

Camera dei deputati

XVI LEGISLATURA

SERVIZIO STUDI

Progetti di legge

Disposizioni in tema di intercettazioni

AA.C. 406 e 1415

Elementi per l'istruttoria legislativa

n. 28/0

21 luglio 2008

Disposizioni in tema di intercettazioni

AA.C. 406 e 1415

Elementi per l'istruttoria legislativa

Numero del progetto di legge	406	1415
Titolo	Disposizioni in materia di intercettazioni telefoniche e ambientali e di pubblicità degli atti di indagine	Norme in materia di intercettazioni telefoniche, telematiche e ambientali. Modifica della disciplina in materia di astensione del giudice e degli atti di indagine. Integrazione della disciplina sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche
Iniziativa	Parlamentare	Governo
Iter al Senato	No	No
Numero di articoli	25	
Date:		
<i>presentazione alla Camera</i>	29 aprile 2008	30 giugno 2008
<i>assegnazione</i>	29 aprile 2008	1° luglio 2008
Commissione competente	Il Giustizia	Il Giustizia
Sede	Referente	Referente
Pareri previsti	Commissioni 1 ^a (Aff. costit.), 5 ^a (Bilancio), 7 ^a (Cultura), 9 ^a (Trasporti), 14 ^a (Pol. comun.)	Commissioni 1 ^a (Aff. costit.), 5 ^a (Bilancio), 7 ^a (Cultura), 9 ^a (Trasporti), 11 ^a (Lavoro), 12 ^a (Aff. sociali)

Contenuto

La proposta di legge A.C. 406 (Contenuto), che riprende il contenuto del testo approvato dalla Camera nella scorsa legislatura (A.C. 1638) e il disegno di legge del Governo, A.C. 1415, intervengono in materia di **intercettazioni**, ridefinendone la **disciplina processuale** ed apportando alcune modifiche al codice penale, alle disposizioni attuative del codice di rito nonché al codice per la protezione dei dati personali. Entrambi i provvedimenti affrontano anche il tema della **pubblicazione degli atti di indagine**. Il disegno di legge del Governo contiene inoltre disposizioni riguardanti l'astensione del giudice e la sostituzione del pubblico ministero nonché disposizioni concernenti la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche.

Più nel dettaglio, con riferimento ai **limiti di ammissibilità** delle intercettazioni (art. 266 c.p.p.), l'A.C. 1415 restringe la possibilità di avvalersi di tali mezzi di prova per i delitti non colposi puniti con la **reclusione superiore nel massimo a dieci anni** e per alcuni delitti di particolare allarme sociale (tra i quali l'associazione mafiosa e i delitti aventi finalità di terrorismo nonché alcune fattispecie delittuose per le quali è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza). Viene conservata la possibilità di effettuare intercettazioni per i delitti contro la pubblica amministrazione per i quali è prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a cinque anni, mentre è eliminata la possibilità di ricorrervi nei casi di "abusiva attività finanziaria, abuso di informazioni privilegiate, manipolazione del mercato". Per quanto riguarda le **intercettazioni ambientali**, sono consentite a prescindere dal luogo ove vengano effettuate, solo se vi è fondato motivo di ritenere che in tale luogo si stia svolgendo l'attività criminosa. L'A.C. 406 non incide specificamente sui limiti di ammissibilità, ma estende la normativa in tema di intercettazioni anche alle intercettazioni di corrispondenza postale e alle riprese vive.

Con riferimento ai **presupposti ed alle forme** del provvedimento che autorizza le intercettazioni (art. 267 c.p.p.) entrambi i progetti di legge stabiliscono una **durata complessiva massima di tre mesi** delle operazioni di intercettazione. Il solo A.C. 406 contiene una specifica deroga a tale durata.

L'A.C. 1415 devolve la **competenza ad autorizzare** le operazioni di intercettazione al **tribunale** del capoluogo della provincia nella quale ha sede l'ufficio del pubblico ministero che ha richiesto l'intercettazione, in composizione collegiale. Ai fini dell'autorizzazione è poi necessario, tra l'altro, che

sussistano specifiche ed inderogabili esigenze relative ai fatti per i quali si procede, fondate su elementi espressamente ed analiticamente indicati nel provvedimento. Lo stesso disegno di legge disciplina inoltre i casi in cui l'intercettazione è necessaria per lo svolgimento delle indagini relative ad un delitto di criminalità organizzata, di terrorismo o di minaccia col mezzo del telefono.

Entrambi i provvedimenti rendono più stringenti e puntuali gli adempimenti relativi alle annotazioni nel **registro delle intercettazioni**.

