infine, ha escluso la necessità di autorizzazione successiva, poiché l'art. 6 della legge n.

---

<sup>672</sup> P. VILLASCHI, *La posta elettronica e i messaggi WhatsApp sono corrispondenza? Note a margine del ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal Senato della Repubblica in relazione al "caso Renzi"*, in *Federalismi.it*, 2023, n.7, p.234 ss.

<sup>673</sup> Corte Cost. sent. n. 170/2023, punto 1.4 del ritenuto in fatto.

<sup>674</sup> Si ricorderà la posizione di P. BARILE, E. CHELI, *Corrispondenza (libertà di)*, cit., p. 745 per cui la corrispondenza si caratterizza per la sua natura intersoggettiva, cioè riguarda comunicazioni tra soggetti determinati. Inoltre, tali comunicazioni hanno un carattere di attualità, acquisendo la qualifica di corrispondenza nel momento in cui viene scelto e utilizzato un mezzo per trasmetterle. Come chiarito sempre da P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, cit., pp.164-165, la corrispondenza non si esaurisce con la ricezione e la lettura da parte del destinatario, ma perde tale qualifica solo quando, con il passare del tempo, il messaggio assume la natura di documento storico, privo di attualità e con valore meramente retrospettivo.

<sup>675</sup> Corte Cost., sent. n. 170/2023, punto 1.4 del ritenuto in fatto.

<sup>676</sup> Del medesimo avviso E. GIANFRANCESCO, *Profili ricostruttivi della libertà e segretezza di corrispondenza e comunicazione*, cit., p.236, per il quale il termine finale della garanzia costituzionale «non possa che coincidere con l'esaurimento (del corrispondere o del comunicare) e quindi con il momento in cui il destinatario prende cognizione della comunicazione a lui diretta o, secondo un'impostazione ancora più restrittiva, con la ricezione del messaggio da parte del medesimo». Cfr. sul punto P. GIOCOLI NACCI, *Libertà di corrispondenza*, in G. SANTANIELLO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Padova, 1990, p. 113, nonché A. VALASTRO, *L'art.15 e i principi costituzionali sulla libertà della corrispondenza e delle comunicazioni*, in R. ZACCARIA, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova, 2003, p.110.

140 del 2003 non si applica ai sequestri di corrispondenza, fattispecie regolata solo dall'art. 4 della stessa legge<sup>677</sup>.

Nella sentenza n. 170 del 2023, la Corte costituzionale ha stabilito che la Procura della Repubblica non poteva procedere all'acquisizione di messaggi di posta elettronica e *WhatsApp* di un parlamentare, o a lui indirizzati, conservati in dispositivi elettronici appartenenti a terzi, senza previa autorizzazione del Senato. Tale acquisizione era avvenuta nell'ambito di un procedimento penale che coinvolgeva lo stesso parlamentare e terzi, violando così l'art. 68, co. 3, Cost.. Tuttavia, la Corte non ha accolto il ricorso nella parte in cui si contestava l'acquisizione degli estratti conto del senatore Renzi, in quanto tali documenti, inviati dalla Banca d'Italia, non erano stati spediti come corrispondenza al parlamentare<sup>678</sup>. La Corte si è posta il quesito se l'acquisizione di tali materiali fosse riconducibile alla nozione di "sequestro di corrispondenza" protetta dall'art. 68, co. 3, Cost. Secondo la Corte, la nozione di "corrispondenza" deve essere interpretata in modo ampio, alla luce dell'art. 15 Cost.<sup>679</sup>, che tutela qualsiasi forma di comunicazione di idee, sentimenti o dati tra due o più soggetti, a prescindere dal mezzo utilizzato. Tale protezione si estenderebbe anche ai moderni strumenti di comunicazione elettronica e informatica, come *e-mail* e i messaggi *WhatsApp*, che vengono considerati al pari delle lettere o biglietti chiusi<sup>680</sup>.

In merito alla questione se i messaggi già ricevuti e letti, ma conservati nei dispositivi elettronici, mantengano la natura di corrispondenza, la Corte ha accolto la tesi del Senato, rigettando quella della Procura. Per la Corte, infatti, la protezione costituzionale non si esaurisce con la ricezione del messaggio da parte del destinatario, ma continua fino a quando tale comunicazione mantiene rilevanza per i soggetti coinvolti. Inoltre, la riservatezza è garantita sia per le *e-mail*, che sono accessibili solo tramite credenziali personali, sia per i messaggi *WhatsApp*, protetti da sistemi di accesso. Questa protezione costituzionale è ancora più stringente nel caso delle comunicazioni di parlamentari, poiché l'art. 68, co.3, Cost. prevede che il sequestro di corrispondenza parlamentare

---

<sup>677</sup> Corte Cost., sent. n. 170/2023, punto 5.2 del ritenuto in fatto.

<sup>678</sup> Si veda il comunicato della Corte costituzionale del 27 luglio 2023

<sup>679</sup> E. GIANFRANCESCO, *Profili ricostruttivi della libertà e segretezza di corrispondenza e comunicazione*, cit., p. 234, la Costituzione, utilizzando la formula aperta "ogni altra forma di comunicazione", ha introdotto una sorta di *concetto-valvola*, per cui ogni mezzo che l'evoluzione tecnologica mette a disposizione a fini comunicativi può usufruire della garanzia in esame.; Sul punto, A. VALASTRO, *Libertà di comunicazione e nuove tecnologie*, cit., p.118.

<sup>680</sup> Corte Cost., sent. n. 170/2023, punto 4.2 del considerato in diritto.

richieda l'autorizzazione della Camera di appartenenza. La Corte ha rigettato l'argomento della Procura secondo cui si trattava di una semplice acquisizione documentale, affermando che ridurre le comunicazioni a meri documenti dopo la loro ricezione significherebbe circoscrivere indebitamente la tutela costituzionale<sup>681</sup>.

In definitiva, la Corte ha chiarito che l'art. 68, co. 3, Cost. tutela la corrispondenza dei parlamentari, compresa quella elettronica, anche dopo la ricezione del messaggio, finché esso conserva carattere di attualità. Solo quando il messaggio perde ogni interesse per la sua riservatezza, trasformandosi in un documento storico, cessa la protezione costituzionale.

In conclusione, meritano attenzione anche i lavori della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari del Senato, sulla domanda di autorizzazione ed eseguire un sequestro di corrispondenza nei confronti del senatore Renzi, avanzata dal GUP di Firenze il 20 novembre 2023<sup>682</sup>, al seguito della sentenza n.170 del 2023, che ricordiamo essere stata emessa il 27 luglio 2023.

La relazione della Giunta, redatta dal senatore Durnwalder, si presenta in primo luogo bipartita in un'analisi fattuale e una di diritto<sup>683</sup>. Da un lato la relazione ripercorre i passaggi salienti della sentenza della Corte Costituzionale n.170 del 2023; dall'altro la Giunta ha proceduto a compiere un'analisi intorno alla sussistenza del *fumus persecutionis*, ritenendo che nel caso della richiesta di sequestro della corrispondenza del senatore Renzi, rileva un *fumus persecutionis* c.d. di secondo grado ossia emergente dalla ripetizione di atti investigativi<sup>684</sup>. La Giunta ha infatti individuato come “*figure sintomatiche*” di un'eccessiva attenzione investigativa e un non corretto esercizio del potere d'indagine, i ripetuti annullamenti dei provvedimenti di sequestro relativi alla

---

<sup>681</sup> *Ibid.*

<sup>682</sup> Senato della Repubblica, *Domanda di autorizzazione a eseguire un sequestro di corrispondenza nei confronti del senatore Renzi*, Doc IV n.2, 20 Novembre 2023, in [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>683</sup> Senato della Repubblica, *Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari*, Doc IV n.2A, 27 Marzo 2024, in [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>684</sup> La dottrina e la giurisprudenza parlamentare distinguono tre tipologie di *fumus persecutionis*: il *fumus* di primo grado, ossia l'intenzione persecutoria personale del magistrato; il *fumus* di secondo grado che risiede nelle modalità delle azioni investigative che suggeriscono persecuzione; il *fumus* di terzo grado che si manifesta infondatezza dell'attività giudiziaria.

Fondazione *Open* da parte della Cassazione<sup>685</sup>. La ripetuta violazione dei principi di diritto da parte del Tribunale di Firenze, nonostante le indicazioni della Cassazione, è stata considerata, infatti, un chiaro segno di *fumus persecutionis*<sup>686</sup>. La Corte di Cassazione ha infatti più volte rilevato che il Tribunale di Firenze non ha dimostrato adeguatamente il nesso tra i reati ipotizzati e i beni sequestrati, considerando che il destinatario del sequestro era un soggetto terzo non coinvolto direttamente nei reati<sup>687</sup>. La Cassazione ha ribadito inoltre l'illegittimità di sequestri a fini esplorativi, evidenziando che il sequestro era «*onnivoro ed invasivo*»<sup>688</sup>, sproporzionato rispetto alle indagini sui reati ipotizzati. Pertanto, tale carattere eccessivamente aggressivo del sequestro, rivolto a privati finanziatori e non direttamente a Renzi, suggerirebbe per la Giunta un *fumus persecutionis* c.d. di contesto, evidenziato da ripetuti annullamenti di provvedimenti da parte della Cassazione. La Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari, basandosi su queste

---

<sup>685</sup> Per un esempio significativo si veda Corte cass., sez. VI, sent. n. 28796//2020, in cui la Sesta sezione penale della Corte di Cassazione ha annullato l'ordinanza del 16 dicembre 2019 del Tribunale di Firenze, che confermava il sequestro di documentazione informatica nei confronti di M.C., membro della Fondazione Open, per il reato di finanziamento illecito ai partiti. La Cassazione ha rilevato che il Tribunale aveva erroneamente considerato la Fondazione come un'articolazione del partito politico senza adeguate prove. Un altro esempio è Corte cass., sez. II, sent. n. 29409/2021, in la Corte ha annullato una seconda ordinanza del Tribunale di Firenze riguardante il sequestro, rinviando per un nuovo giudizio. Questi esempi dimostrano che la giurisprudenza del Tribunale di Firenze ha spesso subito correzioni da parte della Cassazione, evidenziando, ad avviso della Giunta, un *fumus persecutionis* di secondo grado nei confronti del senatore Renzi e della Fondazione Open. La Corte di Cassazione, inoltre, ha annullato il provvedimento che aveva qualificato la Fondazione Open come uno strumento di raccolta fondi per le attività politiche di Matteo Renzi, evidenziando diverse carenze nella valutazione del Tribunale di Firenze. In particolare, la Corte ha criticato il Tribunale per non aver considerato le prove difensive che dimostravano il costante impegno della Fondazione nel sostenere eventi come la Leopolda, senza collegamenti diretti con il Partito Democratico. La Cassazione ha sottolineato la necessità di verificare se la Fondazione operasse in modo deviante rispetto ai suoi scopi statuari e se i flussi finanziari fossero realmente destinati a finanziare il partito. Inoltre, Corte cass., sez. VI, sent. n. 11835/2022 ha annullato senza rinvio l'ordinanza e il decreto di perquisizione, affermando che il Tribunale non si era conformato ai principi di diritto stabiliti nelle precedenti sentenze della Cassazione. La Corte ha rilevato una mancanza di verifica riguardo all'attività della Fondazione, la mancanza di prove sufficienti di finanziamento illecito e una distonia tra i beni sequestrati e il reato contestato. La Corte ha criticato la generalizzata acquisizione di materiale informatico come sproporzionata e esplorativa, non correlata alle necessarie verifiche documentali. Infine, Corte cass., sez. II sent. n. 34265/2020, la Cassazione ha annullato senza rinvio i provvedimenti di perquisizione e sequestro riguardanti soggetti terzi che avevano fatto versamenti alla Fondazione Open, nel contesto di un procedimento contro il Presidente della Fondazione per finanziamento illecito ai partiti e traffico di influenze illecite. In tale circostanza, la Corte ha osservato che il sequestro era asimmetrico rispetto al reato in indagine e mirava ad acquisire notizie di altri reati non specificamente individuati.

<sup>686</sup> Senato della Repubblica, *Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari*, Doc IV n.2A, 27 Marzo 2024, in [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>687</sup> Corte cass., sez. II, sent. n. 29409/2021.

<sup>688</sup> Corte cass., sez. VI, sent. n. 11835/2022.

pronunce, ha determinato l'esistenza di un «*plausibile sospetto*» di persecutorietà, sufficiente a negare l'autorizzazione al sequestro<sup>689</sup>.

Infine, la Giunta ha rilevato una carenza motivazionale nella richiesta di autorizzazione per il sequestro, non giustificando adeguatamente la necessità del sequestro in relazione ai valori costituzionali coinvolti. Pertanto, la Giunta ha deliberato di proporre all'Assemblea il diniego dell'autorizzazione a eseguire il sequestro della corrispondenza di Matteo Renzi, ai sensi dell'articolo 68, co. 3, Cost. Il diniego proposto dalla Giunta è stato successivamente confermato in Aula nella seduta del 7 maggio 2024<sup>690</sup>.

### ***2.2.1 La ricostruzione della nozione di “corrispondenza” alla luce della sentenza 170 del 2023***

Nella sentenza n.170 del 2023, la Corte costituzionale ha accolto il ricorso presentato dal Senato, fornendo una ricostruzione dettagliata e approfondita del concetto di comunicazione protetta dall'art. 15 della Costituzione. In tale decisione, la Corte ha stabilito che la tutela costituzionale delle comunicazioni personali si estende, ai sensi dell'art. 68, co.3, Cost., anche alle comunicazioni dei parlamentari, ampliando così l'ambito di protezione previsto per tutti i cittadini. I giudici costituzionali hanno affermato che le garanzie previste dall'art. 68 Cost. non rappresentano un privilegio individuale del parlamentare, bensì uno strumento per garantire il corretto svolgimento delle funzioni parlamentari, preservando i membri del Parlamento da possibili pressioni o interferenze, soprattutto in ambito giudiziario<sup>691</sup>.

Già in una precedente pronuncia<sup>692</sup>, la Corte aveva chiarito che la protezione prevista dall'art. 15 Cost. si estendeva non solo alla corrispondenza tradizionale, come quella

---

<sup>689</sup> Senato della Repubblica, *Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari*, Doc IV n.2A, 27 Marzo 2024, in [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>690</sup> Senato della Repubblica, *Resoconto stenografico della seduta del 7 maggio 2024*, in [www.senato.it](http://www.senato.it)

<sup>691</sup> Per un approfondimento L. LONGHI, *La libertà e la segretezza delle comunicazioni dei parlamentari in due recentissime sentenze della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, cit. p. 65; A. D'ANDREA, *I fatti dietro gli emoticon: la Corte “copre” qualsiasi condotta del parlamentare veicolata consapevolmente tramite Whatsapp*, in *Giur. Cost.*, 2023, n.6; A. CHELO, *Davvero legittimo il sequestro di messaggi e-mail già letti?*, in *Giur. Cost.*, 2023, n.4, p.1747.

<sup>692</sup> Corte cost., sent. n. 20/2017; Per un approfondimento su tale sentenza si vedano M. MENGOZZI, *Riservatezza della corrispondenza epistolare e “residuo” di libertà dei detenuti. L'uso poliedrico dell'art.3 Cost. tra uguaglianza, ragionevolezza e proporzionalità*, in *Giur. cost.*, 2017, p.132 ss.; M. RUOTOLO, *Regolazione dei mezzi di ricerca della prova e limiti del sindacato della Corte costituzionale (sentenza n.20 del 2017)*, in *Quad. cost.*, n.2, 2017, p. 376 ss.; D. CODUTI, *Libertà e segretezza della corrispondenza dei*

cartacea, ma anche a tutte le forme di comunicazione rese possibili dai progressi tecnologici, inclusi i messaggi elettronici, informatici e telefonici. In tale contesto, la Corte aveva riconosciuto che la libertà e la segretezza della corrispondenza, tutelate dall'art. 15 della Costituzione, coprono ogni tipo di comunicazione tra soggetti determinati, a prescindere dal mezzo utilizzato per la trasmissione del pensiero<sup>693</sup>. Questo approccio ha permesso di includere nella protezione costituzionale anche le comunicazioni effettuate attraverso strumenti tecnologici moderni, come le *e-mail* e i messaggi di testo, che all'epoca della stesura della Costituzione non esistevano. In questo senso, la giurisprudenza della Corte si è allineata con la normativa europea e la legislazione nazionale di attuazione, che considerano i servizi di messaggistica istantanea e posta elettronica come veri e propri servizi di comunicazione interpersonale<sup>694</sup>.

Sotto il profilo procedurale, la Corte costituzionale ha affrontato una questione particolarmente rilevante nel caso in esame: quale modalità debba essere seguita nel caso di sequestro di un dispositivo appartenente a un terzo, contenente però comunicazioni di un parlamentare. In tale contesto, osservato, la Corte ha accolto la posizione sostenuta dal Senato, evidenziando l'esigenza di conciliare il principio della tutela della corrispondenza parlamentare con la necessità di garantire le funzioni parlamentari da indebite interferenze da parte del potere giudiziario, come richiesto dall'art. 68, co. 3, Cost. La Corte ha sottolineato che i sequestri di corrispondenza di parlamentari devono essere regolati da un'autorizzazione preventiva, come previsto dall'art. 4 della legge n. 140/ 2003, e non possono essere assoggettati alla disciplina dell'art. 6 della stessa legge, che riguarda l'autorizzazione successiva per l'utilizzo di intercettazioni e tabulati telefonici. Tale disciplina sarebbe da applicare, ad avviso della Corte, sia se il sequestro sia "mirato" sia che lo stesso sia "occasionale"<sup>695</sup>.

In questo quadro, si è ribadito che, anche se nel dispositivo elettronico di una persona sottoposta a indagini possano essere conservati messaggi inviati o ricevuti da un

---

*detenuti nella sentenza n.20 del 2017 della Corte costituzionale, Federalismi.it, 2017, n.2, p.2 ss.; E. ANDOLFATTO, Intercettazione delle comunicazioni epistolari: la Corte costituzionale ribadisce l'inapplicabilità dell'art.266 c.p.p. in via analogica, in Penalecontemporaneo.it, 2017, n.3, p.284 ss.*

<sup>693</sup> Corte cost., sent. n. 20/2017, punto 3.3 del considerato in diritto.

