

SENATO DELLA

REPUBBLICA

Servizio Studi

Ufficio ricerche sulle questioni istituzionali,

sulla giustizia e sulla cultura

A.S. 2191

Disposizioni per l'attuazione
dell'articolo 68 della Costituzione

Schede di lettura

dossier n. n. 366

A cura di: Silvio Biancolatte

Maggio 2003

INDICE

Introduzione	Pag. 1
Articolo 1	" 15
Testo a fronte art. 343 Codice procedura penale	" 21
Articolo 2	" 23
Articolo 3	" 31
Articolo 4	" 37
Articolo 5	" 39
Articolo 6	" 45
Articolo 7	" 47
 Allegati	
Testo a fronte art. 68 Costituzione	" 53
 Giurisprudenza costituzionale:	
Sentenza 15 dicembre 1988, n. 1150	" 57
Sentenza 2 dicembre 1993, n. 443	" 61
Sentenza 24 aprile 1996, n. 129	" 71
Sentenza 27 ottobre 1999, n. 417	" 77
Sentenza 11 gennaio 2000, n. 10	" 85
Sentenza 27 febbraio 2002, n. 11	" 99
Sentenza 15 marzo 2002, n. 52	" 109

Sentenza 1° marzo 2002, n. 79	" 115
Sentenza 17 giugno 2002, n. 257	" 121
Sentenza 17 giugno 2002, n. 270	" 127
Sentenza 19 giugno 2002, n. 283	" 139
Sentenza 19 giugno 2002, n. 294	" 147
Sentenza 20 marzo 1995, n. 94	" 153
Sentenza 21 febbraio 1996, n. 84	" 163

Parere del Consiglio Superiore della Magistratura sul decreto legge 15 novembre 1993 n. 455, recante: disposizioni urgenti per l'attuazione dell'art. 68 Cost., e sul d.l. 14 gennaio 1994 n. 23, di eguale oggetto " 177

Dottrina:

Romboli R., *La "pregiudizialità parlamentare" per le opinioni espresse ed i voti dati dai membri delle camere nell'esercizio delle loro funzioni: un istituto nuovo da ripensare (e da abolire)*, in il Foro Italiano 1994, pp. 995-1000 " 185

Neppi Modona, *Indagini preliminari*, in Profili del nuovo Codice di procedura penale, a cura di Conso e Grevi, Padova 1996, pp. 387-393 " 189

Pace A., *Giurisdizione e insindacabilità parlamentare nei conflitti costituzionali*, in Quaderni costituzionali, a. XX, n. 2, agosto 2000, pp. 289-315 " 195

Azzariti G., *Cronaca di una svolta: l'insindacabilità dei parlamentari dinanzi alla Corte costituzionale*, in Politica del diritto, a. XXXII, n. 4, dicembre 2001, pp. 585-632 " 209

Carminati A., *Quale giudice per l'insindacabilità delle "esternazioni" dei parlamentari*, in Danno e responsabilità n. 10, 2002, pp. 925-939 " 235

TESTO A FRONTE ART. 343 CODICE DI PROCEDURA PENALE VIGENTE E COME MODIFICATO DALL'A.S. 2191

TESTO A FRONTE ART. 68 COSTITUZIONE TESTO ORIGINARIO E VIGENTE

PARERE DEL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA SUL D.L. 15/11/93 N. 455, RECANTE: DISPOSIZIONI URGENTI PER L'ATTUAZIONE DELL'ART. 68/COST E SUL D.L. 14/01/94, N. 23, DI EGUALE OGGETTO

INTRODUZIONE

Vengono all'esame della Commissione gli Atti Senato nn. 2191 (approvato dalla Camera), 41 (Dalla Chiesa), 489 (Calvi ed altri), 1734 (Falcier ed altri).

I disegni di legge in discorso sono volti a dettare una disciplina organica degli aspetti, sostanziali e procedurali, riconnessi all'applicazione dell'art. 68 della Costituzione.

In particolare si intende, attraverso le proposte di legge ordinaria in parola, dare attuazione alla disposizione costituzionale *de qua*, così come ridisegnata dal legislatore costituzionale nel 1993 (legge costituzionale n. 3).

Giova ricordare che, dopo la cennata riforma, l'insindacabilità dei parlamentari, per le opinioni espresse ed i voti dati "nell'esercizio delle funzioni", sembrerebbe determinare non più la sola immunità penale, ma anche l'esenzione da ogni tipo di responsabilità, civile, amministrativa e disciplinare. Tale risultato potrebbe ritenersi raggiunto attraverso la sostituzione, nell'art. 68, comma primo, della locuzione "non possono essere perseguiti" con quella, più comprensiva, "non possono essere chiamati a rispondere".

Inoltre, soppresso l'istituto della autorizzazione a procedere, ciò che residua è la necessità di autorizzazione per addivenire - nei confronti di parlamentari - a perquisizione personale o domiciliare, arresto od altra forma di privazione della libertà, mantenimento in detenzione, salvi i casi di esecuzione di sentenza irrevocabile di condanna o arresto obbligatorio in flagranza di reato (comma secondo).

L'art. 68 della Costituzione prevede, infine, nella sua attuale formulazione, "analoga" autorizzazione per sottoporre i membri del Parlamento ad ogni forma di intercettazione e sequestro di corrispondenza (comma terzo).