Per quanto concerne l'**esecuzione delle operazioni di intercettazione** (art. 268 c.p.p.), le novità più rilevanti, introdotte dai progetti di legge riguardano, sia pure con modalità differenti, l'istituzione dei **centri di intercettazione telefonica** e la disciplina dei **punti di ascolto**. Sono attribuiti ai procuratori generali presso la corte di appello e ai procuratori della Repubblica territorialmente competenti i poteri di gestione, vigilanza, controllo e ispezione, rispettivamente, sui menzionati centri di intercettazione e sui punti di ascolto. L'A.C. 406 contiene inoltre specifiche disposizioni finalizzate a garantire i diritti dell'indagato e dei terzi, in materia di deposito e acquisizione dei verbali e delle registrazioni, trascrizione delle registrazioni, utilizzo delle intercettazioni nel corso delle indagini preliminari, ascolto e acquisizione di conversazioni disposti dal giudice nonché avviso a persone non indagate.

Per quanto riguarda la **conservazione della documentazione** (art. 269 c.p.p.), entrambi i progetti di legge stabiliscono che i verbali ed i supporti contenenti le registrazioni sono conservati integralmente in un **archivio riservato**. Il disegno di legge del Governo ne sancisce anche il divieto di allegazione al fascicolo. Quanto alle registrazioni, entrambi i provvedimenti prevedono l'obbligo di distruzione di esse a seguito del passaggio in giudicato della sentenza. L'A.C. 1415 ridefinisce altresì la competenza dell'autorità giudiziaria in merito alla **distruzione della documentazione** non necessaria per il procedimento a tutela della riservatezza, che passa dal giudice che ha autorizzato o convalidato l'intercettazione al tribunale.

In relazione all'**utilizzo delle intercettazioni in procedimenti diversi** da quello in cui sono state autorizzate (art. 270 c.p.p.), il disegno di legge del Governo ne circoscrive il ricorso ai casi in cui esse risultino indispensabili per l'accertamento di particolari delitti di allarme sociale (si tratta di casi più limitati rispetto alla disciplina attuale che ne autorizza l'uso per i delitti per i quali è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza). L'A.C. 1415 introduce altresì un **nuovo divieto di utilizzazione delle intercettazioni** (art. 271 c.p.p.), quando in udienza preliminare o nel dibattimento emerga una diversa qualificazione del fatto.

I provvedimenti in esame affrontano anche il tema del **divieto di pubblicazione di atti e di immagini** (art. 114 c.p.p.). Entrambi dispongono il divieto di pubblicazione, anche **per riassunto**, di tutti gli atti contenuti nel fascicolo del pubblico ministero o della difesa, anche se non più coperti da segreto, fino a che non siano concluse le indagini preliminari ovvero fino al termine dell'udienza preliminare. L'A.C. 1415 estende tale divieto anche al **contenuto di tali atti**. L'A.C. 406 stabilisce analogo divieto di pubblicazione con riferimento al contenuto solo per quanto riguarda le conversazioni telefoniche, i flussi di comunicazioni informatiche o telematiche e i dati riguardanti il traffico telefonico, informatico o telematico. Lo stesso A.C. 406 prevede altresì un divieto assoluto di pubblicazione dei **provvedimenti cautelari**, consentendone la pubblicazione, soltanto nel contenuto, dopo che l'indagato o il suo difensore ne abbiano avuto conoscenza e con l'esclusione delle parti che riproducono il contenuto di intercettazioni. Il disegno di legge del Governo prevede il divieto di pubblicazione "in ogni caso" (quindi anche dopo la conclusione delle indagini o dell'udienza preliminare), degli atti e dei contenuti relativi a conversazioni o ai flussi di comunicazioni informatiche o telematiche di cui è stata ordinata la distruzione.

Lo stesso provvedimento del Governo modifica, inoltre, l'articolo 115 c.p.p., in materia di **illecito disciplinare costituito dalla violazione del divieto di pubblicazione**.

Entrambe le proposte di legge modificano la disciplina relativa ad **atti coperti dal segreto**. L'A.C. 1415 precisa che il segreto copre, oltre che gli atti, anche le attività d'indagine compiuti dal pubblico ministero e dalla polizia giudiziaria e che la eventuale autorizzazione alla pubblicazione di singoli atti o di parti di essi sia disposta non più dal pubblico ministero ma dal giudice delle indagini preliminari su richiesta del primo. L'A.C. 406 sancisce uno specifico obbligo di segretezza relativamente alla documentazione custodita nell'archivio riservato.

Per quanto concerne le **disposizioni di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale**, entrambi i provvedimenti prevedono la designazione – da parte del procuratore della Repubblica – di un **funzionario responsabile** del servizio di intercettazioni nonché della tenuta del registro e dell'archivio riservato. L'A.C. 1415 interviene sulla disciplina inerente alle **informazioni sull'azione penale**, individuando, in particolare, le autorità ecclesiastiche destinatarie di tali informazioni.