<sup>694</sup> Art.2, n.4, della direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, che istituisce il codice europeo delle comunicazioni elettroniche (rifusione); Si veda inoltre R. ZACCARIA, A. VALASTRO, E. ALBANESI, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova, 2021, p. 176 ss.

<sup>695</sup> Corte cost., sent. n. 170/2023, punto 5.1 del considerato in diritto.

parlamentare, l'autorità inquirente può comunque procedere al sequestro del dispositivo per acquisire tutti gli altri dati che non abbiano attinenza con la corrispondenza parlamentare. Tuttavia, prima di procedere all'estrazione e all'acquisizione di tali messaggi, è necessaria una preventiva autorizzazione della Camera di appartenenza del parlamentare coinvolto, in conformità con quanto previsto dall'art. 68, co. 3, Cost. In questo modo, la Corte ha precisato che l'autorizzazione non può essere concessa a posteriori, come sostenuto dalla parte resistente, ma deve precedere il sequestro della corrispondenza<sup>696</sup>.

Tale impostazione procedurale rappresenta un punto di equilibrio tra due esigenze contrapposte<sup>697</sup>. Da un lato, evita un'interpretazione troppo estensiva delle prerogative parlamentari, che potrebbe ostacolare ingiustificatamente l'attività investigativa dell'autorità giudiziaria; dall'altro, preserva le garanzie costituzionali legate alla libertà e alla segretezza delle comunicazioni parlamentari, riconoscendone l'importanza anche per la tutela della funzione parlamentare nel suo complesso<sup>698</sup>. La Corte ha inoltre sottolineato che la protezione della corrispondenza, riconosciuta come uno degli aspetti fondamentali della dignità personale, costituisce un vincolo interpretativo" che deve essere applicato in modo da ampliare, e non limitare, la libertà garantita dall'art. 15 della Costituzione<sup>699</sup>.

In conclusione, la Corte costituzionale ha riaffermato che, analogamente alla protezione prevista per le comunicazioni dei cittadini, anche la corrispondenza dei parlamentari, compresa quella elettronica e telematica, è tutelata dall'art. 68, co. 3, Cost. Tale tutela si estende oltre il momento della ricezione della comunicazione e perdura fino a quando essa mantiene carattere di attualità e interesse per i destinatari, consolidando così una protezione rafforzata rispetto alle comunicazioni ordinarie<sup>700</sup>.

---

<sup>696</sup> *Ibid.*

<sup>697</sup> E. FURNO, *Libertà di comunicazione e diritto alla riservatezza del parlamentare nelle sentenze nn. 157 e 170 del 2023 della Corte Costituzionale in tema di intercettazioni*, cit., p.55; P. VILLASCHI, *La sentenza n. 170 del 2023: la Corte costituzionale chiarisce il perimetro della nozione di corrispondenza e torna sull'interpretazione della legge n. 140 del 2003*, in *Medialaws.eu*, 26 ottobre 2023; L.M. TONELLI, *Un'estensione (eccessiva?) della nozione di «corrispondenza» in una recente sentenza della Corte costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, n. 1, 2024.

<sup>698</sup> Corte cost., sent. n. 170/2023, punto 5.1 del considerato in diritto.

<sup>699</sup> Corte cost., sent. n. 170/2023, punto 5.1 del considerato in diritto; Si ribadisce un indirizzo già espresso dalla Consultin Corte cost, sent. n. 81/1993.

<sup>700</sup> Corte cost., sent. n. 170/2023, punto 5.1 del considerato in diritto.

### 2.3. La sentenza 227 del 2023: il caso “Esposito”

Le vicende giudiziarie che hanno coinvolto il senatore Stefano Esposito, *ex* senatore in carica durante la XVII Legislatura, hanno dato origine ad un intenso dibattito politico e giudiziario. L’attenzione mediatica ha infatti comportato che organi di stampa e *media* abbiano focalizzato la loro attenzione sul caso, arrivando a definire la condotta dalla Procura di Torino, durata tre anni, come un’azione persecutoria nei confronti dell’*ex* parlamentare<sup>701</sup>.

La Corte costituzionale, in occasione di tale caso riguardante il senatore Esposito<sup>702</sup>, ha nuovamente affrontato, il delicato tema delle intercettazioni telefoniche di un membro del Parlamento. Tale questione ha riportato al centro della discussione pubblica non solo il tema delle guarentigie parlamentari, ma anche l’uso delle intercettazioni, alimentando il sospetto che l’art. 68, comma 3, Cost. possa essere percepito come un ulteriore privilegio concesso alla “casta”<sup>703</sup>.

Osservando la sentenza in esame si è individuata una contraddizione con la sentenza relativa al “caso Ferri”<sup>704</sup>. Come osservato, la Corte costituzionale è, a distanza di un breve lasso di tempo, giunta a posizioni divergenti su questioni simili<sup>705</sup>. Tale antinomia potrebbe essere sempre frutto di quelle difficoltà di armonizzazione e bilanciamento, connaturali all’attività della Corte stessa, che si presentano allorché vengano in esame delle materie particolarmente complesse, come le guarentigie parlamentari<sup>706</sup>.

Come osservato nel corso del presente elaborato, infatti, le intercettazioni rappresentano infatti da sempre un campo di scontro tra la magistratura e la politica, poiché la loro regolamentazione richiede un delicato bilanciamento tra le esigenze investigative e la

---

<sup>701</sup>Cfr., ad es., E. ANTONUCCI, *La sentenza della Consulta sul caso Esposito può essere un freno allo strapotere delle toghe*, in *Il foglio.it*, 23 dicembre 2023; L. LONGHI, *Toghe Vs Parlamento. Il caso Esposito rilancia l’allarme*, in *Il Dubbio*, 2 gennaio 2024, pp. 1-2.

<sup>702</sup> Corte cost., sent. n. 227/2023.

<sup>703</sup> Ne parla, per un approfondimento ulteriore, L. CARLASSARE, *Genesi, evoluzione e involuzione delle immunità parlamentari in Italia*, in R. ORLANDI, A. PUGIOTTO (a cura di), *Immunità politiche e giustizia penale*, Torino, 2005, pp. 46-51.

<sup>704</sup> Corte cost., sent. n. 157/2023. Sul *fil rouge* che unisce le sentenze Ferri ed Esposito si veda L. LONGHI, *Libertà delle comunicazioni del parlamentare e intercettazioni: ancora confusione sotto il cielo*, in *Osservatorio AIC*, n. 2, 2024, pp. 270-272.

<sup>705</sup> F. RIBOLDI, *Intercettazioni indirette nei confronti di parlamentari e tutela delle prerogative ex art. 68 Cost.: la Corte Costituzionale si pronuncia sul conflitto di attribuzione sollevato dal Senato nella vicenda relativa al Senatore Esposito*, in *Giuri. Pen.*, cit. p. 1.

<sup>706</sup> L. IMARISIO, *Il Forum. Le intercettazioni nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *La Rivista “Gruppo di Pisa”*, 2023, n. 3, p. 182.

tutela della sfera privata della persona intercettata. Tale bilanciamento diviene ancor più delicato quando il soggetto intercettato è un parlamentare, poiché è necessario garantire che quest'ultimo sia protetto da indebite interferenze giudiziarie nell'esercizio del suo mandato rappresentativo<sup>707</sup>. Ciò si traduce nella necessità di proteggerlo da strumenti investigativi invasivi o atti coercitivi che potrebbero essere utilizzati con finalità persecutorie o di condizionamento, piuttosto che a tutela delle reali esigenze della giurisdizione<sup>708</sup>.

Uno degli aspetti più rilevanti di tale pronuncia è l'individuazione, da parte della Corte, di una serie di criteri che permettono di qualificare la natura delle intercettazioni. Un altro punto di interesse risiede nella notevole estensione del controllo esercitato dalla Corte costituzionale sulle questioni inerenti le intercettazioni di comunicazioni parlamentari<sup>709</sup>. A fronte dell'opinabilità di alcuni degli indici individuati, ci si potrebbe chiedere se tale discrezionalità aumenti il rischio di decisioni contraddittorie, come avvenuto nei casi Ferri ed Esposito, minando così l'obiettivo di razionalizzare la materia che la Corte sembra voler perseguire attraverso l'individuazione dei criteri sintomatici<sup>710</sup>.

Un ulteriore aspetto, che rimane latente nel dibattito, riguarda l'estensione e i limiti del controllo esercitato dalle Camere in sede di valutazione delle richieste di autorizzazione avanzate dall'autorità giudiziaria. La questione non riguarda solo la garanzia parlamentare in sé, né la qualificazione dell'intercettazione come diretta o casuale, ma concerne anche la definizione e l'interpretazione dei criteri attraverso i quali le Camere decidono se concedere o negare l'utilizzo delle intercettazioni in sede processuale. Tali criteri dovrebbero essere interpretati alla luce del principio di leale collaborazione tra i poteri dello Stato, garantendo così un equilibrio adeguato tra la necessità di tutelare la funzione parlamentare e l'esigenza di assicurare il corretto svolgimento dell'attività investigativa<sup>711</sup>.

---

<sup>707</sup> F. GIRELLI, *Le intercettazioni indirette delle comunicazioni dei parlamentari*, in *Arch. pen.*, n. 3, 2014.

<sup>708</sup> S. BISSARO, *L'incerto discrimen tra intercettazioni "indirette" e "casuali" alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 157 del 2023*, in *Osservatorio AIC*, 2024, n.1, pp. 247-248.

<sup>709</sup> F. PASQUINI, *La Corte costituzionale e il "Caso Esposito": le questioni (ancora) controverse in materia di intercettazioni delle conversazioni del parlamentare. Nota a Corte Cost., sentenza n. 227 del 2023*, in *Osservatorio AIC*, 2024, n.4, p.247.

<sup>710</sup> L. LONGHI, *Libertà delle comunicazioni del parlamentare e intercettazioni: ancora confusione sotto il cielo*, in *Osservatorio AIC*, 2024, n. 2 p. 7; N. ZANON, *Le opinioni dissenzienti in Corte costituzionale. Dieci casi*, 2024, p.68.

<sup>711</sup> F. GIRELLI, *Intercettazioni, messaggi Whatsapp e ratio delle immunità parlamentari*, in *Giur. Cost.*, 2023, n.6, p. 2647.

La vicenda in analisi prende avvio dalle indagini avviate dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Torino, nell'ambito di diversi procedimenti penali<sup>712</sup>, che coinvolgevano l'imprenditore Giulio Muttoni e il senatore Stefano Esposito.

Vista la complessità dei fatti alla base del procedimento penale è opportuno ripercorrere, gli eventi che hanno condotto il Senato della Repubblica a presentare un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti della Procura torinese, del Giudice per le indagini preliminari e del Giudice dell'udienza preliminare<sup>713</sup>. Nel febbraio 2015, la Procura avviò un'indagine su Giulio Muttoni, sospettando possibili infiltrazioni mafiose nelle sue attività imprenditoriali<sup>714</sup>. L'azienda di Muttoni, *Set Up Live*, fu oggetto di un'interdittiva antimafia emessa dalla Prefettura di Milano nell'agosto dello stesso anno, collegata a lavori per l'Expo. La decisione si basava su legami personali di un socio di minoranza dell'azienda con un membro della 'ndrangheta, comprovati dalla cessione di biglietti gratuiti per concerti. Successivamente, anche la Prefettura di Torino emise un'interdittiva simile. Durante le intercettazioni telefoniche riguardanti Muttoni, il nome "Stefano Esposito" emerse per la prima volta il 3 marzo 2015. A quel tempo, l'autorità giudiziaria non era ancora consapevole che l'intercettato fosse un senatore, nonché membro della Commissione parlamentare antimafia. Solo il 25 marzo, da un'annotazione della polizia giudiziaria, si confermò che il soggetto intercettato era il senatore Stefano Esposito, evidenziando il legame di amicizia con Muttoni e una serie di conversazioni confidenziali in cui si discutevano varie questioni affaristiche riguardanti l'imprenditore<sup>715</sup>. Secondo la Procura, il senatore Esposito avrebbe sfruttato la sua

---

<sup>712</sup> I procedimenti in questione erano pendenti presso il Tribunale di Torino e sono stati tutti riuniti nel fascicolo n. 24047/2015 R.G.N.R. Nell'ambito di tale procedimento, la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Torino ha presentato, in data 29 luglio 2021, la richiesta di rinvio a giudizio, mentre il Giudice per l'udienza preliminare ha emesso il decreto che dispone il giudizio il 1° marzo 2022 nei confronti del senatore.

<sup>713</sup> Il ricorso è stato presentato l'11 maggio 2023, registrato al n. 13 nel registro dei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato per l'anno 2022, fase di merito, e successivamente pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, prima serie speciale, n. 21 dell'anno 2023, fase di merito.

<sup>714</sup> Il Prefetto di Torino adotta l'interdittiva nel febbraio 2018 ritenendo che Giulio Muttoni, nonostante la carica allora ricoperta (presidente formalmente non operativo), sia comunque nelle condizioni di esercitare la propria influenza sulla società grazie ai legami familiari e personali con gli altri componenti dell'amministrazione. La legittimità di tale provvedimento è stata confermata dal TAR Piemonte con la sentenza n. 197/2020, passata in giudicato. La srl *SET UP LIVE* propone una nuova istanza di riesame nel 2021, evidenziando la definitiva estromissione di Giulio Muttoni dall'organigramma societario. Il Prefetto di Torino, tuttavia, valutata la permanenza del rischio di condizionamento mafioso e la giurisprudenza amministrativa consolidatasi in materia, conferma l'interdittiva nel luglio 2021. In data 1 marzo 2023 la srl *SET UP LIVE* viene cancellata dal registro delle imprese per cessazione dell'attività. Nell'agosto 2023, dopo anni di indagini, l'accusa di complicità con la criminalità organizzata viene definitivamente archiviata.

<sup>715</sup> Corte cost., sent. n. 227/2023, punto 6.1. del considerato in diritto.

posizione nella Commissione antimafia per tentare di far revocare il provvedimento interdittivo a carico di Muttoni, ricevendo in cambio vantaggi economici e altre utilità<sup>716</sup>. Successive indagini, datate 19 ottobre 2015, evidenziarono anche il tentativo del senatore Esposito di agevolare l'aggiudicazione di un bando per il Terzo Forum Mondiale sullo Sviluppo Economico, tenutosi a Torino nel 2015, a favore di una società legata a Muttoni, la Parcolimpico<sup>717</sup>. In parallelo, la Procura continuò a indagare su altre figure per ipotesi di turbativa d'asta e peculato relative al Salone del Libro di Torino<sup>718</sup>. Anche in queste intercettazioni, il legame tra Esposito e Muttoni, e il coinvolgimento del senatore in ipotesi di abuso d'ufficio, vennero ulteriormente rafforzati. A queste si aggiunse un terzo filone investigativo che ipotizzava reati di turbativa d'asta, traffico di influenze e corruzione, dando vita al cosiddetto caso "Bigliettopoli", che denunciava un sistema illecito di facilitazioni nell'organizzazione di eventi e concerti a Torino<sup>719</sup>.

Il 15 ottobre 2020, il senatore Esposito ricevette un avviso di conclusione delle indagini preliminari, integrato da un ulteriore avviso pochi giorni dopo, in cui gli venivano contestati i reati di turbativa d'asta, corruzione per atti contrari ai doveri d'ufficio e traffico di influenze illecite. Le accuse si fondavano anche sulle intercettazioni delle conversazioni tra il senatore Esposito e Muttoni, il cui utilizzo, se qualificato come casuale, avrebbe richiesto l'autorizzazione del Senato ai sensi della legge n. 140/2003. Ritenendo che vi fosse stata una violazione delle sue prerogative parlamentari, Esposito si rivolse con una lettera al senato al Senato l'8 marzo 2022, chiedendo che venissero

---

<sup>716</sup> E. SOLA, *Gare truccate e favori illeciti in cambio di soldi, cene e concerti: 40 indagati tra politici, imprenditori e membri delle forze dell'ordine*, in *Il fatto Quotidiano.it*, 15 ottobre 2020. In tale articolo si fa riferimento ad una cena da 539 euro, un orologio da polso Rolex da collezione e un tapis roulant.

<sup>717</sup> Il 13 febbraio 2024, il Tribunale di Torino ha emesso una sentenza di assoluzione per intervenuta prescrizione nei confronti di Enzo La Volta, ex assessore comunale (all'epoca dei fatti membro della giunta comunale guidata da Fassino e coordinatore dell'evento), e di Giulio Muttoni. Entrambi erano imputati per il reato di turbativa d'asta.

<sup>718</sup> A tal riguardo, va sottolineato che il processo di primo grado relativo alle presunte irregolarità nella gestione delle edizioni precedenti del Salone del Libro di Torino, per il periodo 2010-2015, si è concluso nel marzo 2024 con dodici assoluzioni e cinque condanne a pene di lieve entità. Tra gli imputati figurava anche l'ex sindaco di Torino, Piero Fassino, il quale è stato assolto dalle accuse di turbativa d'asta, nonostante i reati a lui contestati fossero già prescritti. E. ANTONUCCI, *Fassino assolto a Torino: il metodo del pm Colace colpisce ancora*, in *Il Foglio*, 22 marzo 2024.

<sup>719</sup> Iscritto nel registro degli indagati l'8 marzo 2017 per concorso nel reato previsto dagli artt. 110 e 353 c.p. (turbata libertà degli incanti), l'allora senatore Esposito ha dichiarato di essere venuto a conoscenza della sua condizione di indagato solo nel novembre 2017, a seguito della notifica da parte della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Torino di un avviso di proroga del termine delle indagini preliminari. Si veda il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (fase di merito), depositato in cancelleria l'11 maggio 2023 dal Senato della Repubblica e pubblicato nella G.U., 1ª serie speciale, n. 21 del 24 maggio 2023.

intraprese azioni a tutela delle guarentigie sancite dall'art. 68, co. 3, Cost.<sup>720</sup>. Il 30 giugno 2022, il Senato deliberò, su proposta della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, di sollevare un conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato<sup>721</sup>. Inoltre, la Giunta approvò la proposta dell'allora Presidente Pietro Grasso di segnalare il caso al Ministro della Giustizia e alla Procura Generale presso la Corte di Cassazione, affinché si valutasse l'apertura di un procedimento disciplinare contro i magistrati torinesi coinvolti nella vicenda<sup>722</sup>.