All'indomani della riforma costituzionale del 1993, è stato ritenuto di dettare una disciplina ordinaria attuativa attraverso lo strumento della decretazione d'urgenza. In quest'ottica, il D.L. n. 455 del 1993 ha dato inizio ad una serie di decreti legge, tutti tesi a recare "Disposizioni urgenti per l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione", tutti decaduti per mancata conversione entro i termini di cui all'art. 77 Cost..

Dopo la nota sentenza della Corte Costituzionale n. 360 del 1996, è stata abbandonata la via della reiterazione, e, nell'ambito della XIII legislatura, è stato approvato alla Camera un disegno di legge ordinaria che riprendeva sostanzialmente la disciplina dell'ultimo disegno di legge non convertito (n. 555 del 1996). Il Senato non è addivenuto tuttavia all'approvazione del disegno di legge prima della fine della legislatura.

In questo modo, venuta meno la disciplina posta dai decreti legge non convertiti e mancando altra disciplina organica di livello primario, la materia è stata regolata, sia con riferimento ai profili procedurali che a quelli sostanziali, sulla base di principi direttamente inferiti dall'articolo 68 della Costituzione.

Il rilievo e l'attualità del tema degli istituti della insindacabilità ed inviolabilità parlamentare sono stati testimoniati, per ricordare solo alcuni tra gli atti più recenti, dalla sentenza della Cassazione penale, sez. V, 3 maggio 2002, n. 16195, sulla portata del cosiddetto "nesso funzionale", ed in particolare sulla connessione con l'"esercizio delle funzioni" degli incontri parlamentari-cittadini, nonché dal dibattito intervenuto in sede di Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato in tema di intercettazioni, aperto con la relazione svolta nella seduta del 3 luglio u.s..

Al fine di fornire alcuni elementi informativi sul quadro del cosiddetto "diritto costituzionale vivente" viene di seguito sinteticamente ripercorsa l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia di articolo 68 della Costituzione.

Corte costituzionale ed insindacabilità: l'evoluzione giurisprudenziale

La sentenza n. 1150 del 1988 riveste notevole importanza in materia di insindacabilità dei parlamentari per i voti dati e le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni.

Nell'ambito di tale pronuncia, la Corte costituzionale ha dettato alcuni principi che si sarebbero poi affermati, in qualche modo, quali punti di riferimento nell'applicazione dell'articolo 68 della Costituzione (nel testo precedente la riforma del 1993).

In particolare, la Consulta ha statuito che:

"Le prerogative parlamentari non possono non implicare un potere dell'organo a tutela del quale sono disposte (...). La prerogativa del primo comma (c.d. insindacabilità) attribuisce alla Camera di appartenenza il potere di valutare la condotta addebitata a un proprio membro, con l'effetto, qualora sia qualificata come esercizio delle funzioni parlamentari, di inibire in ordine ad essa una difforme pronuncia giudiziale di responsabilità, sempre che, come sarà precisato appresso, il potere sia stato correttamente esercitato. (...). In quanto è attribuito nei limiti della fattispecie indicata dall'art. 68, primo comma, e solo entro questi limiti legittimamente esercitato, il potere valutativo delle Camere non è arbitrario o soggetto soltanto a una regola interna di self-restraint. Nella nostra Costituzione, che riconosce i diritti inviolabili dell'uomo (fra cui il diritto all'onore e alla reputazione) come valori fondamentali dell'ordinamento giuridico e prevede un organo giurisdizionale di garanzia costituzionale, il detto potere è soggetto a un controllo di legittimità, operante con lo strumento del conflitto di attribuzione, a norma degli artt. 134 Cost. e 37 della legge n. 87 del 1953, e perciò circoscritto ai vizi che incidono, comprimendola, sulla sfera di attribuzioni dell'autorità giudiziaria.

Qualora il giudice di una causa civile di risarcimento dei danni, promossa da una persona lesa da dichiarazioni diffamatorie fatte da un deputato o senatore in sede extraparlamentare, reputi che la delibera della Camera di appartenenza, affermando l'irresponsabilità del proprio membro convenuto in giudizio, sia il risultato di un esercizio illegittimo (o, come altri si esprime, di <cattivo uso>) del potere di valutazione, può provocare il controllo della Corte costituzionale sollevando davanti a questa conflitto di attribuzione.

Il conflitto non si configura nei termini di una *vindicatio potestatis* (il potere di valutazione del Parlamento non è in astratto contestabile), bensì come contestazione dell'altrui potere in concreto, per vizi del procedimento oppure per omessa o erronea valutazione dei presupposti di volta in volta richiesti per il valido esercizio di esso."

Come osservato dalla dottrina, attraverso tale originaria impostazione la Corte costituzionale avrebbe perseguito il temperamento tra le istanze dello Stato di diritto (che non ammette, in linea di principio, soggetti *legibus soluti*) e le esigenze di autonomia ed indipendenza delle "sovrane" Assemblee parlamentari: la previsione della efficacia inibente delle deliberazioni parlamentari sulla insindacabilità costituirebbe il presidio delle seconde, l'ammissione di un controllo sul corretto esercizio del potere sarebbe a garanzia delle prime.