I provvedimenti in esame intervengono anche sul **codice penale**. In particolare, essi modificano la fattispecie di cui all'articolo 379-bis c.p. in tema di **rivelazione di segreti inerenti a un procedimento penale**, aumentando la pena per chiunque dolosamente riveli, o comunque agevoli la conoscenza, di segreti inerenti a un procedimento penale, dei quali sia venuto a conoscenza a causa del proprio ufficio o servizio. Entrambi i progetti di legge introducono poi nel codice penale la nuova fattispecie di **accesso abusivo ad**

atti del procedimento penale, sanzionando con la reclusione da 1 a 3 anni chiunque illecitamente prende cognizione di atti del procedimento penale coperti dal segreto. Sono altresì apportate da entrambi i provvedimenti modifiche in tema di **pubblicazione arbitraria di atti di un procedimento penale**. Sia l'A.C. 406 che l'A.C. 1415 sanciscono al riguardo un inasprimento della sanzione. Il disegno di legge del Governo prevede un'aggravante per l'ipotesi in cui la pubblicazione riguardi intercettazioni. Lo stesso disegno di legge del Governo estende a tale reato l'applicazione della disciplina della **responsabilità amministrativa delle persone giuridiche**, di cui al decreto legislativo n. 231 del 2001. L'A.C. 406 introduce le due nuove fattispecie delittuose di detenzione di documenti illecitamente formati o acquisiti e di rivelazione del contenuto di documenti redatti attraverso la raccolta illecita di informazioni.

Il disegno di legge del Governo contiene anche una nuova regolamentazione dell'**obbligo di astensione del giudice**, estendendolo ai casi in cui questi abbia rilasciato pubblicamente dichiarazioni relative al procedimento affidatogli. Ulteriori disposizioni sono previste in materia di **sostituzione del pubblico ministero**. Ai casi di sostituzione attualmente previsti viene aggiunto quello in cui il pubblico ministero abbia rilasciato pubblicamente dichiarazioni relative al procedimento affidatogli e quello in cui lo stesso pubblico ministero risulti iscritto nel registro degli indagati per il reato di illecita rivelazione di segreti inerenti a un procedimento penale.

L'A.C. 406 modifica il codice in materia di protezione dei dati personali con riferimento alla **conservazione dei dati di traffico** e agli **illeciti per finalità giornalistiche**.

Ulteriori disposizioni relative al **diritto di rettifica** previsto dalla legge sulla stampa nonché al codice di deontologia per le attività giornalistiche sono introdotte dall'A.C. 1415.

Entrambi i provvedimenti infine specificano che le nuove disposizioni **non si applicano ai procedimenti penali pendenti** alla data della loro entrata in vigore.

Relazioni allegate

La proposta di legge A.C. 406, essendo di iniziativa parlamentare, è corredata della sola relazione illustrativa. Il disegno di legge del Governo A.C. 1415 è corredata, oltre che della relazione illustrativa, anche dell'analisi tecnico normativa, dell'analisi dell'impatto della regolamentazione e della relazione tecnica.

Necessità dell'intervento con legge

I provvedimenti intervengono principalmente a modificare disposizioni contenute nel codice penale e di procedura penale: si giustifica pertanto l'utilizzazione dello strumento legislativo.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

I provvedimenti intervengono essenzialmente sulla disciplina processual-penalistica delle intercettazioni. La base giuridica dei progetti di legge appare pertanto riconducibile all'articolo 117, secondo comma, lettera I), della Costituzione (giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale;).

Compatibilità comunitaria

Esame del provvedimento in relazione alla normativa comunitaria

Con riferimento all'articolo 21 dell'A.C. 406, potrebbe risultare opportuno un ulteriore approfondimento in ordine alla piena compatibilità con la direttiva comunitaria 2006/24/CE (cfr., in particolare, l'articolo 6) delle norme che riproducono il contenuto delle disposizioni abrogate per effetto del recepimento della suddetta direttiva (art. 132, comma 2, del D.lgs. 196/2003).