Venendo quindi ad un'analisi della sentenza n. 227/2023, la Corte costituzionale, prima di affrontare il cuore della questione sollevata, ha ritenuto necessario esaminare due aspetti preliminari. Il primo riguarda la questione, sollevata dalla Procura di Torino, della cessazione della materia del contendere. La Procura sosteneva che, a seguito del trasferimento del processo al Tribunale di Roma, il procedimento fosse tornato alla fase delle indagini preliminari, rendendo non più validi sia la richiesta di rinvio a giudizio sia il decreto che disponeva il giudizio<sup>723</sup>. La Consulta, tuttavia, ha chiarito che persisteva l'interesse del Senato alla risoluzione del conflitto, poiché il trasferimento della competenza era motivato esclusivamente da questioni procedurali inerenti alle fasi preliminari del processo e non incideva sulla natura della controversia. In secondo luogo, pur in assenza di specifiche eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Procura, la Corte ha rilevato un'apparente discrepanza tra il motivo di ricorso evidenziato dal Senato e la violazione denunciata nella relazione della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari. Il Senato aveva lamentato infatti la violazione dell'art. 68, co. 3, Cost. e degli artt. 4 e 6 della legge n. 140/2003, per l'esecuzione di intercettazioni indirette

---

<sup>720</sup> Senato della Repubblica, XVIII Legislatura, *Relazione della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari sulla questione se il Senato debba promuovere conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato innanzi alla Corte costituzionale con riguardo agli atti posti in essere nell'ambito del procedimento penale pendente dinanzi al tribunale di Torino nei confronti dell'onorevole Stefano Esposito*, Doc. XVI n.10, 21 giugno 2022, in [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>721</sup> Senato della Repubblica, XVIII Legislatura, *Resoconto stenografico della seduta del 30 giugno 2022*, in [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>722</sup> Il Procuratore generale della Corte di Cassazione ha avviato un procedimento disciplinare nei confronti del PM Gianfranco Colace e della giudice per le indagini preliminari Lucia Minutella, contestando loro una "grave violazione di legge dovuta a ignoranza o negligenza inescusabile".

<sup>723</sup> Cfr. Corte cass, V sez. pen., sent. n. 40715/2023, punto 4.1, in cui è stata dichiarata la competenza territoriale del Tribunale di Roma per i reati di corruzione continuata per atti contrari ai doveri d'ufficio (art. 319 c.p.) e di traffico di influenze illecite. Le azioni attribuite a Stefano Esposito erano dirette a ottenere informazioni per favorire le imprese di Giulio Muttoni, il quale, in cambio, avrebbe offerto varie utilità. Infatti, il primo reato contestato all'allora senatore si sarebbe verificato a Roma: si tratta di un ingente prestito di denaro, effettuato il 20 maggio 2010 tramite bonifico su un conto corrente intestato a Esposito presso una banca romana, concesso da Giulio Muttoni per l'acquisto di un immobile

riguardanti il senatore Esposito, senza preventiva autorizzazione parlamentare. La Giunta, invece, aveva ricollegato la violazione all'uso delle intercettazioni effettuate sull'utenza di Muttoni, senza la successiva autorizzazione prevista dall'art. 6 della stessa legge<sup>724</sup>.

Nonostante ciò, la Corte ha rilevato che tale apparente discrepanza non inficiasse la sostanza del conflitto. La giurisprudenza costituzionale stabilisce infatti che la corrispondenza tra il contenuto del ricorso e la delibera del Senato deve essere valutata alla luce degli elementi essenziali del conflitto, che nel caso in questione riguardava la mancata valutazione da parte del Senato ai sensi dell'art. 68, co. 3, Cost.<sup>725</sup>.

La Corte ha quindi proceduto all'esame del merito, dichiarando fondato il ricorso del Senato. Ha riconosciuto che le intercettazioni, sebbene eseguite sull'utenza di Muttoni, erano in realtà mirate a captare le comunicazioni del senatore Esposito, come dimostrato da vari indici sintomatici tra i quali la Corte ha incluso: il numero delle conversazioni captate e la natura dei rapporti; il periodo in cui erano avvenute le intercettazioni; il momento in cui sono venuti in rilievo gli indizi a carico del senatore e l'evidente intenzione delle autorità giudiziarie di approfondire la posizione del senatore in vista di un'azione penale nei suoi confronti<sup>726</sup>. È stato evidenziato, in particolare, un documento della polizia giudiziaria datato 3 agosto 2015, che indicava come le intercettazioni avessero fornito spunti investigativi significativi, da cui si evinceva l'inclusione del senatore Esposito tra gli obiettivi dell'indagine. Da quel momento in poi, tutte le intercettazioni dovevano essere considerate rivolte a captare le comunicazioni del senatore. Pertanto, le intercettazioni effettuate dal 3 agosto 2015 fino al termine della legislatura, il 22 marzo 2018, sono state dichiarate illegittime per mancanza dell'autorizzazione parlamentare prevista dall'art. 4 della legge n. 140/2003<sup>727</sup>. Le intercettazioni precedenti a tale data, essendo prive della successiva autorizzazione prevista dall'art. 6 della medesima legge, sono anch'esse state considerate illegittime.

Infine, la Corte ha affermato che non spettava alla Procura della Repubblica di Torino, né ai giudici competenti, disporre, eseguire o utilizzare le intercettazioni riguardanti il

---

<sup>724</sup> Senato della Repubblica, XVIII Legislatura, *Relazione della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari sulla questione se il Senato debba promuovere conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato innanzi alla Corte costituzionale con riguardo agli atti posti in essere nell'ambito del procedimento penale pendente dinanzi al tribunale di Torino nei confronti dell'onorevole Stefano Esposito*, Doc. XVI n.10, 21 giugno 2022, in [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>725</sup> Corte cost., sent. n. 227/2023, punto 5.2 del considerato in diritto.

<sup>726</sup> Corte cost., sent. n. 227/2023, punto 8.1 del considerato in diritto.

<sup>727</sup> Corte cost., sent. n. 227/2023, punto 8.4 del considerato in diritto.

senatore Esposito durante il periodo in questione. Di conseguenza, ha annullato sia la richiesta di rinvio a giudizio della Procura torinese del 29 luglio 2021, sia il decreto che disponeva il giudizio emesso dal Giudice per l'udienza preliminare il 1° marzo 2022.

### ***2.3.1 Gli “indici sintomatici” individuati nella sentenza 227 del 2023: aspetti problematici e il rapporto con il caso “Ferri”***

L'analisi della sentenza 227 del 2023 si arricchisce se messa a confronto con una precedente pronuncia della Corte costituzionale relativa al noto "caso Ferri"<sup>728</sup>, emanata, come osservato, pochi mesi prima.

Sebbene entrambe le decisioni siano redatte dallo stesso giudice, Stefano Petitti, esse esprimono sensibilità diverse, pur mantenendo un filo conduttore comune<sup>729</sup>. Le differenti conclusioni a cui sono pervenuti i giudici costituzionali permettono di evidenziare somiglianze e contraddizioni tra le due sentenze e, allo stesso tempo, di riflettere su questioni generali legate alla disciplina delle immunità parlamentari, su cui persistono dubbi interpretativi<sup>730</sup>. Tra i temi di maggiore rilievo si trovano l'applicazione degli "indici sintomatici", necessari per riconoscere la natura indiretta delle intercettazioni telefoniche, nonché il ruolo della Corte costituzionale in tali conflitti e il delicato equilibrio tra politica e magistratura.

La lettura congiunta delle due sentenze consente di osservare come la sentenza n. 227 navighi nella scia della sentenza n. 157 per quanto riguarda l'obiettivo della garanzia prevista dall'art. 68, co. 3, Cost.. In entrambe, si sottolinea come l'immunità parlamentare non sia un privilegio di casta, bensì una prerogativa costituzionale che tutela i parlamentari nell'esercizio delle loro funzioni, con lo scopo primario di salvaguardare l'autonomia e l'indipendenza delle Camere, e solo in via subordinata di proteggere il singolo parlamentare<sup>731</sup>.

---

<sup>728</sup> Corte cost., sent. n. 157/2023.

<sup>729</sup> L. LONGHI, *Libertà delle comunicazioni del parlamentare*, cit., 3.

<sup>730</sup> F. PASQUINI, *La Corte costituzionale e il “Caso Esposito”: le questioni (ancora) controverse in materia di intercettazioni delle conversazioni del parlamentare. Nota a Corte Cost., sentenza n. 227 del 2023*, cit. p.255.

<sup>731</sup> Sent. n. 157/2023, punto n. 5 del considerato in diritto; sent. n. 227/2023, punto n. 7 del considerato in diritto.

Tuttavia, nell'argomentazione giuridica della sentenza n. 227 emerge chiaramente la volontà della Corte di porre l'accento sul fatto che, nel caso del senatore Esposito, l'attività di intercettazione fosse diretta in maniera evidente e inequivocabile a penetrare nella sua sfera comunicativa, distinguendosi in tal modo dal "caso Ferri", dove tale evidenza mancava<sup>732</sup>. Secondo la Corte, la prova dell'intento della magistratura torinese di captare le conversazioni del senatore Esposito può essere desunta da tre fattori principali. Oltre all'informativa della polizia giudiziaria del 3 agosto 2015, rivestono particolare importanza i due decreti di proroga delle intercettazioni, emessi rispettivamente il 13 e 25 novembre 2015, che rafforzano la consapevolezza che l'intercettazione avrebbe potuto coinvolgere comunicazioni tra Giulio Muttoni e Esposito, confermando così il loro potenziale rilievo penale e investigativo<sup>733</sup>. Questi elementi sono caratterizzati da quella chiarezza e inequivocabilità che la Corte costituzionale ritiene indispensabili per dimostrare che l'atto d'indagine fosse specificamente mirato, a differenza di quanto accaduto nel caso Ferri, dove tale certezza non sussisteva.

Pur concordando con l'esito della sentenza n. 227 della Corte costituzionale, appare opportuno evidenziare alcune questioni di non poco conto ancora irrisolte. In primo luogo, emerge il tema dell'interpretazione e della valutazione, da parte del Giudice delle leggi, dell'incidenza e della portata degli "indici sintomatici" identificati nella giurisprudenza costituzionale, in particolare nelle sentenze nn. 113 e 114 del 2010<sup>734</sup>. Nella sentenza n. 157 sul "caso Ferri", alcuni di questi indici sono stati utilizzati in modo da estendere la nozione di intercettazione occasionale, mentre nella sentenza riguardante il "caso Esposito" la Corte ha adottato un'interpretazione differente, funzionale a riconoscere la natura indiretta delle intercettazioni eseguite dall'autorità giudiziaria torinese<sup>735</sup>. Inoltre, in entrambe le sentenze si rileva una tendenza a relativizzare il valore di alcuni di tali indici.

---

<sup>732</sup> F. PASQUINI, *La Corte costituzionale e il "Caso Esposito": le questioni (ancora) controverse in materia di intercettazioni delle conversazioni del parlamentare. Nota a Corte Cost., sentenza n. 227 del 2023*, cit. p.255.

<sup>733</sup> Così. Corte. cost. sent. n. 227/2023, punto 8.2 del considerato in diritto.

<sup>734</sup> Sent. n. 114/2010, punto n. 5 del considerato in diritto.

<sup>735</sup> A tal proposito, F. BIONDI, *Il forum. Le intercettazioni nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *La Rivista "Gruppo di Pisa"*, 2023, n.3, pp. 148 – 149.

Un esempio particolarmente significativo è rappresentato dal criterio relativo al numero di conversazioni intercettate. Nel caso della sentenza n. 227, il numero elevato di conversazioni captate (quattrocentoquarantasei) è stato considerato indicativo della non occasionalità delle intercettazioni, mentre nel "caso Ferri" la Corte ha ritenuto che il numero ridotto di intercettazioni (quattro) fosse un chiaro indicatore della loro casualità. Questa conclusione è stata oggetto di critica in dottrina<sup>736</sup>. Difatti, se si considera la natura "occasionale" come un evento che si verifica in circostanze particolari e non voluto deliberatamente, appare complesso sostenere che per ben quattro volte l'autorità giudiziaria abbia intercettato casualmente le conversazioni tra il dott. Palamara e l'on. Ferri. Ancorare la valutazione della natura delle intercettazioni esclusivamente a un parametro quantitativo, come nel caso Ferri, rischia di confondere ulteriormente il già labile confine tra intercettazioni occasionali e indirette<sup>737</sup>.

Un altro indice rilevante è quello concernente la natura del rapporto tra il parlamentare e il terzo indagato, che è stato considerevolmente marginalizzato in entrambe le pronunce. Nella sentenza n. 157, infatti, si afferma che l'intensità dei contatti tra Palamara e l'on. Ferri non fosse di particolare rilievo, poiché legata principalmente alle loro attività nelle associazioni interne alla magistratura. Questa valutazione risulta curiosa, poiché dagli atti dell'indagine della Procura di Perugia emergeva una stretta frequentazione tra Ferri e Palamara<sup>738</sup>. La stessa marginalizzazione è presente nella sentenza n. 227, dove la Corte ha stabilito che il legame personale tra il senatore Esposito e Giulio Muttoni non fosse sufficiente per considerare Esposito come obiettivo dell'indagine. Né tantomeno la prevedibilità della loro interlocuzione richiedeva l'autorizzazione prevista dall'art. 4 della legge n. 140/2003<sup>739</sup>. È interessante notare come la Corte non abbia attribuito maggiore importanza a tale indice, nonostante la documentazione raccolta durante le indagini preliminari evidenziasse il profondo legame di amicizia tra Esposito e Muttoni, di cui l'autorità giudiziaria era pienamente a conoscenza.

---

<sup>736</sup> L. LONGHI, *Libertà delle comunicazioni del parlamentare e intercettazioni*, cit., 6; ID., *La libertà e la segretezza delle comunicazioni dei parlamentari*, cit., 60.

<sup>737</sup> Cfr. L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2018, 97; S. BISSARO, *L'incerto discrimen tra intercettazioni "indirette" e "casuali"*, cit., 256; V. GREVI, *Sui limiti di utilizzabilità delle intercettazioni «indirette» (casuali e non casuali) operate nei confronti di un membro del Parlamento*, in *Giur. cost.*, 2007, n.6, p.4391.

<sup>738</sup> Sent. n. 157/2023, punto n. 9.3 del considerato in diritto.

<sup>739</sup> Sent. n. 227/2023, punto n. 8.2 del considerato in diritto.

Questa riduzione dell'importanza del rapporto tra il parlamentare e l'indagato è un elemento che merita attenta riflessione, poiché il consolidamento di tale interpretazione potrebbe condurre a una pericolosa erosione delle guarentigie parlamentari previste dall'art. 68 della Costituzione, mettendo a rischio il libero esercizio del mandato parlamentare. La stessa nozione di intercettazione indiretta, come unanimemente accolta dalla dottrina e parzialmente recepita dalla Consulta nella sentenza in esame, sottolinea l'importanza del rapporto tra il parlamentare e il soggetto la cui utenza è sottoposta a intercettazione per accedere alla sfera comunicativa del primo.

Alcune riflessioni critiche possono essere sollevate in merito alla questione dell'iscrizione del parlamentare nel registro degli indagati, un aspetto che nella vicenda Ferri ha suscitato numerose perplessità. Sebbene questo elemento non possa essere considerato un indicatore decisivo, appare innegabile il suo peso nella risoluzione della sentenza n. 157, rendendo inevitabile una riflessione più ampia al riguardo. Nella sentenza Ferri, la mancata iscrizione del deputato nel registro degli indagati è stata utilizzata come prova della casualità delle intercettazioni, le quali hanno portato il Consiglio Superiore della Magistratura a richiedere l'autorizzazione ai sensi dell'art. 6 della legge n. 140/ 2003. Questo aspetto rappresenta uno dei punti più discussi e controversi del caso Ferri, poiché ha attribuito una rilevanza eccessiva a un criterio che non può essere considerato un automatismo<sup>740</sup>. Infatti, anche in assenza di una formale qualificazione del parlamentare come indagato, le sue condotte potrebbero comunque essere oggetto di un'indagine mirata. Nel "caso Esposito", invece, tale elemento non viene considerato, poiché la Corte Costituzionale afferma esplicitamente che il coinvolgimento del parlamentare come obiettivo dell'indagine qualifica la captazione come indiretta, indipendentemente dall'attribuzione dello status di indagato, qualora gli atti investigativi siano chiaramente orientati a verificare la sua eventuale responsabilità penale<sup>741</sup>. Questa discrepanza, evidente tra le due pronunce, rivela un'apparente contraddizione: la raccomandazione della Corte di valutare complessivamente e non in modo frammentario<sup>742</sup> le circostanze

---

<sup>740</sup> Come evidenziato da N. ZANON, *Le opinioni dissenzianti in Corte costituzionale*, cit., p.68 l'approccio adottato conferisce all'autorità inquirente un controllo pressoché totale fin dalle fasi iniziali del procedimento: un pubblico ministero avveduto potrebbe facilmente evitare l'iscrizione del parlamentare nel registro degli indagati, garantendosi così un margine di vantaggio che gli consentirebbe di procedere con le intercettazioni senza particolari vincoli.

<sup>741</sup> Sent. n. 227/2023, punto n. 8.1. del considerato in diritto.

<sup>742</sup> Sent. n. 157/2023, punto n. 9.1 del considerato in diritto.

fattuali dell'indagine conduce, nella pratica, a esiti divergenti. Si assiste quindi a una prima sentenza che avvalga le decisioni dell'organo giudicante, e a una seconda (o terza, considerando anche la sentenza n. 170 del 2023 sul "caso Renzi") più orientata alla tutela delle garanzie parlamentari previste dall'art. 68, co.3, Cost. Probabilmente, per cercare di dare maggiore coerenza alla propria giurisprudenza in materia, la Corte ha introdotto un nuovo elemento che comprova la natura indiretta delle captazioni<sup>743</sup>. Nel caso del senatore Esposito, questo elemento è individuato in un riferimento temporale preciso, ancorato a un atto oggettivo, ossia l'informativa della polizia giudiziaria del 3 agosto 2015, che segna il punto di svolta delle indagini<sup>744</sup>.

Al termine di questa analisi, emergono altre due questioni rilevanti e tuttora aperte. La prima riguarda il ruolo e il margine di discrezionalità di cui la Corte dispone nell'affrontare tali conflitti. L'individuazione da parte della Corte di un elenco di "indici sintomatici" rappresenta certamente uno strumento utile per garantire trasparenza argomentativa e uniformità nelle future pronunce. Tuttavia, l'esame della sentenza n. 227 del 2023 ha evidenziato come anche criteri oggettivi possano essere soggetti a diverse interpretazioni, conducendo a risultati non sempre coerenti. La pretesa di applicare tali indici come regole rigide e astratte potrebbe rivelarsi fuorviante, soprattutto considerando la discrezionalità che la Corte ha acquisito in questa materia, influenzata dalla complessità del giudizio cui è chiamata a rispondere.