In questa prima fase, in particolare, la Consulta elabora quella che è stata poi definita la teoria della verifica "esterna", secondo la quale il giudice costituzionale ben può –in sede di conflitto di attribuzione- sindacare la deliberazione camerale, ma solo per i profili relativi alla correttezza del procedimento seguito e alla corretta valutazione dei presupposti (attraverso la verifica della congruità e razionalità della motivazione, e, conseguentemente, della non arbitrarietà della deliberazione).

Alla stregua della successiva evoluzione della giurisprudenza costituzionale, la teoria del controllo esterno sembrerebbe esser stata rimodulata, in particolare alla luce delle nozioni di "esercizio della funzione" ed "opinioni espresse". In tale prospettiva, con una pronuncia che riprende e sistema principi elaborati nel corso della seconda metà degli anni '90, la Corte costituzionale ha ritenuto che:

"L'art. 68, primo comma, della Costituzione, nello stabilire che i membri del Parlamento "non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse", prevede una immunità ma ne delimita immediatamente la estensione, restringendola alle opinioni manifestate dai parlamentari "nell'esercizio delle loro funzioni". Tale prerogativa non costituisce una condizione della persona, sia essa pure investita delle più elevate funzioni elettive, che conferiscono la rappresentanza della Nazione (art. 67 Cost.); se così fosse vi sarebbe incoerenza con il principio fondamentale che afferma la pari dignità di tutti ed esclude ogni disuguaglianza tra cittadini basata su condizioni personali e sociali (art. 3 Cost.). L'immunità si caratterizza, invece, come una oggettiva garanzia per l'esercizio delle funzioni parlamentari, espressione di sovranità, da svolgere senza remore o vincoli da parte di chi ne sia investito, in modo da assicurare la libertà politica del Parlamento (sentenza n. 379 del 1996).

Il divieto di chiamare a rispondere i membri del Parlamento per le opinioni espresse nell'esercizio delle loro funzioni non si attegga dunque come un privilegio personale, ma configura una garanzia per il libero esercizio della funzione parlamentare. Ma perché la immunità non si trasformi, da

esenzione da responsabilità legata alla funzione, in condizione personale, essa deve trovare il suo limite nella stessa ragione che la giustifica: l'atto o le opinioni per le quali non si può essere chiamati a rispondere devono integrare manifestazioni dell'esercizio di funzioni parlamentari, le quali non si estrinsecano in ogni attività, sia essa pure politica, del soggetto titolare di quelle funzioni (sentenze n. 375 del 1997 e n. 289 del 1998).

Ciò implica e presuppone come indispensabile, perché immunità possa esservi, il collegamento tra la manifestazione dell'opinione e la funzione parlamentare; collegamento che se non dipende da criteri formali, propri dell'atto nel quale la opinione si manifesta, d'altro lato non sussiste per ogni dichiarazione, giudizio o critica che abbia una connotazione politica (da ultimo, sentenza n. 329 del 1999).

Il discrimine tra i giudizi e le critiche che anche il parlamentare manifesta nel più esteso ambito dell'attività politica, per le quali non vale l'immunità, e le opinioni coperte da tale garanzia, è dunque costituito dalla inerenza delle opinioni all'esercizio delle funzioni parlamentari."

In questa fase la Consulta pare rivolgere la propria attenzione non solo alla verifica - dall'esterno - della correttezza della procedura che sfocia nella deliberazione parlamentare di insindacabilità, ma anche alla effettiva sussistenza del collegamento tra opinioni espresse dal soggetto garantito e funzione parlamentare. In particolare, non tutta l'attività *extra moenia* sarebbe riconducibile alla funzione garantita, ma solo quella che risulti a quest'ultima strettamente connessa, con un rapporto di inerenza che sembra non poter consistere nella pura connotazione politica della valutazione espressa.

In sintesi, secondo tale impostazione, non solo gli atti tipici, ma anche quelli extra-parlamentari potrebbero entrare nell'area della insindacabilità, purché "presupposti o consequenziali" all'attività tipica svolta *intra moenia*: in questo modo –secondo la Consulta- si eviterebbe il rischio che la prerogativa trasmodi in privilegio personale, abbracciando l'intera attività politica svolta dal deputato o dal senatore.

La successiva evoluzione della giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 10/2000) prende le mosse dai summenzionati esiti, ma sembra pervenire a delimitare, in senso maggiormente restrittivo, l'area dell'insindacabilità garantita al parlamentare per gli atti posti in essere *extra moenia* :

"...la Corte non può limitarsi a verificare la validità o la congruità delle motivazioni – ove siano espresse – con le quali la Camera di appartenenza del parlamentare abbia dichiarato insindacabile una determinata opinione. Il giudizio in sede di conflitto fra poteri non si atteggia a giudizio sindacatorio (assimilabile a quello del giudice amministrativo chiamato a valutare un atto cui si imputi il vizio di eccesso di potere) su di una determinazione discrezionale dell'assemblea politica. In questo senso va precisato e in parte corretto quanto affermato nella pregressa giurisprudenza, circa i caratteri del controllo di questa Corte sulle deliberazioni di insindacabilità adottate dalle Camere (cfr. sentenza n. 265 del 1997): la Corte, chiamata a svolgere, in posizione di terzietà, una funzione di garanzia, da un lato dell'autonomia della Camera di appartenenza del parlamentare, dall'altro della sfera di attribuzione dell'autorità giurisdizionale, non può verificare la correttezza, sul piano costituzionale, di una pronuncia di insindacabilità senza verificare se, nella specie, l'insindacabilità sussista, cioè se l'opinione di cui si discute sia stata espressa nell'esercizio delle

funzioni parlamentari, alla luce della nozione di tale esercizio che si desume dalla Costituzione (cfr. sentenza in pari data, n. 11 del 2000).