Documenti all'esame delle istituzioni dell'Unione europea (a cura dell'Ufficio Rapporti con l'Unione europea)

Le intercettazioni rientrano tra gli elementi considerati nella proposta di decisione quadro relativa alla creazione di un mandato europeo di ricerca delle prove diretto all'acquisizione di oggetti, documenti e dati da utilizzare a fini probatori nei procedimenti penali (COM(2003)688), tuttora all'esame delle istituzioni europee. In particolare, il testo stabilisce che il mandato europeo di ricerca delle prove non possa essere emesso per avviare un'azione volta ad acquisire:

- mezzi di prova raccolti sotto forma di interrogatori, dichiarazioni o altri tipi di audizioni di indiziati, testimoni o periti, o qualsiasi altra parte;
- mezzi di prova provenienti dal corpo di una persona, ivi compresi i campioni di DNA o impronte digitali;
- mezzi di prova in tempo reale, quali l'intercettazione di comunicazioni, la sorveglianza discreta dell'indiziato o il controllo dei movimenti su conti bancari; e
- mezzi di prova che richiedano un proseguimento delle indagini, in particolare la compilazione o l'analisi degli oggetti, dei documenti o dei dati esistenti;

- dati sulle comunicazioni conservati dai fornitori di servizi di comunicazioni elettroniche accessibili al pubblico o di una rete pubblica di comunicazione .
- Tuttavia, il mandato europeo di ricerca delle prove può essere emesso per acquisire mezzi di prova esistenti, che rientrino nelle categorie suindicate, qualora essi fossero già stati raccolti prima dell'emissione del mandato.

Il 4 ottobre 2005 la Commissione europea ha presentato una proposta di decisione quadro (COM(2005)475), relativa alla protezione dei dati personali nel quadro della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale.

Si segnala infine che il 13 novembre 2007 la Commissione europea ha presentato una proposta di direttiva (COM(2007)698) nel settore dei servizi di comunicazioni elettroniche che modifica alcune direttive, tra cui la direttiva 2002/58/CE relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche.

Compatibilità con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo

(in collaborazione con l'Avvocatura, Osservatorio sulle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo)

Per la Corte europea dei diritti dell'uomo, le comunicazioni telefoniche ed ambientali rientrano nella tutela della "vita privata" e della "corrispondenza" di cui al paragrafo 1 dell'art. 8 CEDU. Perciò, le relative intercettazioni sono "ingerenza di un'autorità pubblica" ammessa dalla Convenzione solo se: prevista dalla legge, finalizzata a uno o più degli scopi elencati dal paragrafo 2 del citato articolo, necessaria in società democratica per il raggiungimento degli scopi medesimi.

Secondo la Corte, la base normativa delle intercettazioni deve essere accessibile e prevedibile, indicando in modo sufficientemente chiaro in quali circostanze e a quali condizioni i pubblici poteri possono adottare tali misure, fissandone portata, modalità di esercizio e limiti. Quindi devono essere chiaramente regolati: categorie di persone e reati intercettabili; termine di durata; autorizzazione delle intercettazioni da parte di soggetto indipendente dall'esecutivo, o, almeno, controllo di un giudice o di un'autorità indipendente sull'autorizzazione; facoltà dell'interessato di opporsi alle decisioni in tema di utilizzazioni delle registrazioni, da adottarsi in udienza; modalità di redazione dei verbali di sintesi di consegna delle registrazioni delle intercettazioni e precauzioni per la comunicazione integrale delle stesse, a fini di eventuale controllo del giudice e della difesa; casi di cancellabilità delle registrazioni; garanzie dei terzi a contatto con l'utenza intercettata; rapporto tra segreto professionale e intercettazioni; intercettabilità delle comunicazioni di persone che possono sottrarsi alla testimonianza e delle conversazioni dei detenuti.

Incidenza sull'ordinamento giuridico

Attribuzione di poteri normativi

L'art. 24 dell'A.C. 406 e l'art. 18 dell'A.C. 1415 demandano ad un decreto del Ministro della giustizia la disposizione dell'entrata in funzione dei centri di intercettazione telefonica.

L'articolo 18 dell'A.C. 406 demanda ad un decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro delle comunicazioni, la disciplina relativa al ristoro dei costi sostenuti dagli operatori per le prestazioni a fini di giustizia effettuate a fronte di richieste di intercettazioni ovvero di richieste di acquisizione di dati relativi al traffico telefonico da parte delle competenti autorità giudiziarie e le relative modalità di pagamento.

Impatto sui destinatari delle norme

Come evidenziato anche nell'analisi dell'impatto della regolamentazione, allegata all'A.C. 1415, i principali destinatari delle disposizioni contenute nei provvedimenti in esame sono il pubblico ministero e il tribunale in composizione collegiale; la polizia giudiziaria e gli ausiliari del pubblico ministero e del giudice; tutti coloro che hanno accesso «qualificato» agli atti del procedimento, quali (oltre ai magistrati, loro ausiliari e polizia giudiziaria) i consulenti tecnici del pubblico ministero e i periti nominati dal giudice per la trascrizione delle conversazioni; giornalisti e direttori responsabili.