Tale discrezionalità è favorita da vari fattori. *In primis*, l'iniziale vaghezza normativa sul conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato<sup>745</sup> ha lasciato ampi margini di manovra alla Corte, la quale si è trovata a dover definire i contorni di un giudizio non rigidamente determinato, con un approccio interpretativo flessibile<sup>746</sup>. Inoltre, la stessa natura del conflitto, in cui un potere dello Stato agisce per tutelare le proprie prerogative, conferisce alla Corte il ruolo di arbitro, con il compito di stabilire non solo la competenza ma anche le modalità di esercizio del potere, nel tentativo di prevenire future controversie<sup>747</sup>. In

---

<sup>743</sup> Sent. n. 227/2023, punto n. 8.1 del considerato in diritto.

<sup>744</sup> Cfr., L. LONGHI, *Libertà delle comunicazioni del parlamentare e intercettazioni*, cit., 8.

<sup>745</sup> Cfr. L. VOLPE, *Organi e conflitti nel sistema costituzionale (Lineamenti di una metodologia per una ricerca)* in *Rassegna di diritto pubblico*, 1969, p. 615 ss; A. PACE, *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale nel conflitto tra poteri*, in *Giur. cost.*, 1986, p. 782; A. PISANESCHI, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato. Presupposti e processo*, Milano, 1992, p.12.

<sup>746</sup> G. RIVOSCECHI, *Il Parlamento nei conflitti di attribuzione*, Padova, 2003, p. 2.

<sup>747</sup> R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, 2021, p. 503.

questa veste, la Corte tende a interpretare caso per caso, con il rischio di giungere a decisioni che, pur basate sugli stessi indici, possano risultare differenti.

#### ***2.4 La sentenza 117 del 2024: il caso “Siri”***

Concludendo la disamina sulle evoluzioni della libertà di comunicazione del parlamentare, nei più recenti sviluppi della giurisprudenza della Corte costituzionale e della prassi parlamentare, merita attenzione anche una recentissima pronuncia della Consulta, emessa nell’ambito di un giudizio per conflitto di attribuzioni tra poteri dello stato promosso dal GIP del Tribunale ordinario di Roma, ed avente ad oggetto una deliberazione di diniego all’utilizzo di intercettazioni di conversazioni del senatore Armando Siri<sup>748</sup>.

##### ***2.4.1 Il diniego del Senato della Repubblica***

Prima di analizzare la sentenza, tuttavia, si vede necessario ripercorrere quali siano stati i profili di fatto alla base del caso e soprattutto quali siano le motivazioni alla base del diniego proposto dalla Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari e confermato successivamente dall’assemblea del Senato della Repubblica.

Il procedimento penale a carico del senatore Armando Siri era basato su due capi di imputazione relativi a fatti accaduti nel 2018, entrambi incentrati su presunte condotte corruttive nell’esercizio delle sue funzioni. Il primo capo d’imputazione riguardava l’accusa mossa al senatore, in qualità di sottosegretario presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, di aver promosso e concordato, con i vertici ministeriali competenti, l’inserimento di emendamenti in vari provvedimenti governativi (come il decreto sull’incentivazione delle energie rinnovabili) e nella legge di bilancio, al fine di favorire il cosiddetto "minieolico". In cambio, il senatore Siri avrebbe ricevuto una promessa di denaro e l’effettiva dazione di una somma di 30.000 euro da Paolo Franco Arata, amministratore di società operanti nel settore, che avrebbe tratto vantaggio economico dai provvedimenti sostenuti dal senatore<sup>749</sup>.

---

<sup>748</sup> Corte cost. sent. n. 117/2024.

<sup>749</sup> Senato della Repubblica, XVIII Legislatura, *Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari*, Doc. IV n. 10-A, 2 marzo 2022, in [www.senato.it](http://www.senato.it).

Il secondo capo d'imputazione era riferito a delle specifiche condotte poste in essere dal senatore Siri, in concorso con altri soggetti, finalizzate ad ottenere un provvedimento che prevedesse dei finanziamenti per il completamento dell'aeroporto di Viterbo, un progetto di particolare interesse per la società Leonardo S.p.A. Inoltre, il senatore Siri avrebbe esercitato pressioni, direttamente o per interposta persona, sul Comandante Generale della Guardia Costiera, Ammiraglio Ispettore Capo Giovanni Pettorino, affinché rimuovesse dall'incarico di responsabile di un appalto per la fornitura di sistemi radar un funzionario ritenuto critico da Leonardo S.p.A. Per queste azioni, il senatore Siri avrebbe ricevuto la promessa di considerevoli somme di denaro e un pagamento effettivo di 8.000 euro<sup>750</sup>. Nel corso dell'udienza preliminare del 14 aprile 2021, il Pubblico Ministero ha richiesto al Giudice dell'udienza preliminare di trasmettere al Senato una domanda di autorizzazione all'uso di intercettazioni telefoniche e di conversazioni che coinvolgevano il senatore Siri<sup>751</sup>. In particolare, tali intercettazioni erano state effettuate tra maggio e agosto 2018 nell'ambito di un diverso procedimento penale della Procura di Palermo, e in un successivo procedimento a Roma. Le intercettazioni includevano comunicazioni tra il senatore Siri, Paolo Franco Arata e il figlio di quest'ultimo, Federico Arata. Tuttavia, il GIP ha accolto la richiesta del Pubblico Ministero solo per quanto riguardava le intercettazioni ottenute nel procedimento della Procura di Palermo<sup>752</sup>. La difesa del senatore Siri ha poi presentato diverse obiezioni di carattere processuale, tra cui la presunta tardività della richiesta in base all'art. 6, co.2, della legge n. 140/2003 e l'inutilizzabilità delle intercettazioni provenienti dal procedimento di Palermo in violazione dell'articolo 270 del Codice di procedura penale. Inoltre, la difesa ha contestato il carattere indiretto e non fortuito delle intercettazioni stesse<sup>753</sup>. Tali eccezioni sono state tutte respinte dal GIP, il quale ha in merito sottolineato che il senatore Siri era stato iscritto nel registro degli indagati il 25 settembre 2018, a seguito di intercettazioni realizzate con captatore informatico nel cellulare di Paolo Franco Arata nell'ambito di un'indagine della Procura di Palermo per associazione mafiosa. Di conseguenza, si è ritenuto che le intercettazioni tra il senatore Siri e il sig. Arata avessero inizialmente un

---

<sup>750</sup> *Ibid.*

<sup>751</sup> Senato della Repubblica, XVIII Legislatura, *Domanda di autorizzazione all'utilizzo di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni telefoniche del senatore Armando Siri*, Doc.VI n. 10, 17 settembre 2021, in [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>752</sup> *Ibid.*

<sup>753</sup> *Ibid.*

carattere occasionale, non essendo il parlamentare, all'epoca, sospettato di essere un interlocutore abituale. Tuttavia, dopo l'iscrizione del senatore nel registro degli indagati, il GIP ha asserito che tali intercettazioni dovessero essere valutate come indirette dal momento che le informative della polizia giudiziaria indicavano chiaramente la possibile esistenza di rapporti corruttivi tra il senatore Siri e il sig. Arata. Il GIP ha infine evidenziato la crucialità delle intercettazioni in questione per chiarire i fatti contestati, in particolare per quanto riguarda l'emendamento relativo al "minieolico", proposto dal sig. Arata e sostenuto dal senatore Siri nella sua veste di sottosegretario di Stato. Tali intercettazioni, secondo il Giudice, sarebbero potenzialmente rappresentative del contesto temporale e spaziale in cui il senatore avrebbe operato in cambio di denaro, secondo quanto sostenuto dall'accusa. Pertanto, il GIP ha formalmente richiesto al Senato della Repubblica l'autorizzazione all'utilizzo delle intercettazioni raccolte dalla Procura della Repubblica di Palermo, ritenendole essenziali per l'accertamento della verità nel procedimento penale a carico di Siri<sup>754</sup>.

Pervenuta al Senato la richiesta di autorizzazione, nella seduta del 13 ottobre, la Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari ha deliberato all'unanimità un'integrazione istruttoria volta a ottenere chiarimenti dall'autorità giudiziaria competente<sup>755</sup>. Tale richiesta si è resa necessaria per risolvere un'apparente incongruenza riguardante alcune affermazioni relative alla data di iscrizione del senatore Armando Siri nel registro degli indagati. Il 4 novembre 2021, la Presidenza del Senato ha ricevuto la risposta dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Roma<sup>756</sup>. Il GIP ha specificato che la data riportata nel provvedimento del 23 giugno 2021, ossia il 24 settembre 2014, era frutto di un errore materiale. La corretta iscrizione del senatore Siri nel registro degli indagati è avvenuta il 25 settembre 2018. Il Giudice ha inoltre chiarito che la richiesta di autorizzazione per l'utilizzo delle intercettazioni telefoniche si riferisce esclusivamente alle conversazioni captate prima della suddetta data. Non è stata invece approvata la richiesta del Pubblico Ministero riguardante le comunicazioni telefoniche tra Paolo

---

<sup>754</sup> *Ibid.*

<sup>755</sup> Senato della Repubblica, XVIII Legislatura, *Resoconto stenografico della seduta della Giunta delle Elezioni e delle Immunità parlamentari del 13 ottobre 2021*, in [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>756</sup> Senato della Repubblica, XVIII Legislatura, *Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari*, Doc. IV n. 10-A, 2 marzo 2022, in [www.senato.it](http://www.senato.it).

Franco Arata e il senatore Siri successive al 25 settembre 2018. Dai documenti trasmessi dall'autorità giudiziaria emerge che le comprendono conversazioni registrate tra maggio e agosto 2018 intercettazioni prese in considerazione appartengono al procedimento penale di Palermo.

La Giunta ha affermato che, nel caso in esame, dopo le prime due intercettazioni telefoniche del 15 maggio 2018, la Procura avrebbe dovuto riconoscere il coinvolgimento di un parlamentare e, di conseguenza, sospendere immediatamente l'attività captativa<sup>757</sup>. Se l'autorità inquirente avesse pertanto voluto continuare, avrebbe dovuto richiedere l'autorizzazione al Senato. Tuttavia, l'autorità giudiziaria ha proseguito le intercettazioni anche dopo il 15 maggio 2018, privando tali intercettazioni del carattere fortuito. A tal proposito, la Giunta ha osservato che la successione di conversazioni con un parlamentare in un breve lasso di tempo può essere un indicatore di rapporti abituali tra il parlamentare e il terzo intercettato<sup>758</sup>. Nel caso specifico, nella stessa giornata del 15 maggio 2018 si sono svolte due conversazioni tra il sig. Arata e il senatore Siri. Ad avviso della Giunta tale circostanza avrebbe dovuto indurre l'autorità giudiziaria a richiedere l'autorizzazione al Senato per proseguire l'attività di intercettazione. Dalla relazione della Giunta emerge anche un'analisi intorno al momento nel quale vi è stato un cambiamento della direzione dell'indagine, ossia il momento in cui l'autorità inquirente (inclusa la polizia giudiziaria) si rende conto del coinvolgimento di un parlamentare e della necessità di ottenere un'autorizzazione per continuare le intercettazioni<sup>759</sup>. In tale circostanza è stato in primo luogo sostenuto che da subito la polizia giudiziaria abbia informato immediatamente l'autorità competente del colloquio tra il soggetto intercettato e il parlamentare. Si è sottolineato dunque che, quandanche si fosse verificato un ritardo nella comunicazione tra polizia e magistrato, ciò non rilevarebbe in quanto il cambiamento della direzione dell'indagine deve essere riferito all'autorità inquirente e non solo al magistrato; è pertanto sufficiente anche la mera consapevolezza della polizia giudiziaria che effettua l'attività di captazione fonica<sup>760</sup>.

---

<sup>757</sup> *Ibid.*

<sup>758</sup> *Ibid.*

<sup>759</sup> *Ibid.*

<sup>760</sup> *Ibid.*

Chiaramente la Giunta non ha potuto condurre una ricerca probatoria diretta o acquisire testimonianze per verificare la consapevolezza dell'autorità giudiziaria sul coinvolgimento del parlamentare, ma ha ritenuto plausibile supporre che dopo le due telefonate del 15 maggio 2018 vi sia stato un mutamento nella direzione dell'indagine. Di conseguenza, tutte le intercettazioni successive a tale data non potrebbero essere considerate fortuite e non potrebbe essere autorizzato il loro utilizzo nei confronti del senatore Siri. La Giunta pertanto ha proposto di respingere la richiesta dell'autorità giudiziaria riguardante le intercettazioni del 17 maggio 2018, del 27 luglio 2018, e quelle avvenute tra il 4 e il 6 agosto 2018<sup>761</sup>. Riguardo alle intercettazioni del 15 maggio 2018, si è proceduto ad una valutazione sul requisito della necessità, così come previsto dalla giurisprudenza della Corte costituzionale la quale afferma che l'autorità giudiziaria deve motivare in modo plausibile la necessità delle intercettazioni ai fini dell'indagine, garantendo che siano minimamente invasive rispetto alla libertà di comunicazione parlamentare. Nel caso delle telefonate del 15 maggio, intercettate prima che il senatore Siri assumesse la carica di Sottosegretario, tale necessità è apparsa alla Giunta implausibile, in quanto il senatore Siri non ricopriva ancora il ruolo governativo in questione. Pertanto, la Giunta ha proposto di respingere anche la richiesta di autorizzazione all'uso delle intercettazioni del 15 maggio 2018, in quanto non soddisfacenti del requisito della necessità<sup>762</sup>. In assemblea, il Senato della Repubblica ha confermato il diniego nella seduta del 9 marzo 2022<sup>763</sup>.

#### ***2.4.2 La pronuncia della Corte costituzionale***

Con ricorso presentato il 27 febbraio 2023, il Giudice dell'udienza preliminare presso il Tribunale ordinario di Roma ha sollevato un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato<sup>764</sup>, così impugnando la deliberazione adottata dal Senato della Repubblica il 9

---

<sup>761</sup> *Ibid.*

<sup>762</sup> Senato della Repubblica, XVIII Legislatura, *Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari*, Doc. IV n. 10-A, 2 marzo 2022, in [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>763</sup> Senato della Repubblica, XVIII Legislatura, *Resoconto stenografico della seduta del 8 marzo 2023*, in [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>764</sup> Ricorso notificato il 26 ottobre 2023, depositato in cancelleria il 21 novembre 2023, iscritto al n. 3 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2023 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2023, fase di merito.

marzo 2022. La Corte Costituzionale, con ordinanza n. 191 del 20 settembre 2023, depositata in cancelleria il 17 ottobre 2023, ha dichiarato ammissibile il ricorso<sup>765</sup>. Successivamente, il 26 ottobre 2023, sia l'ordinanza che il ricorso introduttivo sono stati notificati al Senato della Repubblica. Il 31 ottobre 2023, il Presidente del Senato ha deferito la questione alla Giunta, ai sensi dell'articolo 34, co.1, del Regolamento del Senato, affinché quest'ultima esprimesse un parere sull'opportunità di costituirsi in giudizio dinanzi alla Corte Costituzionale nel suddetto procedimento di conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato. La Giunta ha deliberato il 14 novembre 2023 all'unanimità per la costituzione in giudizio<sup>766</sup>, esito per altro confermato dell'Assemblea il 22 novembre 2023<sup>767</sup>.

Dinnanzi alla Corte costituzionale, il GUP ricorrente ha contestato la decisione del Senato, sostenendo che essa abbia leso le proprie attribuzioni estendendo indebitamente il proprio potere di valutazione ed andando oltre il limite stabilito dalla legge. In particolare, la legge n. 140/2003, all'art. 6, co. 2, la quale prevede che il Senato possa valutare solo se l'utilizzo delle intercettazioni sia richiesto con intento persecutorio o strumentale, senza entrare nel merito della necessità probatoria, che spetterebbe invece al Giudice richiedente valutare<sup>768</sup>.

D'altro canto, la difesa del Senato ha sollevato un'eccezione di inammissibilità del ricorso, argomentando che il GUP non sarebbe un soggetto legittimato a presentarlo. Secondo il Senato, la legittimazione a ricorrere ed impugnare il diniego all'uso delle intercettazioni spetterebbe unicamente al Giudice per le indagini preliminari, come chiaramente indicato dalla legge n. 140/2003. Questa legge conferirebbe infatti a tale giudice la competenza esclusiva su tutte le questioni relative all'utilizzo probatorio delle intercettazioni, escludendo quindi l'intervento di giudici di fasi successive, come quello dell'udienza preliminare<sup>769</sup>. La Corte ha tuttavia respinto l'eccezione sollevata, sottolineando come il GIP potesse effettivamente avanzare tale richiesta quando, nel

---

<sup>765</sup> Corte cost., *Comunicato del 2 luglio 2024*, in *Sitemapenale.it*.

<sup>766</sup> Senato della Repubblica, XIX Legislatura, *Resoconto stenografico della seduta della Giunta delle Elezioni e delle Immunità parlamentari del 14 novembre 2023*, in [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>767</sup> Senato della Repubblica, XIX Legislatura, *Resoconto stenografico della seduta del 22 novembre 2023*, in [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>768</sup> Corte cost. sent., n. 117/2024, punto 1.1 considerato di diritto.

<sup>769</sup> Corte cost. sent., n. 117/2024, punto 1.2 considerato di diritto.

corso delle indagini preliminari, si fosse reso necessario utilizzare intercettazioni riguardanti un parlamentare. Ciò non escludeva tuttavia che altri giudici, in fasi successive del processo, potessero trovarsi nella condizione di richiedere l'autorizzazione per l'uso delle stesse intercettazioni. Secondo l'interpretazione sostenuta dalla difesa del Senato della Repubblica, la competenza del GIP avrebbe richiesto un procedimento incidentale per convalidare l'utilizzo delle intercettazioni già in fase di richiesta di rinvio a giudizio. La Corte ha rilevato, invece, che non vi fosse traccia della necessità di tale procedimento né nelle norme né nella giurisprudenza consolidata. Anzi, la Corte di Cassazione aveva ammesso che l'udienza stralcio, prevista dall'art. 268 del Codice di procedura penale, potesse svolgersi davanti al giudice dell'udienza preliminare, come indicato dalla legge n. 140/2003<sup>770</sup>.