4. — Questa Corte ha già più volte sottolineato che la prerogativa di cui all'art. 68, primo comma, della Costituzione non copre tutte le opinioni espresse dal parlamentare nello svolgimento della sua attività politica, ma solo quelle legate da "nesso funzionale" con le attività svolte "nella qualità" di membro delle Camere (sentenze n. 375 del 1997, n. 289 del 1998, n. 329 e n. 417 del 1999). Si tratta ora di precisare, rispetto alla precedente giurisprudenza della Corte ed anche in vista di esigenze di certezza, quando ricorra tale nesso funzionale.

E' pacifico che costituiscono opinioni espresse nell'esercizio della funzione quelle manifestate nel corso dei lavori della Camera e dei suoi vari organi, in occasione dello svolgimento di una qualsiasi fra le funzioni svolte dalla Camera medesima, ovvero manifestate in atti, anche individuali, costituenti estrinsecazione delle facoltà proprie del parlamentare in quanto membro dell'assemblea.

Invece l'attività politica svolta dal parlamentare al di fuori di questo ambito non può dirsi di per sé esplicazione della funzione parlamentare nel senso preciso cui si riferisce l'art. 68, primo comma, della Costituzione.

Nel normale svolgimento della vita democratica e del dibattito politico, le opinioni che il parlamentare esprima fuori dai compiti e dalle attività propri delle assemblee rappresentano piuttosto esercizio della libertà di espressione comune a tutti i consociati: ad esse dunque non può estendersi, senza snaturarla, una immunità che la Costituzione ha voluto, in deroga al generale principio di legalità e di giustiziabilità dei diritti, riservare alle opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni.

La linea di confine fra la tutela dell'autonomia e della libertà delle Camere, e, a tal fine, della libertà di espressione dei loro membri, da un lato, e la tutela dei diritti e degli interessi, costituzionalmente protetti, suscettibili di essere lesi dall'espressione di opinioni, dall'altro lato, è fissata dalla Costituzione attraverso la delimitazione funzionale dell'ambito della prerogativa. Senza questa delimitazione, l'applicazione della prerogativa la trasformerebbe in un privilegio personale (cfr. sentenza n. 375 del 1997), finendo per conferire ai parlamentari una sorta di statuto personale di favore quanto all'ambito e ai limiti della loro libertà di manifestazione del pensiero: con possibili distorsioni anche del principio di eguaglianza e di parità di opportunità fra cittadini nella dialettica politica.

Né si può accettare, senza vanificare tale delimitazione, una definizione della "funzione" del parlamentare così generica da ricomprendervi l'attività politica che egli svolga in qualsiasi sede, e nella quale la sua qualità di membro delle Camere sia irrilevante. Nel linguaggio e nel sistema della Costituzione, le "funzioni" riferite agli organi non indicano generiche finalità, ma riguardano ambiti e modi giuridicamente definiti: e questo vale anche per la funzione parlamentare, ancorché essa si connoti per il suo carattere non "specializzato" (cfr. sentenze n. 148 del 1983; n. 375 del 1997).

5. — Discende da quanto osservato che la semplice comunanza di argomento fra la dichiarazione che si pretende lesiva e le opinioni espresse dal deputato o dal senatore in sede parlamentare non può bastare a fondare l'estensione alla prima della immunità che copre le seconde. Tanto meno può bastare a tal fine la ricorrenza di un contesto genericamente politico in cui la dichiarazione si inserisca. Siffatto tipo di collegamenti non può valere di per sé a conferire carattere di attività parlamentare a manifestazioni di opinioni che siano oggettivamente ad essa estranee. Sarebbe, oltre tutto, contraddittorio da un lato negare – come è inevitabile negare – che di per sé l'espressione di opinioni nelle più diverse sedi pubbliche costituisca esercizio di funzione parlamentare, e dall'altro

lato ammettere che essa invece acquisti tale carattere e valore in forza di generici collegamenti contenutistici con attività parlamentari svolte dallo stesso membro delle Camere.

In questo senso va precisato il significato del "nesso funzionale" che deve riscontrarsi, per poter ritenere l'insindacabilità, tra la dichiarazione e l'attività parlamentare. Non cioè come semplice collegamento di argomento o di contesto fra attività parlamentare e dichiarazione, ma come identificabilità della dichiarazione stessa quale espressione di attività parlamentare (cfr. sentenza, in pari data, n. 11 del 2000)."