La Corte ha concluso che la competenza a richiedere l'autorizzazione non dipendesse esclusivamente dall'attribuzione formale al GIP, ma dal concreto utilizzo del materiale probatorio rappresentato dalle intercettazioni<sup>771</sup>. In tale contesto, l'insieme delle procedure previste dalla legge mirava a garantire le prerogative del parlamentare coinvolto, imponendo una lettura non strettamente letterale della norma<sup>772</sup>. Infine, la Corte ha ritenuto legittimo che, nel caso specifico, il GIP avesse richiesto l'autorizzazione all'utilizzo delle intercettazioni del senatore Siri, accogliendo la richiesta avanzata dalla Procura della Repubblica, ribadendo l'ammissibilità del ricorso sulla base di tali profili<sup>773</sup>.

La difesa del Senato ha ulteriormente sollevato un'eccezione di inammissibilità, contestando la legittimità dell'utilizzo di intercettazioni fortuite che riguardano parlamentari. Secondo tale posizione, l'art. 68, co. 3, Cost, garantendo un sistema di autorizzazione preventiva per l'utilizzo delle intercettazioni, escluderebbe la possibilità di una successiva autorizzazione per intercettazioni captate casualmente<sup>774</sup>. L'argomentazione del Senato si fondava sul presupposto che permettere l'utilizzo postumo di tali intercettazioni violerebbe la protezione costituzionale, poiché consentirebbe di "sorprendere" il parlamentare, contravvenendo alla volontà del legislatore costituzionale e alla *ratio* della legge stessa. In sostanza, la difesa prospettava

---

<sup>770</sup> Corte cass., sez. II pen., sent., n.5286/2021.

<sup>771</sup> Corte cost. sent., n. 117/2024, punto 2.2 considerato di diritto.

<sup>772</sup> *Ibid.*

<sup>773</sup> *Ibid.*

<sup>774</sup> Corte cost. sent., n. 117/2024, punto 3 considerato di diritto.

l'illegittimità dell'art. 6 della legge n. 140 del 2003, nella parte in cui consente l'utilizzo di intercettazioni fortuite che coinvolgono parlamentari, ritenendo che tale disposizione si ponga in contrasto con la previsione costituzionale.

La Corte ha respinto questa eccezione, ritenendo infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge n. 140/2003<sup>775</sup>. In particolare, la Corte ha evidenziato che l'interpretazione della difesa del Senato – secondo cui solo le intercettazioni preventivamente autorizzate sarebbero utilizzabili nei confronti dei parlamentari – non poteva essere condivisa. Tale impostazione è risultata errata poiché ignora il principio secondo cui la garanzia costituzionale, prevista dall'art. 68, co. 3, non ha lo scopo di tutelare un diritto individuale alla riservatezza del parlamentare, bensì quello di proteggere la libertà e l'autonomia della funzione parlamentare, prevenendo indebite interferenze di altri poteri, come già chiarito in precedenti pronunce della Corte <sup>776</sup>. La Corte ha sottolineato che, per le intercettazioni effettuate fortuite la necessità di una protezione particolare a tutela della funzione parlamentare non sussiste. Infatti, la loro natura casuale riduce la possibilità che l'intercettazione sia usata in modo persecutorio o che si configuri come un'ingerenza indebita nelle funzioni parlamentari<sup>777</sup>. È solo nel caso in cui il parlamentare fosse l'oggetto diretto dell'intercettazione che sarebbe necessaria un'autorizzazione preventiva, proprio per evitare che l'autorità giudiziaria possa indebitamente condizionare l'esercizio del mandato elettivo. La Corte ha inoltre ribadito che le intercettazioni fortuite, quando utilizzate nel contesto processuale, non possono essere automaticamente considerate illegittime solo per il fatto che coinvolgono un parlamentare<sup>778</sup>. Qualora la Camera di appartenenza del parlamentare ritenga che tali intercettazioni siano state in realtà mirate, essa ha la possibilità di contestare la loro legittimità, ma tale sindacato spetta normalmente agli organi giudiziari competenti nell'ambito del processo, non al Parlamento. Pertanto, la Corte ha stabilito che l'art. 68, co.3, Cost. non preclude l'utilizzo delle intercettazioni captate fortuitamente che coinvolgano un parlamentare, a meno che non vi sia un uso distorto del potere giurisdizionale. Di conseguenza, non si può desumere dalla Costituzione una regola per

---

<sup>775</sup> Corte cost. sent., n. 117/2024, punto 3.1 considerato di diritto.

<sup>776</sup> Si veda ad esempio, Corte cost. sent. n. 9 del 1970; Corte cost. sent. n. 227/2023; Corte cost., sent. nn.157/2023, 104/2024.

<sup>777</sup> Corte cost. sent., n. 390/2007.

<sup>778</sup> Corte cost. sent., n. 117/2024, punto 3.1 considerato di diritto.

cui le intercettazioni che non siano state preventivamente autorizzate debbano essere considerate illegittime solo perché coinvolgono un parlamentare<sup>779</sup>.

Procedendo con l'analisi dei motivi di ricorso, viene in rilievo il primo di essi, basato sull'assunto che il Senato avesse oltrepassato i propri poteri nel ritenere non necessarie le due intercettazioni del 15 maggio 2018 e pertanto nel porre il diniego alla richiesta di autorizzazione del Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Roma<sup>780</sup>. La Corte ha stabilito che tale motivo si rivelava fondato, infatti, ha sottolineato che l'art. 6 della legge n. 140 del 2003 non attribuisce al Parlamento il potere di riesaminare i dati processuali già valutati dalla magistratura<sup>781</sup>. Resta ferma tuttavia la possibilità, stando all'interpretazione della Corte, per le camere di verificare se la richiesta sia coerente con le accuse mosse e che la stessa non sia pretestuosa.

Nel caso specifico, la valutazione del GIP che aveva richiesto l'autorizzazione si dimostrava per la Corte plausibile. Il ricorrente aveva infatti sottolineato che tutte le intercettazioni erano rappresentative del contesto temporale in cui il senatore Siri, anche in veste di sottosegretario, avrebbe agito in modo illecito in seguito alla promessa di denaro. La Corte ha ritenuto che la circostanza per cui il senatore Siri non fosse ancora sottosegretario al 15 maggio 2018 non inficiava la rilevanza delle intercettazioni, poiché le accuse non erano legate alla sua nomina formale<sup>782</sup>. La Corte ha quindi individuato uno sconfinamento delle proprie attribuzioni da parte del Senato, proprio nel momento in cui aveva negato l'autorizzazione, basandosi sull'argomento che le conversazioni intercettate precedevano la nomina di Siri a sottosegretario. Il Senato non avrebbe dovuto valutare autonomamente le condotte del parlamentare, ma limitarsi a verificare la motivazione della richiesta di autorizzazione secondo quanto stabilito dalla giurisprudenza<sup>783</sup>. La difesa del Senato aveva sostenuto che l'attività del senatore Siri, quando era ancora «solamente senatore», rientrasse nella modalità tipica di esercizio della funzione parlamentare e, quindi, godesse della tutela dell'articolo 68, co.1, Cost., che garantisce l'immunità per le opinioni espresse e i voti dati. Di conseguenza, si riteneva che le intercettazioni riguardanti le sue attività legislative non potessero essere considerate

---

<sup>779</sup> *Ibid.*

<sup>780</sup> Corte cost. sent., n. 117/2024, punto 5 considerato di diritto.

<sup>781</sup> Corte cost. sent., n. 117/2024, punto 6 considerato di diritto.

<sup>782</sup> Corte cost. sent., n. 117/2024, punto 6.3 considerato di diritto.

<sup>783</sup> *Ibid.*

rilevanti<sup>784</sup>. Tuttavia, la Corte ha respinto tale argomentazione asserendo che la presentazione e il sostegno di emendamenti legislativi non erano direttamente collegati al fatto contestato, ma costituivano il presupposto di un'ipotesi di reato, ovvero l'accordo corruttivo in cui il ruolo di Siri sarebbe stato asservito a interessi privati<sup>785</sup>. Pertanto, ad avviso della Consulta, la protezione prevista dall'art. 68 della Costituzione non poteva essere applicata nel caso di specie. La Corte già in precedenza aveva chiarito che l'immunità parlamentare si applica solo ai comportamenti che trovano una piena giustificazione nell'esercizio delle funzioni parlamentari e non quando vi siano elementi patologici estrinseci, come il reato di corruzione, che chiaramente ne esorbitano dalla nozione prevista dalla Costituzione<sup>786</sup>. Infine, la Corte ha considerato anche precedenti giurisprudenziali costanti nell'affermare che la corruzione per l'esercizio della funzione si configura anche quando un parlamentare accettava una promessa o illeciti benefici in relazione all'esercizio delle sue funzioni<sup>787</sup>. Di conseguenza, ha ritenuto che la richiesta del giudice di utilizzare le intercettazioni si basasse su ipotesi ragionevoli di reato, rendendo ingiustificato il diniego del Senato<sup>788</sup>. In conclusione, la Corte dichiarò inoltre che il Senato non aveva il diritto di negare, con la delibera del 9 marzo 2022, l'autorizzazione richiesta dal giudice per l'utilizzo delle intercettazioni del 15 maggio 2018 nel procedimento penale che vedeva coinvolto il senatore Siri<sup>789</sup>.

Nella sentenza la Corte ha ripercorso la propria giurisprudenza sulla distinzione tra le intercettazioni cosiddette "indirette" da quelle "occasional", considerando, «le relazioni tra il parlamentare e il terzo intercettato, tenendo conto della natura dell'attività criminale investigata, del numero di conversazioni tra il parlamentare e il terzo, della durata dell'attività di intercettazione, comprese eventuali proroghe, e del momento in cui sono emersi indizi a carico del parlamentare»<sup>790</sup>. Alla luce poi della giurisprudenza più recente, si è sottolineato che tali criteri assumano un valore orientativo per valutare un eventuale cambiamento della finalità delle indagini, «risultando cruciale il fatto che, a carico del parlamentare, emergano elementi che dimostrino la volontà delle autorità di approfondire

---

<sup>784</sup> Corte cost. sent. n., 117/2024, punto 6.4 considerato di diritto.

<sup>785</sup> Corte cost. sent., n. 117/2024, punto 6.4 considerato di diritto.

<sup>786</sup> Corte cost. sent., n. 379/1996

<sup>787</sup> Corte cass., sez. VI pen., n. 40347/2018; Corte cass., sez. VI pen., n. 36769/2017.

<sup>788</sup> Corte cost. sent., n. 117/2024, punto 6.5 considerato di diritto.

<sup>789</sup> Corte cost. sent., n. 117/2024, punto considerato di diritto.

<sup>790</sup> Corte cost. sent., n. 227/2023.

la sua posizione mediante intercettazioni, in vista del possibile esercizio dell'azione penale»<sup>791</sup>. In tale contesto, è apparso poi rilevante che «la presenza di indizi di colpevolezza nei confronti del parlamentare possa determinare un mutamento degli obiettivi investigativi, portando le ulteriori intercettazioni a essere mirate non solo al terzo, ma anche al parlamentare, per accertarne eventuali responsabilità penali»<sup>792</sup>.

Sulla base di tali premesse, che la Corte ha ribadito che, la captazione delle comunicazioni del senatore Siri fosse da considerare come puramente casuale, non essendoci elementi indicativi del fatto che le autorità investigative avessero come obiettivo principale l'accesso indiretto alle sue conversazioni con l'altro imputato, Francesco Paolo Arata<sup>793</sup>.

La Consulta è arrivata ad affermare ciò in primo luogo, perché l'ipotesi di reato inizialmente perseguita dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Palermo riguardava il presunto reinvestimento di capitali mafiosi nel settore delle energie rinnovabili, ipotizzando che soggetti legati alla criminalità organizzata fossero soci occulti del sig. Arata, non emergendo alcun collegamento, attuale o potenziale, con la posizione del senatore Siri<sup>794</sup>.

In secondo luogo, perché le conversazioni intercettate erano caratterizzate da una certa sporadicità, sia per il numero complessivo (sei) che per la distribuzione temporale (una a maggio, una a luglio e quattro in agosto)<sup>795</sup>.

In terzo luogo, perché dal contenuto delle conversazioni non emerge alcuna rilevanza penale: un parlamentare non può essere impedito dal ricevere suggerimenti o sollecitazioni riguardo gli atti legislativi che contribuisce a formare. Tanto più che il sig. Arata, agiva in qualità di rappresentante di un'associazione di categoria, quindi portatore di interessi legittimi<sup>796</sup>.

In ultimo, in quanto le intercettazioni hanno assunto un diverso significato solo a partire dal 10 settembre 2018, quando è emerso un presunto accordo corruttivo. Da quel momento, la direzione delle indagini è cambiata giustificando il rigetto, da parte del

---

<sup>791</sup> *Ibid.*

<sup>792</sup> Corte cost. sent., n. 157/2023 riprendendo Corte cost., sent. n. 113/2023

<sup>793</sup> Corte cost. sent., n. 117/2024, punto 8.1 considerato di diritto.

<sup>794</sup> Corte cost. sent., n. 117/2024, punto 8.2 considerato di diritto.

<sup>795</sup> *Ibid.*

<sup>796</sup> *Ibid.*

Giudice dell'udienza preliminare, dell'utilizzo delle intercettazioni successive a quella data<sup>797</sup>.

La Corte ha quindi sottolineato che documenti presentati in giudizio dalla difesa del Senato, che fanno riferimento a rapporti precedenti tra il senatore Siri e il sig. Ararta, pur rivelando contatti tra i due già prima del 15 maggio 2018, non sono sufficienti a dimostrare un cambiamento della direzione investigativa prima del 10 settembre 2018, data alla quale risalgono le intercettazioni per cui è stata richiesta l'autorizzazione all'utilizzo in giudizio. La presenza del nome del senatore Siri negli atti d'indagine risulterebbe episodica e scollegata dall'ipotesi accusatoria originaria.

La Consulta ha pertanto confermato la violazione delle prerogative lamentata dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Roma, per il non corretto esercizio del potere da parte del Senato in merito alla qualificazione delle intercettazioni come "indirette". Ha quindi dichiarato che il Senato della Repubblica non aveva titolo per negare l'autorizzazione all'utilizzo delle intercettazioni richieste dal Giudice dell'udienza preliminare, come stabilito nella deliberazione del 9 marzo 2022, e pertanto ha annullato la deliberazione di diniego del Senato.

---

<sup>797</sup> *Ibid.*



## ***Riflessioni conclusive***

Arrivati alla conclusione dell'elaborato, si ritiene doveroso compiere delle riflessioni intorno ai temi che sono stati trattati.

Nel corso dello studio è stato possibile apprezzare lo sviluppo dell'istituto dell'immunità parlamentare in relazione alla libertà di comunicazione.

La struttura normativa prevista dai costituenti, la revisione operata dalla l. cost. 3/1993 e la disciplina di attuazione prevista dalla legge 140/2003, mettono in luce lo sforzo del legislatore nel disciplinare una fattispecie particolarmente complessa.

Le ragioni della di tale complessità risiedono nel rapporto tra lo sviluppo delle tecniche di indagine<sup>798</sup>, strettamente connesso anche alle evoluzioni digitali degli strumenti comunicativi, e il sistema di autorizzazioni *ad acta* a tutela della sfera comunicativa del parlamentare previsto dall'art. 68 Cost.<sup>799</sup>. Si è osservato come le grandi innovazioni nel settore investigativo possano dare luogo a degli inquietanti fenomeni di controllo della sfera privata dei consociati; tale circostanza risulta ancora più grave, come si è avuto modo di osservare, quando le autorità inquirenti sfruttino tali penetranti capacità intrusive a carico della sfera privata dei parlamentari, specie in virtù della fondamentale funzione che essi sono chiamati a svolgere.

Ulteriori profili di criticità, in ordine alla sottoposizione di intercettazioni al parlamentare, sono sorti anche in relazione alla possibilità che le risultanze dell'attività di indagine sfuggano al segreto investigativo oppure - circostanza ancor più grave- talune delle intercettazioni, classificate dalle parti come irrilevanti ai fini processuali non vadano incontro al loro naturale destino di segretezza o distruzione, così come previsto dal Codice di procedura penale, ma divengano di dominio pubblico, in quanto l'unico interesse legato alla captazione risulta essere di natura mediatica o, peggio, di natura politica, causando dei pregiudizi enormi ai danni del parlamentare, come persona fisica e all'intero ordine democratico costituzionale.

La complessità applicativa della normativa in questione è stata più volte sottolineata nel corso dello studio, evidenziando, infine, che l'indeterminatezza della disposizione

---

<sup>798</sup> A. P. FELICIONI, *L'acquisizione da remoto di dati digitali nel procedimento penale: evoluzione giurisprudenziale e prospettive di riforma* in *Processo penale e giustizia*, 2016, n.4, p. 125 ss.

<sup>799</sup> T.F. FROSINI, *L'ordine giuridico del digitale*, in *Giur. Cost.* n. 1, 2023, p.37.

costituzionale sia da imputare alla «parcellizzazione»<sup>800</sup> delle autorizzazioni, operata dalla l. cost. n.3/1993. È stato, quindi, osservato che in numerose circostanze la Corte costituzionale è stata chiamata, in sede di legittimità costituzionale e in sede di conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato, a definire il funzionamento concreto dell'immunità parlamentare, specie in relazione al fenomeno comunicativo. Opportunamente, parte della dottrina<sup>801</sup> ha sottolineato come questi costanti e necessari interventi da parte della Corte costituzionale siano il sintomo del fatto che il sistema delineato dall'art. 68 Cost. non sia effettivamente ben strutturato. Anzi, la costante presenza della Corte costituzionale, peraltro talvolta chiamata in causa dalla magistratura ed altre volte dal Parlamento, testimonia proprio che il nostro ordinamento non sia capace di regolamentare il rapporto tra intercettazioni di comunicazioni e conversazioni dei parlamentari<sup>802</sup>. Con la riforma dell'art. 68 Cost., avvenuta tramite la l.cost. n. 3/1993, il legislatore ha infatti paradossalmente trasformato quella che doveva essere un'attività investigativa segreta e a sorpresa in un'indagine formalmente preavvisata, con evidenti conseguenze negative sull'efficacia dell'accertamento giudiziario<sup>803</sup>. Come ampiamente osservato nel corso dell'elaborato, l'obbligo di ottenere un'autorizzazione preventiva da parte dell'Assemblea sussiste ogni volta che l'autorità giudiziaria intende captare le comunicazioni di un parlamentare, sia che queste vengano intercettate direttamente tramite l'utenza telefonica intestata al parlamentare stesso, sia che vengano captate indirettamente tramite le utenze dei suoi interlocutori abituali (c.d. intercettazioni indirette). Il parlamentare, avvertito preventivamente della sottoposizione a intercettazioni, potrebbe quindi manipolare le informazioni fornite o adottare comportamenti che ostacolano la raccolta di prove utili. Le conseguenze di ciò sono evidenti: da un lato, l'uso delle intercettazioni nei confronti dei parlamentari risulta, di fatto, inefficace, poiché l'articolo 68, comma 3, della Costituzione e le sue norme attuative restano norme quiescenti, prive di applicazione pratica. Dall'altro lato, la decisione sull'utilizzabilità delle intercettazioni accidentali è affidata alla Camera di appartenenza del parlamentare, la cui valutazione può essere

---

<sup>800</sup> F. GIRELLI, *Immunità parlamentari ed evoluzione tecnologica*, cit., p. 1849.