Dopo il parziale *revirement* di cui alle pronunce n. 10 ed 11 del 2000, la giurisprudenza della Consulta sembrerebbe essersi assestata su posizioni alla stregua delle quali sarebbero riconducibili alla esimente di cui all'articolo 68, comma primo, della Costituzione, le sole dichiarazioni *extra moenia* che siano

"sostanzialmente riprodotte di un'opinione espressa in sede parlamentare. Infatti l'opinione espressa nell'esercizio della funzione non è protetta da immunità solo nell'occasione specifica in cui viene manifestata nell'ambito parlamentare, ricadendo al di fuori della sfera della prerogativa se venga riprodotta in sede diversa. L'immunità riguarda non già solo l'occasione specifica in cui le opinioni sono manifestate nell'ambito parlamentare, ma il contenuto storico di esse, anche quando ne sia realizzata la diffusione pubblica, in ogni sede e con ogni mezzo. La pubblicità, infatti, e anzi la naturale destinazione, per così dire, alla collettività dei rappresentati, che caratterizza normalmente le attività e gli atti del Parlamento, proprio per assicurarne la funzione di sede massima della libera dialettica politica, comporta che l'immunità si estenda a tutte le altre sedi ed occasioni in cui l'opinione venga riprodotta al di fuori dell'ambito parlamentare.

Ma l'immunità è limitata a quel contenuto storico: e dunque, nel caso di riproduzione all'esterno della sede parlamentare, è necessario, per ritenere che sussista l'insindacabilità, che si riscontri la identità sostanziale di contenuto fra l'opinione espressa in sede parlamentare e quella manifestata nella sede "esterna".

Ciò che si richiede, ovviamente, non è una puntuale coincidenza testuale, ma una sostanziale corrispondenza di contenuti."

La stessa Corte costituzionale riprende, in numerose sentenze successive al 2000, tali argomentazioni in maniera pressoché letterale, asserendo trattarsi di "ormai consolidata giurisprudenza formatasi sul tema dei conflitti di attribuzione fra autorità giudiziaria e Camere, in ordine alla applicazione dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione".

AA. SS. n. 41, 489, 1734

A.S. n. 41 (Dalla Chiesa)

Il disegno di legge in epigrafe (*Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione*) consta di un unico articolo, suddiviso in tre commi.

Come è dato evincere dalla relazione, esso è inteso a "realizzare una procedura più equilibrata e meno permeabile alle multiformi possibilità di pressione".

Il **comma 1** stabilisce che spetta al magistrato competente stabilire se sussistano i presupposti per l'applicazione della scriminante di cui all'articolo 68, comma primo, della Costituzione (insindacabilità per i voti dati e le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari).

Sembra che con la locuzione "magistrato competente" si faccia riferimento al Giudice (G.I.P. nella fase delle indagini preliminari, giudice del dibattimento nella fase del giudizio), posto che nell'attuale assetto del procedimento penale il pubblico ministero assume la qualifica di parte processuale, con funzioni requirenti e non giurisdizionali.

Il **comma 2** prevede l'eventualità che il Parlamento ritenga non correttamente esercitato il potere giurisdizionale, in ordine all'applicazione dell'articolo 68, comma primo, della Costituzione. In questo caso, la Camera di appartenenza del parlamentare può promuovere ricorso alla Corte costituzionale.

La formulazione della disposizione sembra prevedere che la Camera dissenta unicamente sulla decisione giudiziale in malam partem ("Qualora ritenga che il magistrato competente abbia disatteso le garanzie di cui all'articolo 68"), e non anche su quella che ritiene sussistente la esimente costituzionale.

Il **comma 3** dispone che, a seguito del ricorso proposto dalla Camera competente, sia la Corte costituzionale a statuire definitivamente sulla sussistenza degli estremi per l'applicazione della prerogativa costituzionale.

A.S. n. 489 (Calvi ed altri)

Il disegno di legge in esame – *Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione e per la disciplina delle intercettazioni di conversazioni e comunicazioni*- consta di 13 articoli.

L'**articolo 1** sostituisce il secondo periodo del terzo comma dell'articolo 343 c.p.p., con una formulazione corrispondente a quella dell'A.S. n. 2191, sopra esaminato.

L'**articolo 2, al comma 1**, contiene uno svolgimento delle ipotesi di insindacabilità cui fa sinteticamente riferimento il primo comma dell'articolo 68 Cost., enunciando espressamente, tra gli atti comunque scriminati, la presentazione di disegni o proposte di legge, emendamenti, ordini del giorno, mozioni e risoluzioni, interpellanze ed interrogazioni, interventi nelle Assemblee e negli altri organi delle Camere, qualsiasi espressione di voto comunque formulata ed ogni altro atto parlamentare.

Le disposizioni dell'**articolo 2, comma 2**, e dei seguenti **articoli 3 e 4** dettano norme procedurali intese a consentire l'immediata declaratoria dell'insindacabilità da parte dell'autorità giurisdizionale competente e la possibilità per il parlamentare di investire direttamente la Camera della questione, e disciplinano le sorti del procedimento giurisdizionale quante volte la Camera sia investita direttamente dal parlamentare ovvero il Giudice non ritenga accogliere l'eccezione concernente l'applicabilità dell'articolo 68, primo comma, Cost..

La sospensione del procedimento è obbligatoria solo se la Camera, investita della questione, lo richieda.

Vi è infine una previsione di chiusura nella possibilità, per l'autorità giurisdizionale, di elevare conflitto di attribuzione nei confronti della delibera camerale che abbia dichiarato l'insindacabilità (**articolo 2, comma 8**).

Gli **articoli da 5 a 13** trattano delle intercettazioni.

L'**articolo 5** estende alle intercettazioni di comunicazioni informatiche e telematiche le disposizioni sulle intercettazioni e comunicazioni telefoniche.