<sup>801</sup> F. GIRELLI, *Immunità parlamentari ed evoluzione tecnologica*, in *Giur. Cost.*, n.4, 2023, p.1840; M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto. Restaurare l'ordine costituzionale dei poteri*, Milano, 2023, p.227.

<sup>802</sup> C. GABRIELLI, *Quando il parlamentare diviene bersaglio delle captazioni e del sequestro di corrispondenza rivolti all'interlocutore: oltre i "confini" dell'art. 68 comma 3 Cost.*, in *Giur. Cost.*, 2023 n.6, p. 2635.

<sup>803</sup> V. GREVI, *Sui limiti di utilizzabilità delle intercettazioni «indirette» (casuali e non casuali) operate nei confronti di un membro del Parlamento*, cit., p. 4394 ss.

influenzata da considerazioni di natura politica, legate alla maggioranza parlamentare o all'appartenenza dell'interessato a uno specifico schieramento, piuttosto che da un'analisi della legittimità dell'operato dell'autorità giudiziaria<sup>804</sup>.

Ad ogni modo, avendo osservato gli sviluppi della materia, sia sotto i profili normativi che applicativi, non si può fare a meno di associarsi alle considerazioni compiute da una certa dottrina<sup>805</sup> la quale auspica una semplificazione dell'attuale disciplina costituzionale ripristinando l'attenzione del legislatore al nucleo della questione. La soluzione suggerita potrebbe essere quella di reintrodurre la nuova autorizzazione a procedere nell'ottica di una maggiore efficienza dei procedimenti penali e nella prospettiva di conferire nuovamente alle prerogative parlamentari la struttura delineata dei Padri costituenti.

D'altro canto, l'obiezione che potrebbe conseguentemente porsi è che l'istituto dell'autorizzazione a procedere sia del tutto anacronistico e fuori dalla portata di una democrazia parlamentare, ispirata comunque ad una prospettiva di uguaglianza. Sembra però necessario enfatizzare il fatto che, all'interno della disciplina attuale, la possibilità di procedere penalmente, senza autorizzazioni, nei riguardi un parlamentare, in concreto, viene fortemente limitata durante l'attività istruttoria del procedimento poiché i mezzi di ricerca della prova più efficaci risultano il più delle volte inutilizzabili a fronte del diniego della Camera di appartenenza. Si verifica così un pregiudizio in termini di efficienza del sistema penale, oltre che una paradossalità connessa al fatto che la Costituzione concede alla magistratura il potere di procedere penalmente senza vincoli nei riguardi dei parlamentari, limitando però la possibilità di ricercare elementi di prova a loro carico.

Per tali ragioni la posizione che suggerisce un ripristino al previgente istituto dell'autorizzazione a procedere appare, se non immediatamente condivisibile, comunque una soluzione all'interno di una disciplina in evidente stato di incertezza, tale da generare un pregiudizio all'efficienza del sistema giudiziario e costituzionale.

---

<sup>804</sup> C. GABRIELLI, *Quando il parlamentare diviene bersaglio delle captazioni e del sequestro di corrispondenza rivolti all'interlocutore: oltre i "confini" dell'art. 68 comma 3 Cost.*, in *Giur Cost.*, 2023 n.6, p. 2638.

<sup>805</sup> F. GIRELLI, *Immunità parlamentari ed evoluzione tecnologica*, in *Giur. Cost.*, n.4, 2023, p.1840; M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto. Restaurare l'ordine costituzionale dei poteri*, Milano, 2023, p.227; C. GABRIELLI, *Quando il parlamentare diviene bersaglio delle captazioni e del sequestro di corrispondenza rivolti all'interlocutore: oltre i "confini" dell'art. 68 comma 3 Cost.*, in *Giur Cost.*, 2023 n.6, p. 2653.



## BIBLIOGRAFIA

ADORNO R., *Sulla pubblicazione del contenuto di atti di indagine coperti dal segreto*, in V. PERCHINUNNO, (a cura di), *Percorsi di procedura penale, dal garantismo inquisitorio a un accusatorio non garantito*, Milano, 1996.

ALEXY R., *A Theory of Constitutional Rights*, Oxford, 2004.

AMATO G., *Intercettazioni: passa l'utilizzabilità limitata*, in *Guida al dir.*, 2003, n.26.

AMORTH A., *La costituzione italiana*, Milano, 1948.

ANDOLFATTO E., *Intercettazione delle comunicazioni epistolari: la Corte costituzionale ribadisce l'inapplicabilità del'art.266 c.p.p. in via analogica*, in *Penalecontemporaneo.it*, 2017, n.3.

ANTONIO B., CERRI A., *Il diritto di informazione e i diritti della persona. Il conflitto della libertà di pensiero con l'onore, la riservatezza, l'identità personale*, Milano, 2006.

ANTONUCCI E., *Fassino assolto a Torino: il metodo del pm Colace colpisce ancora*, in *Il Foglio*, 22 marzo 2024.

ANTONUCCI E., *La sentenza della Consulta sul caso Esposito può essere un freno allo strapotere delle toghe*, in *Il foglio.it*, 23 dicembre 2023.

APRILE E., *nota alla sentenza Policastro*, in *Cass. pen.* 2002.

ARMAROLI P., *Provvedimento del tutto legittimo in linea con le riserve del Quirinale*, in *Il Corriere della Sera* del 30 maggio 2003.

ASPRELLA C., *L'opinione dissenziente del giudice*, Roma, 2012.

AZZARITI G., ROMBOLI R., *Sospensione sui processi per le alte cariche dello stato e immunità per i parlamentari. Profili di costituzionalità*, in *Riv. dir. cost.*, 2003, n.1.

AZZARITI G., *Sospensione dei processi e Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 2003, n.1.

BALDASSARRE A., *Privacy e Costituzione (l'esperienza statunitense)*, 1974.

BALDUCCI P., *«Intercettazioni (proc. pen.)»*, in *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006.

- BALDUCCI P., *Le garanzie nelle intercettazioni tra Costituzione e legge ordinaria*, Milano, 2002.
- BALDUCCI P., *Le intercettazioni "casuali" dei parlamentari all'indomani della sentenza Corte. Cost. n. 390/2007*, in *Dir.pen. e proc.*, 2009.
- BARBERIS M., *Libertà*, Bologna, 1999.
- BARBIERI A. , *L'autorizzazione ad acta nei confronti dei parlamentari*, in *Giust. pen.* 2000, n. 8-9.
- BARILE P., CHELI E., *Corrispondenza (dir. cost.)* in *Enc. Dir.*, X, Milano, 1962.
- BARILE P., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna 1984.
- BARILE P., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984.
- BERTARELLI M., LANGONE C., PAOLOCCI T., *Sesso e droga nei palazzi del potere*, in *il Giornale*, 20 novembre 2003.
- BETZU M., *Comunicazione, manifestazione del pensiero e tecnologie polifunzionali*, in *Quaderni costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale*, 2006, n.3.
- BIN R., BRUNELLI, G., PUGIOTTO A., VERONESI P. (a cura di), *Il "Caso Previti". Funzione parlamentare e giurisdizione in conflitto davanti alla Corte*, Torino, 2000.
- BIN R., *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1992.
- BIN R., PITRUZZELLA G., *Diritto costituzionale*, Torino, 2021.
- BIONDI F., *Il forum. Le intercettazioni nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *LaRivista "Gruppo di Pisa"*, 2023, n.3.
- BISSARO S., *L'incerto discrimen tra intercettazioni "indirette" e "casuali" alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 157 del 2023*, in *Osservatorio AIC*, 2024, n.1.
- BORGABELLO M., *Il concetto di "corrispondenza" nella sentenza n.170 del 2023 della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza penale web*, 2023, n. 7-8.
- BRANDEIS L., WARREN S., *The right to Privacy*, in *Harvard L.R.*, 1890, n.193.

- BRICCHETTI R., *Commenti articolo per articolo: L. 20-6-2003, n. 140 - Disposizioni per l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato (Art. 4)*, in *Legis. pen.*, 2004, n.1.
- BRICOLA F., *Prospettive e limiti della tutela penale della riservatezza*, in *Rivista italiana diritto e procedura penale*, 1967, n.2.
- BRONZO P., *Brevi note sul "disegno di legge Nordio"*, in *Sistema Penale*, 2024.
- BRUNELLI G., *"Caso Previti", atto I: porte aperte alla Camera (e al Senato), porta chiusa (ma non del tutto) al Deputato*, in *Giur. cost.*, 2000, n.1.
- BRUNELLI G., *"Caso Previti": ultimo atto (del conflitto)*, in *Giur. cost.*, 2001, n.4.
- BRUNETTI L., *Un significativo passo avanti della giurisprudenza costituzionale sull'autodichia delle camere, nella pronuncia della Corte che conferma l'insindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in *Forum QC*, 2014.
- BRUNO P. F., *Intercettazione di comunicazioni*, Bari, 2018.
- BUCALO M.E., *La Corte costituzionale sulle intercettazioni indirette: (solo) una lezione di ermeneutica*, in *Nuove autonomie*, 2005, n. 4-5.
- BUONOMO G., *Il diritto pretorio sull'autodichia, tra resistenze e desistenze*, in *Quad. Cost.*, 2014, n. 5.
- C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1975.
- CABIALE A., *Il superamento dell'udienza di stralcio: prassi "deviante" o opportunità teorica?*, in *Dir. pen. e proc.*, 2014, n.3.
- CALAMANDREI P., *La funzione parlamentare sotto il Fascismo*, in AA.VV., *Il Centenario del Parlamento. 8 maggio 1848 – 8 maggio 1948*, Roma, 1948.
- CALIFANO L., *L'art. 15 della Costituzione*, in *Lamagistratura.it*, 2022
- CALIFANO L., *La libertà e la segretezza delle comunicazioni*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, 2023, n.11.
- CAMON A., DANIELE M., NEGRI D., CESARI C., DI BITONTO M.L., PAULESU P.P., *Fondamenti di procedura penale*, Roma, 2021.

- CAMON A., *Intercettazioni e fughe di notizie: dal sistema delle circolari alla riforma Orlando*, in *Archivio Penale*, n.2, 2017.
- CAMON A., *Le intercettazioni nel processo penale*, Milano, 1996.
- CAPRIOLI F., *Il “captatore informatico” come mezzo di ricerca della prova in Italia*, in *Revista Brasileira de Direito Processual Penal*, 2017, n.3.
- CARAVITA DI TORITTO B., *Immunità e privilegi dei membri del Parlamento europeo*, in *Federalismi.it*, 2006, n.1.
- CARETTI G.T., voce *Corrispondenza*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. IV, Torino 1989.
- CARETTI P., MORISI M., TARLI BARBIERI G., *Lo status di membro del Parlamento in prospettiva comparata*, *Seminario di studi e ricerche parlamentari “Silvano Tosi”*, in *Studiparlamentari.it*, 2012.
- CARETTI P., TARLI BARBIERI G.P., *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Torino 2022.
- CARLASSARE L., *Genesi, evoluzione e involuzione delle immunità parlamentari in Italia*, in R. ORLANDI, A. PUGIOTTO (a cura di), *Immunità politiche e giustizia penale*, Torino, 2005.
- CARPINO D., *“La Disciplina Delle Intercettazioni Telefoniche Ed Ambientali in Rivista Penale Diritto e Procedura*, 2023, n. 3.
- CARROZZA P., MESSERINI V., ROMBOLI R., ROSSI E., SPERTI A., TARCHI R. (a cura di) *Ricordando Alessandro Pizzorusso. La Corte costituzionale di fronte alle sfide del futuro*, 2018.
- CARUSO C., *La libertà e la segretezza delle comunicazioni nell’ordinamento costituzionale*, in *Forum QC*, 2013.
- CASATI A.P., *Le intercettazioni*, Milano, 2023.
- CERASE M., *Anatomia critica delle immunità parlamentari italiane*, Soveria Mannelli (CA), 2011.
- CERASE M., *Commento all’Art. 68*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006.

CERASE M., *Intercettazioni telefoniche ed immunità parlamentari* in *Cass. Pen.*, 2007, n.6.

CERASE M., *Sviluppi e contrasti in materia di insindacabilità parlamentare*, in *Cass. Pen.* 2003 n.2.

CESARI C., *Un nuovo fronte problematico delle intercettazioni indirette nei confronti di parlamentari: le ambiguità irrisolte della l. n. 140 del 2003 all'esame della Corte di Cassazione*, in *Cass. pen.* 2011, n.3.

CHELO A., *Davvero legittimo il sequestro di messaggi e-mail già letti?* in *Giur. Cost.*, 2023, n.4.

CHIAIA F., *Utilizzabilità delle intercettazioni di comunicazioni. Il riequilibrio nel sistema procedimentale penale operato dalla sentenza n. 390 del 2007*, in *Quad. cost.*, 2008, n.2.

CHIARELLA P., *Tra diritto di cronaca e privacy (sul filo delle intercettazioni telefoniche e degli internet blog)* in *Sociologia del diritto*, 2010, n. 2.

CHIEPPA V., *Le prerogative parlamentari*, in *I controlli sul potere (Alleanza Costituzionale)*, Firenze, 1967.

CIAURRO L., *Funzioni parlamentari e ruolo del potere giudiziario nel quadro degli equilibri inter-istituzionali*, in E. ROSSI, (a cura di) *Studi pisani sul Parlamento*, Pisa, 2012, V.

CICCONETTI S.M, *Corte europea dei diritti dell'uomo e principio di autodichia*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, Napoli, 2011.

CICCONETTI S.M, *Diritto parlamentare*, Torino, 2024.

CICCONETTI S.M, *La Corte costituzionale ribadisce la insindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in *Giur. cost.*, 1993, n.3.

CICCONETTI S.M, *Le fonti del diritto italiano*, Torino, 2007.

CICCONETTI S.M, *Le intercettazioni indirette nei confronti di parlamentari*, in *Giur. it.*, 2006, n.3.

CICCONETTI S.M, *Lezioni di giustizia costituzionale*, Torino, 2010.

CICCONETTI S.M, *Regolamenti parlamentari e giudizio di costituzionalità nel diritto italiano e comparato (Stati Uniti, Germania federale, Italia)*, Padova, 1979.

- CICCONETTI S.M., *Corte europea dei diritti dell'uomo e autodichia parlamentare*, in *Giur. it.*, 2010.
- CODUTI D., *Libertà e segretezza della corrispondenza dei detenuti nella sentenza n.20 del 2017 della Corte costituzionale*, *Federalismi.it*, 2017, n.2.
- COLACE F., *L'arresto dei membri del Parlamento nella flagranza di un delitto*, in *Giur. pen.*, 1950, n.3.
- COLAMUSSI M., *Il libero convincimento del giudice tra divieto di pubblicazione degli atti e diritto all'informazione*, in *Processo Penale e Giustizia*, 2021, n. 1.
- CONSO G., *Autorizzazione al processo, autorizzazione a singoli atti*, in *Dir. pen. e proc.*, 1998.
- CONSO G., GREVI V., BARGIS E M., *Compendio di procedura penale*, Padova, 2012.
- CONSO G., GREVI V., *Commentario breve al codice di procedura penale*, Padova, 2005.
- CORDERO F., *Con una legge si vuole abolire l'uguaglianza di fronte alla legge*, in *la Repubblica*, 17 giugno 2003
- CORDERO F., *Procedura penale*, Milano, 2001.
- CORDERO F., *Unipol e la difesa del presidente Ds*, in *La Repubblica* del 25 settembre 2007.
- CORRIAS LUCENTE G., *Perquisizione e sequestro informatici: divieto di inquisitio generalis*. in *Dir. inf.*, 2012.
- COSTANZO P. *LE nuove forme di comunicazione in Rete: Internet*, in R. ZACCARIA *Informazione e telecomunicazioni*, in G. SANTANIELLO, (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Padova, 1998, vol. XXVIII.
- COSTANZO P., *Internet (Diritto pubblico)*, in *Dig. disc. pubbl.*, IV agg., Torino 2000.
- COSTANZO P., *La circolazione dell'informazione giuridica digitalizzata: fenomenologia e profili problematici*, in *Dir. Inf.*, 1999.
- CURRERI S., *Il "caso Ferri" altera il già precario equilibrio tra politica e magistratura*, in *L'Unità*, 2 agosto 2023.

CURRERI S., *Quel “non detto” dell’ ex giudice Zanon*, in *LaCostituzione.it* , 21 dicembre 2023.

D’ALOIA A., *Libertà di manifestazione del pensiero e mezzi di comunicazione*, in *Libertà di manifestazione del pensiero e giurisprudenza costituzionale*, a cura di A. PIZZORUSSO, ROMBOLI R., RUGGERI A., SAITTA A., SILVESTRI G., Milano, 2005.

D’ANDREA A., CARMINATI A., *il Parlamento*, in V.ONIDA, M.PEDRAZZA GORLERO (cura di) *Compendio di Diritto Costituzionale*, Milano, 2021.

D’ANDREA A., *I fatti dietro gli emoticon: la Corte “copre” qualsiasi condotta del parlamentare veicolata consapevolmente tramite Whatsapp*, in *Giur. Cost.*, 2023, n.6.