L'**articolo 6** fissa un limite per la proroga di intercettazioni di comunicazioni fra presenti, in considerazione della invasività di tale mezzo d'indagine.

Gli **articoli 7 e 8** disciplinano l'inserimento dei risultati delle intercettazioni nel procedimento.

L'**articolo 7** modifica l'articolo 268 c.p.p., mentre l'**articolo 8** inserisce nel codice di rito un art. 268-*bis* relativo alla trasmissione ed al deposito dei verbali, un art. 268-*ter* relativo all'udienza di acquisizione delle conversazioni, un art. 268-*quater* sulla trascrizione delle registrazioni, un art. 268-*quinquies* sull'uso delle intercettazioni nel corso delle indagini preliminari, un art. 268-*sexies* sull'ascolto ed acquisizione di conversazioni disposti dal Giudice.

In sostanza i verbali e le registrazioni delle intercettazioni –trasmessi al p.m.- sono custoditi in un archivio riservato. Una prima selezione viene operata dal p.m. circa la rilevanza di verbali e registrazioni: alcuni sono trasmessi al Giudice per il deposito, altri restano nell'archivio. Un secondo vaglio è effettuato dal Giudice, che può restituire gli atti al p.m. perché li custodisca nell'archivio riservato. L'acquisizione dei verbali e delle registrazioni depositate avviene in una specifica apposita udienza. Sono previste le modalità con le quali i difensori possono esaminare l'archivio e richiedere l'acquisizione dei dati, Sino a quando non sia disposta l'acquisizione, verbali

e registrazioni restano coperti da segreto, così come restano segreti tutti i verbali e le registrazioni non acquisite.

L'**articolo 9** apporta alcune modifiche all'art. 269 c.p.p. relativamente alla conservazione di verbali e registrazioni, nonché alla richiesta che interessati o il p.m. possono fare di distruzione, a tutela della riservatezza.

L'**articolo 10** apporta modifiche all'art. 270 c.p.p., sulla trasmissione all'autorità competente per il diverso procedimento.

La violazione del segreto è sanzionata dall'**articolo 11**.

L'**articolo 12** detta norme di dettaglio per garantire l'effettiva riservatezza dell'archivio che custodisce le intercettazioni.

La tutela del parlamentare emerge con specificità nell'**articolo 13**. Qui si dispone che, se alle conversazioni abbia preso parte un parlamentare, l'autorizzazione alla Camera deve essere richiesta dopo il doppio vaglio della rilevanza da parte del pubblico ministero e del giudice. L'autorizzazione si intende concessa se non interviene entro sessanta giorni un diniego, con la possibilità di reiterare una volta la richiesta. Se la Camera rifiuta l'autorizzazione o l'autorità giudiziaria non reitera la richiesta dopo i primi sessanta giorni, la documentazione delle intercettazioni viene distrutta.

La violazione della riservatezza è sanzionata con pene aggravate in ragione della qualifica di parlamentare (**articolo 13, comma 6**).

A.S. n. 1734 (Falcier e altri)

Il disegno di legge in titolo - "*Attuazione dell'articolo 68 della Costituzione*" - consta di 9 articoli.

Come si evince dalla relazione, esso "intende dare attuazione all'articolo 68 della Cost., in modo che le procedure ed i limiti d'azione nei casi di procedimenti che vertano su opinioni espresse nell'esercizio della funzione di parlamentare o nei quali si rendono necessarie la limitazione della libertà personale o l'intercettazione o sequestro di comunicazioni di parlamentari, siano positivamente indicati per l'autorità giudiziaria".

L'**articolo 1**, al **comma 1**, statuisce che la prerogativa di cui all'articolo 68, comma I, Cost., si applica, in generale, a tutte le opinioni espresse in sede parlamentare e nel corso di attività esterne (ispettive e/o divulgative) collegate alla funzione parlamentare; in particolare, si afferma l'insindacabilità per le opinioni espresse negli atti tipici (legislativi, di indirizzo, di controllo) e nel corso di interventi negli organi delle Camere, nonché nelle dichiarazioni esterne (di divulgazione, critica e denuncia politica) che siano riconducibili a quelle già effettuate *intra moenia*.

Il **comma 2** specifica che la prerogativa costituzionale copre anche tutte le espressioni di voto.

L'**articolo 2**, al **comma 1**, statuisce l'obbligo per il giudice, qualora in un procedimento giurisdizionale sia rilevata ovvero eccepita l'insindacabilità, di disporre (su istanza di parte o d'ufficio) l'immediata separazione del procedimento a carico del parlamentare da quelli eventualmente riuniti.

Il **comma 2** ha una formulazione pressoché identica a quella dell'art. 2, co . 3, dell'A.S. n. 2191.

Il **comma 3** stabilisce che, qualora il giudice ritenga di non accogliere l'eccezione di insindacabilità, debba trasmettere direttamente copia degli atti alla Camera cui il parlamentare apparteneva al momento del fatto; il giudice penale provvede, senza ritardo, con ordinanza non impugnabile; quello civile con decreto pronunciato nella stessa udienza.

Il **comma 4** stabilisce che, nei procedimenti penali in fase di indagini preliminari, a seguito del rilievo o dell'eccezione di insindacabilità, sia il P.M. a trasmettere gli atti al GIP, perché provveda ai sensi dei commi 2 e 3.

Oltre alla possibilità di eccepire l'insindacabilità in sede giudiziale, si prevede quella (**comma 5**) di investire direttamente della questione la Camera competente.

Il **comma 6** dispone che a seguito della trasmissione degli atti alla Camera, ai sensi del comma 3, il procedimento resta sospeso fino alla deliberazione camerale, ma comunque, non oltre 90 giorni dalla ricezione degli atti trasmessi dal giudice a questa.

Tuttavia, quando la Camera sia nell'impossibilità di deliberare nel termine summenzionato, può disporre, prima della scadenza, una proroga di non più di 30 giorni.

Il processo, decorso il termine e l'eventuale periodo di proroga, riprende.

Durante la sospensione è possibile:

- nel procedimento penale: il compimento degli atti non ripetibili;
- negli altri procedimenti: l'effettuazione degli atti urgenti.

Lo scioglimento della Camera determina l'interruzione dei termini, i quali riprendono a decorrere dopo 30 giorni dall'insediamento della nuova; inoltre, si specifica che l'eventuale convocazione straordinaria della Camera nel periodo di scioglimento e prima della elezione della nuova composizione non determina nuova decorrenza del termine.

Nei casi di diretta investitura della questione da parte del parlamentare, la Camera è facultata a chiedere al giudice la sospensione del procedimento.

Nel caso in cui la Camera, comunque investita della questione di insindacabilità, la ritenga fondata, trasmette la delibera motivata al giudice che procede, il quale adotta senza ritardo i provvedimenti di cui al comma 2 (**commi 7 e 8**); se, tuttavia, il procedimento penale è nella fase delle indagini preliminari, la delibera è trasmessa al P.M., che presenta al G.I.P. richiesta di archiviazione (**comma 9**).

Il **comma 10** estende - in quanto compatibili - le disposizioni dell'articolo ai procedimenti disciplinari, intendendosi come destinataria delle stesse "la diversa autorità giudicante investita del procedimento".

L'**articolo 3** - al **comma 1** - reca disposizioni relative alle autorizzazioni per eseguire, nei confronti di parlamentari, misure limitative della libertà personale.

I **commi 2 e 3** recano disposizioni identiche a quelle di cui all'art. 3, commi 2 e 3, dell'A.S. n. 2191.

L'**articolo 4** disciplina il contenuto necessario dell'ordinanza con cui il giudice trasmette gli atti alla Camera competente, in maniera identica all'art. 4 dell'A.S. 2191: enunciazione del fatto ed indicazione delle norme di legge che si assumono violate.

Tuttavia, la disposizione in esame prevede la trasmissione degli atti e documenti del procedimento rilevanti per la decisione, laddove l'art. 4 dell'A.S. 2191 dispone che si forniscono gli elementi su cui si fonda il provvedimento.

L'**articolo 5** dispone che le intercettazioni di conversazioni o comunicazioni cui hanno preso parte parlamentari, effettuate al di fuori delle ipotesi di cui all'articolo 3, siano:

- immediatamente distrutte;
- comunque inutilizzabili "per quanto riguarda il parlamentare intercettato".

Si delinea una ipotesi di inutilizzabilità relativa, posto che la disposizione pone la patologia processuale dell'atto a presidio esclusivo del parlamentare.

Il **comma 2** prevede l'eventualità che il GIP, su istanza del PM e nel contraddittorio delle parti, ritenga necessario utilizzare le intercettazioni di cui al comma 1: in tal caso egli richiede - entro 10 giorni - l'autorizzazione alla Camera competente, da individuarsi in quella cui il parlamentare appartiene (se - sembrerebbe - riletto) ovvero apparteneva al momento della intercettazione (se - sembrerebbe - non riletto).

Come si evince dal **comma 3**, nella richiesta di autorizzazione, da trasmettersi direttamente alla Camera competente, il GIP enuncia il fatto, indica le norme di legge che si assumono violate e gli elementi su cui si fonda: provvede altresì ad allegare copia dei verbali e delle registrazioni. Il **comma 4** stabilisce che, trascorsi 60 giorni dalla richiesta, il GIP possa reiterarla; il decorso di ulteriori 60 giorni dalla reiterazione integra, in assenza della delibera camerale, una ipotesi di silenzio-assenso.

Lo scioglimento della Camera determina la "perdita d'efficacia" della richiesta, che può però essere rinnovata all'inizio della nuova legislatura (**comma 5**).

Se l'autorizzazione viene espressamente negata, ovvero il GIP non reitera la richiesta in caso di inerzia della Camera, la documentazione delle intercettazioni deve essere distrutta (**comma 6**).

Il **comma 7** prevede l'inutilizzabilità, da dichiararsi dal giudice in ogni stato e grado del procedimento, di tutte le intercettazioni acquisite violando gli articoli 3 e 4.

Il **comma 8** inasprisce (aumento fino al doppio) le pene di cui agli artt. 617-sexies e 326 c.p. nei casi in cui alle conversazioni o comunicazioni abbiano preso parte parlamentari.

L'**articolo 6** va ad incidere, in maniera identica all'A.S. 2191, sull'art. 343 c.p.p..

L'**articolo 7** detta il criterio per stabilire se e quando la disciplina sulle intercettazioni "incidentali" di parlamentari si applichi ai processi in corso.