D’ANZA N., *La Corte costituzionale estende ai soggetti non parlamentari l’immunità di cui all’art.68, comma 3, Cost. con riguardo alla corrispondenza scambiata con membri del Parlamento*, in *Forum Q.C.*, 2023.

DAL CANTO F., *Corte costituzionale e autonomia del parlamento* in *Foro italiano*, 1997, n.1.

DAVOLA A., *Intercettazioni “indirette” e “casuali” nella sentenza n. 157 del 2023: un cambio di prospettiva nella giurisprudenza della Corte costituzionale? Nota a Corte cost., sentenza n. 157 del 2023*, in *Osservatorio AIC*, n. 3, 2024.

DE GREGORIO G. G., *Sent. N. 366 del 1991*, in *Giur. cost.* 1991.

DE GREGORIO G.G., *Diritti inviolabili dell’uomo e limiti probatori nel processo penale*, in *Foro italiano.*, 1992, n.1.

DE LEO F., *nota a Cass. sez. un. pen. 31 ottobre 2001, Policastro*, in *Cass. pen.* 2002, n.2.

DI BUGNO C., *Commenti articolo per articolo: L. 20-6-2003, n. 140 - Disposizioni per l’attuazione dell’art. 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato (Art. 5)*, in *Legis. pen.*, 2004, n.1.

DI BUGNO C., LIBONE E., SELMI C., *Commento dell’art. 6 l. 140/2003*, in *Leg. pen.*, 2004.

DI CIOLO V., CIAURRO L., *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 1994.

DI CIOLO V., DI MUCCIO P., *L’intercettazione telefonica e il diritto alla riservatezza*, Milano, 1974.

- DI MAJO M., *Corrispondenza (dir.priv.)*, in *Enc. Dir.*, X, Milano, 1962.
- DI MARTINO A., *Le opinioni dissenzienti dei giudici costituzionali. Uno studio comparativo*, Napoli, 2016.
- DI MARTINO C., PROCACCIANTI T., *Le intercettazioni telefoniche*, Padova, 2001.
- DICKMANN R., *Tramonto o rilegittimazione dell'autodichia delle Camere? (Nota a Corte cost., 5 maggio 2014, n. 120)*, in *Federalismi.it*, 2014, n. 10.
- DONATI F., *Art. 15*, in *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Torino, 2006.
- ELIA L., *D'Alema come i privati cittadini. La legge Boato non lo riguarda*, in *Il Corriere della Sera* del 28 settembre 2007.
- ELIA L., *La Corte ha fatto vincere la Costituzione*, in *Giur. cost.*, 2004, n.1.
- ESPOSITO C., *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Milano, 1958.
- ESPOSITO C., *Scritti giuridici scelti. II Teoria generale dello Stato e Diritto costituzionale prerepubblicano*, Napoli, 1999.
- F. PASQUINI F., *La Corte costituzionale e il "Caso Esposito": le questioni (ancora) controverse in materia di intercettazioni delle conversazioni del parlamentare. Nota a Corte Cost., sentenza n. 227 del 2023*, in *Osservatorio AIC*, 2024, n.4.
- FABRIZZI F., *L'ordinanza n.17 del 2019 e l'accesso del singolo parlamentare tra profilo soggettivo e profilo oggettivo*, in *Federalismi.it*, 2019, n.13.
- FALZONE V., PALERMO F., COSENTINO F., *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Roma, 1948.
- FALZONE V., PALERMO F., COSENTINO F., *La Costituzione della Repubblica italiana*, Milano, 1976.
- FELICIONI A P., *L'acquisizione da remoto di dati digitali nel procedimento penale: evoluzione giurisprudenziale e prospettive di riforma in Processo penale e giustizia*, 2016, n.4.
- FILIPPI L., *Intercettazioni di comunicazioni e conversazioni*, in *Il Diritto. Enciclopedia giuridica del Sole 24 Ore*, Milano, 2007.

- FILIPPI L., *La Consulta distingue tra intercettazioni fortuite e mirate nei confronti del parlamentare e ammonisce contro le motivazioni «implausibili»*, in *Giur. Cost.*, 2010.
- FINOCCHIARO V., *L'insopprimibile incostituzionalità della legge 140 del 2003* in *Cass. pen.*, 2003.
- FOIS S., *La crisi della legalità. Raccolta di scritti*, Milano, 2010.
- FOIS S., *La riserva di legge. Lineamenti storici e profili attuali*, Milano, 1963.
- FOIS S., *Principi costituzionali e libera manifestazione del pensiero*, Milano, 1957.
- FORTUNA E T., *Le intercettazioni "indirette" e l'interlocutore "abituale"; tutela della funzione parlamentare o guarentigie "speciali"*, in *Quad. cost.*, 2008, n.2.
- FRIGO G., *Le intercettazioni di conversazioni e comunicazioni*, Milano, 2009.
- FROSINI T.E., *Nasce un'immunità di tipo istituzionale; una legge ad hoc sarebbe stata più opportuna*, in *Guida al diritto*, 2003, n. 26.
- FUMU G., *Commento agli artt. 266-271*, in M. CHIAVARIO (a cura di), *Commento al nuovo Codice di procedura penale*, Torino, 1990.
- FURNO E., *Libertà di comunicazione e diritto alla riservatezza del parlamentare nelle sentenze nn.157 e 170 del 2023 della Corte Costituzionale in tema di intercettazioni*, in *Federalismi.it*, 2023, n.25.
- GABRIELLI C., *Intercettazioni e cariche istituzionali*. Torino, 2017
- GABRIELLI C., *Quando il parlamentare diviene bersaglio delle captazioni e del sequestro di corrispondenza rivolti all'interlocutore: oltre i "confini" dell'art. 68 comma 3 Cost.*, in *Giur Cost.*, 2023 n.6.
- GAITO A., *Diritto alla riservatezza e intercettazioni: un bilanciamento è possibile? Problematiche di un controverso strumento di indagine tra norme, prassi ed esigenze di miglioramento*, in *Relazione finale seminario: diritto alla riservatezza ed intercettazioni*, A.A 2012-2013.
- GAITO A., *L'integrazione successiva dei decreti d'intercettazione telefonica non motivati*, in *Diritto penale e processo*, 2004, n.8.
- GHISALBERTI C., *Storia costituzionale d'Italia (1849-1948)*, Bari, 1974.

GIALUZ M., *Intercettazione dei colloqui riservati e libertà funzionale del parlamentare: qualche riflessione sulla portata della prerogativa dell'art. 68 comma 3*, in *Cass pen.*, 2004, n.11.

GIALUZ M., *Intercettazioni di colloqui riservati e libertà funzionale del parlamentare: qualche riflessione sulla portata della prerogativa dell'art 68, comma 3 Cost.* in *Cass. Pen.* 2004.

GIALUZ M., *Intercettazioni di colloqui riservati e libertà funzionale del parlamentare: qualche riflessione sulla portata della prerogativa dell'art. 68 comma 3 Cost.*, in *Cass. pen.*, 2004, n.3.

GIALUZ M., *Le novità della “manovra Nordio” in materia processuale: quando l'ideologia rischia di provocare un'eterogenesi dei fini*, in *Sistema Penale*, 2024.

GIANFRANCESCO E., *Parlamento e regolamenti parlamentari in epoca fascista*, in *Osservatorio sulle Fonti*, 2008, n.2.

GIANFRANCESCO E., *Profili ricostruttivi della libertà e segretezza di corrispondenza e comunicazione*, in *Dir. Soc.*, 2008, n.2.

GIANNITI L., LUPO N., *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2013.

GIANNITI L., LUPO N., *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2018.

GIACOLI NACCI P., *Libertà di corrispondenza*, in G. SANTANIELLO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Padova, 1990.

GIORDANO L., *Il consiglio superiore della magistratura sulle buone prassi in materia di intercettazioni: prime considerazioni*, in *Penalecompotemporaneo.it*, 2016.

GIORGIS A., *La legge di attuazione dell'art. 68 Cost.: un'occasione perduta dal Parlamento per iniziare ad arginare un uso distorto delle prerogative dei propri membri?*, in *Costituzionalismo.it*, 2003.

GIOSTRA G., *Intercettazioni con blocco preventivo*, in *Il Sole 24 Ore* del 28 ottobre 2007.

GIOSTRA G., *La disciplina delle intercettazioni fortuite del parlamentare è ormai una dead rule walking*, in *Cass. Pen.*, 2008, n.1.

GIOSTRA G., *Prove tecniche di immunità*, in *D&G*, 2003, n. 24.

- GIOSTRA G., *Sospensione del processo a tutela della carica istituzionale? Strumento costituzionalmente e tecnicamente improponibile* in *D&G*, 2004, n.4.
- GIRELLI F., *Immunità parlamentari ed evoluzione tecnologica*, in *Giur. Cost.*, n. 4, 2023.
- GIRELLI F., *Intercettazioni, messaggi Whatsapp e ratio delle immunità parlamentari*, in *Giur. Cost.*, 2023, n.6.
- GIRELLI F., *La "legittimità" della tutela dello spazio comunicativo del parlamentare*, in *Osservatorio AIC*, 2020, n.1.
- GIRELLI F., *Le intercettazioni indirette delle comunicazioni dei parlamentari*, in *Arch. pen.*, 2024, n.2.
- GIUPPONI T. F., *Le immunità della politica*, Torino, 2005.
- GIUPPONI T.F., *Immunità, improcedibilità...incostituzionalità? L'attuazione dell'art. 68 Cost. e il «lodo Maccanico»*, in *Forum QC*, 2003.
- GIUPPONI T.F., *Le intercettazioni "indirette" nei confronti dei parlamentari e la legge n. 140 del 2003: cronaca di un'illegittimità costituzionale (pre)annunciata*, in *Quad. cost.*, 2007, n.1.
- GIUPPONI T.F., *Le intercettazioni "indirette" nei confronti dei parlamentari e la legge n. 140 del 2003: cronaca di un'illegittimità costituzionale (pre)annunciata*, in *Forum Q.C.*, 2007.
- GREVI V., *Anomalie e paradossi in tema di intercettazioni "indirette" relative a membri del Parlamento*, in *Cass. pen.*, 2007, n.3.
- GREVI V., *Intercettazioni "parlamentari" nuovi dubbi di costituzionalità*, in *D&G*, 2003, n. 44.
- GREVI V., *Intercettazioni telefoniche e principi costituzionali* in *Rivista Penale Diritto e Procedura*, 1971, n.2.
- GREVI V., *Intercettazioni. I privilegi smantellati*, in *Il Corriere della Sera* del 27 ottobre 2007.
- GREVI V., *La catena delle sviste*, in *Il Corriere della Sera* del 20 settembre 2007.
- GREVI V., *Le ragioni dell'immunità*, in *Il Corriere della Sera* del 2 ottobre 2007.

- GREVI V., *Lo strano no del Senato*, in *Il Corriere della Sera* del 10 agosto 2007.
- GREVI V., *Sui limiti di utilizzabilità delle intercettazioni «indirette» (casuali e non casuali) operate nei confronti di un membro del Parlamento*, in *Giur. cost.*, 2007, n.6.
- GREVI V., *Tabulati telefonici e disciplina delle "immunità processuali" (art. 68 commi 2 e 3 cost.). A tutela dei membri del parlamento*, in *Cass. pen.*, 2010, n.9.
- GRISOLIA M. C., *La legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitto di attribuzioni. Una nuova "voce" nel sistema delle garanzie costituzionali*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019, n.1.
- GRISOLIA M.C., *Immunità parlamentari e Costituzione*, Padova, 2000.
- GRISOLIA M.C., *Un passo avanti o un passo indietro nella disciplina delle immunità parlamentari?*, in *Dir. pen. e proc.*, 2003.
- GROPPALI A., *Istituzioni di diritto pubblico* (a cura del Guf di Venezia), 1941.
- GUARINIELLO R., *Libertà di corrispondenza e garanzie giurisdizionali*, in *Giur. it.*, 1968.
- GUARNIERI C., *Estendere le garanzie può aiutare le riforme*, in *Il Sole-24 Ore* del 6 giugno 2003.
- GUZZETTA G., *La nozione di comunicazione e altre importanti precisazioni della Corte costituzionale sull'art.15 della Costituzione nella sentenza n.170 del 2023, art.15 della Costituzione nella sentenza n.170 del 2023*, in *Federalismi.it*, 2023, n.21.
- ILLUMINATI G., *La disciplina processuale delle intercettazioni*, Milano, 1983, p. 109.
- IMARISIO L., *Il Forum. Le intercettazioni nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *La Rivista "Gruppo di Pisa"*, 2023, n. 3.
- INTRIERI C., PIQUÈ F., *La tutela del segreto esterno: "virgin mind" del giudice e nuovi media*, in *Processo penale e giustizia*, 2016, n. 6.
- IOVENE F., *Le c.d. perquisizioni online tra nuovi diritti fondamentali ed esigenze di accertamento penale* in *Rivista trimestrale Diritto penale contemporaneo*, 2014, n. 3-4.
- ITALIA V., *Libertà e segretezza della corrispondenza e delle comunicazioni*, Milano, 1963.
- KALB L., *Le intercettazioni di conversazioni e comunicazioni*, Milano, 2009.

- KANTOROWICZ E., *The definition of Law*, Cambridge, 1958.
- KELEMEN K., *Judicial Dissent in European Constitutional Courts: A comparative and Legal Perspective*, London, 2017.
- KELSEN H., *La démocratie, sa nature, sa valeur*, traduzione francese a cura di EISENMANN M., Parigi, 1932.
- KELSEN H., *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, Tubingen, 1929, trad. it., in *ID.*, *Democrazia e cultura*, Bologna, 1955.
- LA SPADA A., *Intercettazioni "indirette": consentita l'utilizzabilità nei soli confronti dei soggetti terzi*, in *Forum Q.C.*, 2007.
- LASAGNI G., *L'uso di captatori informatici (trojans) nelle intercettazioni "fra presenti"*, in *Dir. pen. contemp.* 2016, n.1.
- LASORELLA G., *L'autorizzazione a procedere in giudizio: nuove tendenze e progetti di riforma*, in *Quad. cost.* 1993.
- LEO G., *Sulle condizioni per il rilascio dell'autorizzazione all'uso di intercettazioni "casuali" delle comunicazioni di un parlamentare*, in *Penalecontemporaneo.it*, 2013.
- LIPPOLIS V., *Le immunità penali dei parlamentari in Italia*, in G. FUMU, M. VOLPI (a cura di), *Le immunità penali della politica*, Bologna, 2012.
- LIPPOLIS V., *Le immunità penali dei parlamentari in Italia*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, Napoli, 2011, III, 1945.
- LO CALZO A., *Il principio di unicità della giurisdizione costituzionale e la giustizia domestica delle Camere*, in *Federalismi.it*, 2014, n.10.
- LONG G., *Art. 68 in G. BRANCA (a cura di), Commentario della Costituzione, Le Camere*, Bologna- Roma, 1986.
- LONGHI L., *La libertà e la segretezza delle comunicazioni dei parlamentari in due recentissime sentenze della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2023, n.25.
- LONGHI L., *Libertà delle comunicazioni del parlamentare e intercettazioni: ancora confusione sotto il cielo*, in *Osservatorio AIC*, n. 2, 2024.

- LONGHI L., *Lo strano caso di Ferri sommerso e Renzi salvato*, in *The Huffington Post*, 31 luglio 2023.
- LONGHI L., *Toghe Vs Parlamento. Il caso Esposito rilancia l'allarme*, in *Il Dubbio*, 2 gennaio 2024.
- LUCIANI M., *Ogni cosa al suo posto. Restaurare l'ordine costituzionale dei poteri*, Milano, 2023
- LUDOVICI L., *Disegno di legge c.d. Nordio: nuove garanzie processuali tra fughe in avanti e false partenze*, in *Leg. pen. web*, 7 maggio 2024.
- LUPARIA L., *La disciplina processuale e le garanzie difensive*, in L. LUPARIA, G. ZICCARDI G., *Investigazione penale e tecnologia informatica*, Milano, 2007.
- LUPO N., *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 2019, n.4.
- MAISANO F.A., PIAZZA C.M., *Nota a commento sulla nuova disciplina delle intercettazioni di conversazioni o comunicazioni*, in *Giur. Pen.*, 2020, n.10.
- MALEFATTI E., PANIZZA S., ROMBOLI R., *Giustizia costituzionale*, Torino, 2013.
- MANETTI M., *L'art. 18 Reg. Cam. e una questione di legittimità costituzionale mal posta*, in *Giur. cost.*, 1993, n.2.
- MANETTI M., *Non sparate sui pianisti: la delega del voto in Parlamento e la rinascita degli interna corporis*, in *Giur. Cost.*, 1996.
- MANZINI V., *Trattato di diritto penale italiano*, Torino, 1926.
- MARANDOLA A., *Negata autorizzazione all'arresto del parlamentare ed impugnazione del provvedimento cautelare*, in *Dir. pen. proc.*, 2004, n. 1.
- MARTINELLI C., *Le immunità costituzionali nell'ordinamenti nell'ordinamento italiano e nel diritto comparato*, Milano, 2008.
- MARTINES T., *Diritto Costituzionale*, Milano, 1978.
- MARTUSCIELLO A., PETTI R. *La rete: manipolazione o pluralismo? il caos dell'informazione*, Roma, 2019.

- MARZADURI E., *Dubbi sullo «stop» nella fase delle indagini*, in *Guida al diritto*, 2003, n. 6.
- MENGOZZI M., *Riservatezza della corrispondenza epistolare e “residuo” di libertà dei detenuti. L’uso poliedrico dell’art.3 Cost. tra uguaglianza, ragionevolezza e proporzionalità*, in *Giur. cost.*, 2017.
- MICELI V., *Immunità parlamentari*, in *Enc. giur. it.*, Milano, 1902 VIII, pt. I.
- MICHELE M., *Sulla legittimità costituzionale degli artt. 684 c.p. e 164 c.p.p.*, in *Riv. it. dir. pen. e proc. pen.*, 1964. n.2.
- MIDIRI M., *La riforma dell’immunità parlamentare*, in *Giur. Cost.* 1994.
- MOLINARI F.M., *Il segreto investigativo*, Milano, 2003.
- MONTAGNA M., *Autorizzazione a procedere*, voce dell’*Enc. dir. Agg.* Milano, 2008.
- MONTAGNA M., *Le autorizzazioni ad acta per i parlamentari*, in M. ANGELINI, M. OLIVIERO (a cura di), *Le immunità nel diritto interno e comparato*, in *Atti del convegno di Perugia 25-27 maggio 2006*, Torino, 2014.
- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1962.
- NAPPI A., *Sulle garanzie di libertà del difensore*, in *Cass. pen.*, 1994, n.4.
- NEGRI D., *Procedimento a carico dei parlamentari*, in R. ORLANDI E A. PUGIOTTO (a cura di), *Immunità politiche e giustizia penale*, Torino, 2005.
- NEPPI MODONA G., *Intercettazioni, le due misure della riservatezza*, in *Il Sole 24 Ore* del 30 novembre 2007.
- NICOTRA I., *Il «lodo Maccanico»: le ragioni per una legge costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2008, n.14.
- NIGER S., *Le nuove dimensioni della privacy: dal diritto alla riservatezza alla protezione dei dati personali*, Padova, 2006.
- NUNZIATA M., *L’immunità dei componenti il Parlamento della Comunità europea e l’Assemblea del Consiglio d’Europa dopo la riforma dell’art. 68 Cost.*, in *Nuovo diritto*, 1996.

O' BRIEN D. M, *The Public's Right to Know, The Supreme Court and the First Amendment*, New York, 1981.

ONIDA V., *L'ordinamento costituzionale italiano dalla caduta del fascismo all'avvento della Costituzione repubblicana. Testi e documenti con due saggi introduttivi sul periodo costituente e sulla Costituzione*, Torino, 1991.

ONIDA V., *La Corte e i conflitti interni al Parlamento: l'ordinanza n.17 del 2019*, in *Federalismi.it*, 2019, n.3.

ORLANDI R., *Aspetti processuali dell'autorizzazione a procedere*, Torino, 1994, p.223.

ORLANDI R., *Da chi e quando deve essere richiesta l'autorizzazione ad arrestare un membro del Parlamento?*, in *Dir. pen. proc.*, 1997, n.11.

ORLANDI R., *La giustizia penale nel gioco di specchi dell'informazione*, in *Dir. pen. cont.*, 2017, n. 3.

ORLANDI R., *Le immunità nel diritto processuale penale*, Relazione tenuta al Convegno "Le immunità nel diritto interno, internazionale e comparato" - Aula Magna dell'Università degli Studi di Perugia, 2006.

ORLANDI R., *Lodo "Maccanico": attuazione dell'art. 68 Cost. e sospensione dei processi per le alte cariche. Profili di diritto processuale*, in *Dir. pen. e proc.*, 2003, n.3.

ORLANDI R., *Lodo «Maccanico»: attuazione dell'art. 68 Cost. e sospensione dei processi per le alte cariche. Profili di diritto processuale*, in *Dir. pen. e proc.*, 2003.

ORLANDI R., *Osservazioni sul documento redatto dai docenti torinesi di Procedura penale sul problema dei captatori informatici*, in *Archivio penale*, n.10-11, 2016.

PACE A., *Art. 15*, in *Commentario della Costituzione*, Roma-Bologna 1977.

PACE A., *Art. 15*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Rapporti civili. Art. 13-20*, Bologna-Roma, 1977.

PACE A., *Art. 15*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1977.

PACE A., *Immunità politiche e principi costituzionali*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Torino, 2005.

PACE A., *Libertà di comunicare riservatamente*, in A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, II, Padova 1992.

PACE A., *Libertà, pluralismo e autorità nella disciplina radiotelevisiva e delle telecomunicazioni*, in Studi in onore di Umberto Pototschnig, vol. II, Milano, 2002.

PACE A., *Nuove frontiere della libertà di comunicare riservatamente (o, piuttosto del diritto alla riservatezza)?*, in *Giur. Cost.*, 1993.

PACE A., *Problematica delle libertà costituzionali*, Padova, 1993.

PACE A., *Problematica delle libertà costituzionali. Lezioni. Parte speciale 2*, Padova, 1992.

PACE, A. *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale nel conflitto tra poteri*, in *Giur. cost.*, 1986.

PALADIN L., *Problemi e vicende della libertà d'informazione nell'ordinamento giuridico italiano*, in *La libertà d'informazione*, a cura del medesimo, Torino, 1979

PALAZZO F., *Tutela penale del segreto processuale*, in *Dir. pen. proc.*, 2009, n. 5.

PANIZZA S., *L. cost. 29 ottobre 1993, n. 3*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, disposizioni transitorie e finali (I-XVIII), leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1948-1993)*, Bologna-Roma, 1995.

PANIZZA S., *L'introduzione dell'opinione dissenziente nel sistema di giustizia costituzionale*, Torino, 1998.

PANIZZA S., *La legge costituzionale 29 ottobre 1993 n.3* in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di) *Commentario alla Costituzione. Disposizioni transitorie e finali (I-XIII). Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1948-1993)*, Bologna- Roma, 1995.

PANSINI G., *Una scelta pienamente costituzionale*, in *Dir. pen. e proc.*, 2003.

PARDOLESI R., *Dalla riservatezza alla protezione dei dati personali: una storia di evoluzione e discontinuità*, in R. PARDOLESI (a cura di), *Diritto alla riservatezza e circolazione dei dati personali*, Milano, I, 2003.

PARISI F., *sent. Corte Cass. Sez. IV 21 gennaio 2004*, in *Cass. Pen.* 2005.

PARODI C., *Le intercettazioni. Profili operativi e giurisprudenziali*, Torino, 2002.

PELLACANI G., *Il diritto alla riservatezza del lavoratore nell'ordinamento statunitense*, in *Il Diritto del lavoro*, 2000, n.5.

PERLINGIERI P., *Manuale di diritto civile*, Napoli, 2000.

PETRANGELI, *Il deputato che vota sostituendosi a un collega assente: una delicata questione tra sindacabilità giurisdizionale ed esercizio delle funzioni parlamentari*, e in *Foro.it*, 1997, n.1.

PETRONE M., voce *Segreti (delitti contro l'inviolabilità dei)*, in *Noviss. Dig. it.*, XVI, 1969.

PICCIONE D., *Utilizzazione di tabulati telefonici nei confronti dei componenti delle Camere*, in *Giur. cost.*, 2010.

PICCIONE D., *Utilizzazione di tabulati telefonici nei confronti dei componenti delle Camere e potere di giudicare la "decisività" del mezzo di ricerca della prova per lo svolgimento delle indagini*, in *Giur. cost.*, 2010.

PIGNATELLI N., *L'attuazione "deviata" della norma costituzionale: il caso delle intercettazioni "indirette" dei parlamentari e la legge n. 140 del 2003*, in *Costituzionalismo.it*, 22 novembre 2004.

PIGNATELLI N., *La "singolarità" della fattispecie aiuta (e aiuterà) la Corte a non decidere sulla legittimità delle intercettazioni indirette*, in *Forum Quad. cost.*, 2005.

PINELLI C., *Diritto pubblico 2*, Bologna, 2022.

PISANESCHI A., *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato. Presupposti e processo*, Milano, 1992.

PISAPIA G.D., *Il segreto istruttorio nel processo penale*, Milano, 1960.

PORCU F., *Le modifiche al codice di rito nel D.d.l. Nordio: un primo commento alla riforma in fieri*, in *PenaleDP*, 2023.

POTETTI D., *Corte Costituzionale 81/93: la forza espansiva della tutela accordata dall'art. 15 comma 1 della Costituzione*, in *Cass.Pen.*, 1993.

PRINCIPATO L., *I diritti della sfera civile nella dimensione individuale*, in M. BENVENUTI, R. BIFULCO (a cura di), *Trattato di diritto costituzionale. I diritti e i doveri costituzionali*, Torino, 2022, III.

- PUGIOTTO A., “*Veto players*” e dinamiche istituzionali nella vicenda del “*lodo Maccanico*”, in *Quad. Cost*, 2004, n.2.
- PUGIOTTO A., «*Lodo Maccanico*», una legge a rischio di incostituzionalità, in *D&G*, 2003, n. 26.
- PUGIOTTO A., *Apparenza e sostanza normativa: i nodi costituzionali del “lodo maccanico”*, in *Scritti in Memoria di Livio Paladin*, Napoli, 2004.
- PUGIOTTO A., *Lodo Maccanico, non una (semplice) sospensione, ma una vera immunità. Illegittimamente sacrificata la posizione della parte civile*, in *D&G*, 2003, n.29.
- PUGIOTTO A., *Lodo Maccanico, una legge a rischio 'incostituzionalità. Improcedibilità e sospensione coprono reati extra-funzionali*, in *D&G*, 2003, n.29,.
- PUGIOTTO A., *Referendum e giudizio incidentale di costituzionalità: ecco le norme*, in *D&G*, 2004, n.20.
- PUGIOTTO A., *Un confine tra prerogativa e privilegio*, in *D&G*, 2004, n.18.
- RESCIGNO P., *Immunità e privilegio*, in *Riv. dir. civ.*, 1961, n.1.
- RIBOLDI F., *Intercettazioni indirette nei confronti di parlamentari e tutela delle prerogative ex art. 68 Cost.: la Corte Costituzionale si pronuncia sul conflitto di attribuzione sollevato dal Senato nella vicenda relativa al Senatore Esposito*, in *Giuri. Pen.*, 2024, n.4,.
- RIDOLA P., *Le parole della politica e l'insindacabilità parlamentare*, in *Giur. Cost.*, 2004.
- RIVOSECCHI G., *Il Parlamento nei conflitti di attribuzione*, Padova, 2003.
- RODOTÀ S., *Sospendiamo l'immunità*, in *La Repubblica* 12 febbraio 1993.
- RODOTÀ V. S., *Tecnopolitica*, Roma-Bari, 2004.
- ROMBOLI R., *Nota a Corte cost. n. 188/2010*, in *Foro it.*, 2010, n.1.
- ROMBOLI R., *Sul c.d. Lodo Schifani e relativo referendum abrogativo*, in *Foro it.*, 2004, n. 2.
- ROMEO G., *Modelli normativi orwelliani al vaglio della Consulta*, in *Cass. pen.*, n. 4 del 2004, pp. 1172-1179 e A. A. DALIA, *L'illegittimità del "lodo Schifani" tra perplessità e contraddizioni*, in *Dir. pen. e proc.*, n. 8 del 2004.

RUGGERI A., *Novità in tema di (in)sindacabilità dei regolamenti parlamentari, in una pronunzia-ponte della Consulta (a margine di Corte cost. n. 120 del 2014)*, in *Giurcost.it*;

RUIZ A., *Delle garanzie costituzionali*, Napoli, 1886.

RUOTOLO M., *Regolazione dei mezzi di ricerca della prova e limiti del sindacato della Corte costituzionale (sentenza n.20 del 2017)*, in *Quad. cost.*, n.2, 2017.

SABATELLI F., *Consulta: illegittimo il diniego della Camera all'utilizzo delle intercettazioni di un deputato (il caso Cosentino)*, in *Diritto.it*.

SALERNO A. R., *Libertà di comunicazione e disciplina delle intercettazioni: la dimensione costituzionale dei limiti di ammissibilità*. in *Archivio Penale*, 2023, n.2.

SALERNO M., *Brevi considerazioni in rema di non spettanza del potere di far eseguire perquisizioni nella sfera domiciliare dei parlamentari*, in *Giur. cost*, 2004.

SANDRI S., *L'attuazione dell'art. 68 della Costituzione: vecchi interrogativi e inquietanti novità*, in *Quest. giust.*, 2003, n.2.

SANSA F., *Il caso Unipol, le telefonate di Consorte a Fassino*, in *la Repubblica*, 2 gennaio 2006.

SANTALUCIA G., *Il diritto alla riservatezza nella nuova disciplina delle intercettazioni*, in *Sistema Penale*, 2020, n.1.

SCIANELLA L.G., *Le immunità parlamentari. Profili storici e comparativi*, Torino, 2021.

SELMI C., *Prime considerazioni sulla legittimità costituzionale delle c.d. intercettazioni indirette del parlamentare: la Corte di cassazione chiama in causa i giudici di Palazzo della Consulta*, in *L'Indice penale*, 2004, n.3.

SICLARI M., *Le «norme interposte» nel giudizio di costituzionalità*, Padova, 1992, p.81.

SOLA E., *Gare truccate e favori illeciti in cambio di soldi, cene e concerti: 40 indagati tra politici, imprenditori e membri delle forze dell'ordine*, in *IlfattoQuotidiano.it*, 15 ottobre 2020.

SPANGHER G., *Le criticità della disciplina delle intercettazioni telefoniche*, in *Dir. pen. e proc.*, 2016, n.3.

- STAMMATI S., *Le immunità costituzionali: problemi attuali e tendenze di riforma. Prime osservazioni*, in [www.luiss.it/semcost/index.html](http://www.luiss.it/semcost/index.html).
- STAMMATI S., *Una decisione condivisibile messa in forse da un impianto argomentativo perplessa e non persuasivo*, in *Giur. cost.*, 2004, n.1.
- TESTA L., *La Corte salva (ma non troppo) l'autodichia del Senato. Brevi note sulla sent. Corte cost. n. 120 del 2014*, in *Federalismi.it*, 2014, n.10.
- TESTAGUZZA A., *I sistemi di controllo remoto: fra normativa e prassi, Diritto penale e processo*, in *Dir. pen. e proc.*, 2014, n.6.
- TINTI B., *Quod deus perdere vult dementat prius*, in *MicroMega*, 2003, n. 3.
- TONELLI L.M., *Un'estensione (eccessiva?) della nozione di «corrispondenza» in una recente sentenza della Corte costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, n. 1, 2024.
- TRASOGNA, C. *Le "intercettazioni indirette" a carico di parlamentari di fronte alla Corte costituzionale*, in *Cass.pen.*, n. 2006, n.2.
- TRAVERSA S., *Immunità parlamentare*, in *Enc. Dir.*, XX, 1970.
- TREVES G., *Principi di diritto pubblico*, Torino, 1973
- TRIGGIANI N., *Atti*, in A. SCALFATI, A. BERNASCONI, A. DE CARO, A. FURGIUELE, M. MENNA, C. PANSINI, N. TRIGGIANI, C. VALENTINI (a cura di), *Manuale di diritto processuale penale*, Torino, 2018.
- TRIGGIANI N., *Giustizia penale e informazione*, Bari, 2022.
- TRIGGIANI N., voce *Segreto processuale e divieto di pubblicazione (diritto processuale penale)*, in *Enc. dir.*, 2008.
- TROGU M., *Sorveglianza e "perquisizioni" online su materiale informatico*, in A. SCALFATI, (a cura di). *Le indagini atipiche*, Torino, 2014.
- TROISIO C., voce *Corrispondenza (libertà e segretezza della)*, in *Enc. giur.*, 1988.
- UBERTAZZI T. M., *Il diritto alla privacy. Natura e funzioni giuridiche*, Padova, 2004.
- UBERTIS G., *sub artt. 114-115 c.p.p.*, in E. AMODIO, O. DOMINIONI (a cura di), *Commentario del nuovo codice di procedura penale*, Milano, 1989.

- VALASTRO A., *L'art.15 e i principi costituzionali sulla libertà della corrispondenza e delle comunicazioni*, in R. ZACCARIA, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova, 2003.
- VALASTRO A., *Libertà di comunicazione e nuove tecnologie*, Firenze, 2001.
- VARRASO G., *Gli atti*, in O. DOMINIONI, P. CORSO, A. GAITO, G. SPANGHER, N. GALANTINI, L. FILIPPI, G. GARUTI, O. MAZZA, G. VARRASO, D. VIGONI, *Procedura penale*, Torino, 2020.
- VENEGONI A., GIORDANO L., *La Corte costituzionale tedesca sulle misure di sorveglianza occulta e sulla captazione di conversazioni da remoto a mezzo di strumenti informatici*, in *Dirittopenalecontemporaneo.it*, 2016.
- VENTURA M., *Carlo Casini: scelta di libertà*, in *Il Giornale*, 8 luglio 1993.
- VENTURA N., *I requisiti minimi di legittimità delle operazioni di intercettazione eseguite ai sensi dell'art. 268, comma 3, c.p.p* in *Cass. pen.*, 2004, n.5.
- VIGEVANI G.E., *La sospensione dei processi per le alte cariche tra personalizzazione delle istituzioni e mito del capo*, in *Forum QC*, 2006.
- VILLASCHI P., *La posta elettronica e i messaggi WhatsApp sono corrispondenza? Note a margine del ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal Senato della Repubblica in relazione al "caso Renzi"*, in *Federalismi.it*, n.7, 2023
- VILLASCHI P., *La sentenza n. 170 del 2023: la Corte costituzionale chiarisce il perimetro della nozione di corrispondenza e torna sull'interpretazione della legge n. 140 del 2003*, in *Medialaws.eu*, 26 ottobre 2023.
- VIOLANTE M., *Tabulati telefonici relativi a parlamentari tra autorizzazione e dubbi di legittimità costituzionale*, in *Processo penale e giustizia*, n.5, 2019.
- VOENA G.P., *Processo penale e mezzi di comunicazione di massa: un instabile stato dell'arte*, in *Processo penale e Giustizia*, 2017, n. 6.
- VOLPE L., *Organi e conflitti nel sistema costituzionale (Lineamenti di una metodologia per una ricerca)* in *Rassegna di diritto pubblico*, 1969.
- VOLPI M., *Immunità: non è solo questione di metodo* in *Forum QC*, 2006.

ZACCARIA R., VALASTRO A., ALBANESI E., *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova, 2021.

ZAGREBELSKY G., *La riforma dell'autorizzazione a procedere*, in *Il corriere giuridico*, 11 (1994), n.1 p. 281-285

ZAGREBELSKY G., *Le immunità parlamentari (natura e limiti di una garanzia costituzionale)*, Torino, 1979.

ZAGREBELSKY G., MARCENO' V., *Giustizia costituzionale. II. Oggetti, procedimenti, decisioni*, Bologna, 2018.

ZAGREBELSKY V., CHENAL R., TOMASI L., *Manuale dei diritti fondamentali in Europa*, Bologna, 2022, p. 295

ZANON N., *Il regime delle intercettazioni "indirette" e "occasional" fra principio di parità di trattamento davanti alla giurisdizione e tutela della funzione parlamentare*, in *Federalismi.it*, n. 23 del 2007,

ZANON N., *La procedura ordinaria e l'interesse del Paese*, in *Il Corriere della sera*, 3 giugno 2003.

ZANON N., *Le opinioni dissenzienti in Corte costituzionale. Dieci casi*, 2024.