Mentre il d.d.l. in esame prevede che essa si applichi in quanto le intercettazioni *de quibus* non siano già state ammesse come prova, l'A.S. 2191 le rende applicabili fino a che non sia intervenuta la utilizzazione in giudizio.

L'**articolo 8** dispone la sanatoria degli effetti di tutti i decreti-legge attuativi dell'art. 68 Cost..

Tale disposizione è identica a quella recata dall'art. 7 dell'A.S. 2191.

Articolo 1

Al comma 3 dell'articolo 343 del codice di procedura penale, il secondo periodo è sostituito dal seguente: "Tuttavia, quando l'autorizzazione a procedere o l'autorizzazione al compimento di determinati atti sono prescritte da disposizioni della Costituzione o di leggi costituzionali, si applicano tali disposizioni, nonché, in quanto compatibili con esse, quelle di cui agli articoli 344, 345 e 346".

L'**articolo 1** dell'A.S. n. 2191 ripropone l'articolo 7 dell'A.S. n. 3819. Come osservato in precedenza, tale ultimo disegno di legge era inteso a porre una disciplina ordinaria attuativa del modificato articolo 68 della Costituzione, dopo l'abbandono della via della decretazione d'urgenza, ma non fu approvato dal Senato prima della fine della scorsa legislatura.

La disposizione in esame andrebbe ad incidere sull'articolo 343 del codice di procedura penale, sostituendo interamente il secondo periodo del comma 3.

La novella stabilisce che, nei casi in cui vi siano norme di rango costituzionale che impongono l'autorizzazione a procedere ovvero al compimento di determinati atti, esse trovano *comunque* applicazione, mentre le disposizioni di cui agli articoli 344, 345 e 346 del codice di rito sono applicabili solo *in quanto compatibili*.

Si può osservare che tale formulazione, che è stata oggetto di attenzione critica da parte della dottrina, sembra costituire una applicazione del principio di gerarchia delle fonti.

Per agevolare la considerazione della portata della modifica pare opportuno inserirla nel contesto dell'articolo 343 del codice di procedura penale, nella sua attuale formulazione.

Esso prevede:

- che, nei casi in cui è prevista l'autorizzazione a procedere, è il pubblico ministero a farne richiesta a norma dell'articolo 344 c.p.p. (comma 1);
- che, prima della concessione della autorizzazione, il soggetto rispetto al quale essa è prevista non può essere sottoposto a fermo o misure cautelari personali, né a perquisizione personale o domiciliare, ispezione personale, ricognizione, individuazione, confronto, intercettazione; l'interrogatorio è ammesso solo su richiesta dell'interessato (comma 2);
- che gli atti di cui sopra sono esperibili anche prima della concessione della autorizzazione, se la persona è colta nella flagranza di un delitto per il quale è previsto l'arresto obbligatorio ai sensi dell'articolo 380 c.p.p.; nondimeno, se l'autorizzazione concerne un membro del Parlamento o della Corte costituzionale, possono comunque compiersi i soli atti dell'arresto o della perquisizione personale o domiciliare, e solo in determinati casi (comma 3);
- che gli atti posti in essere in violazione delle regole summenzionate sono colpiti da inutilizzabilità (comma 4);
- che l'autorizzazione, una volta concessa, non può essere revocata (comma 5).

Si può osservare che la formula della applicabilità condizionata (delle disposizioni del codice di rito) alla compatibilità (con le disposizioni costituzionali) va letta, da un lato, alla luce della gerarchia delle fonti, che si fonda su una Costituzione rigida, nel cui ambito la norma di rango ordinario incompatibile con disposizioni di livello costituzionale (ovvero super-primario) è illegittima, e può essere solo espunta dall'ordinamento da parte della Corte costituzionale, dall'altro, considerando che l'istituto della disapplicazione delle leggi ordinarie da parte dell'A.G.O. non è specificamente previsto nell'ordinamento vigente (se non, attraverso disciplina pretoria, nei casi di contrasto col diritto comunitario).

In sintesi, alla stregua della proposta modifica dell'articolo 343 del codice di rito penale, la disciplina codicistica dell'autorizzazione a procedere verrebbe a riguardare solo:

- gli atti specifici, aventi per destinatari membri del Parlamento (o giudici costituzionali), per i quali è tuttora prevista l'autorizzazione della Camera di appartenenza ex articolo 68 comma secondo Cost.;

- i casi di autorizzazione all'esercizio dell'azione penale nei confronti di giudici della Corte costituzionale.

Quanto al secondo profilo, può essere opportuno un approfondimento.

Secondo un'opinione che appare diffusa, dovrebbe ritenersi che per i giudici della Corte costituzionale sia tuttora necessaria l'autorizzazione ai fini dell'esercizio dell'azione penale: ciò in base alla previsione di cui all'articolo 3 della legge costituzionale n. 1 del 9 febbraio 1948.

Il rinvio operato dalla summenzionata disposizione all'articolo 68, comma secondo, della Costituzione, è stato infatti interpretato come recettizio, e dunque tale da determinare – per i giudici costituzionali- la cristallizzazione della garanzia così come configurata, in origine, dalla Costituzione del 1948.

Si rammenta, tuttavia, come il CSM abbia al riguardo affermato che:

"Se la ragione della riduzione dell'ambito di applicazione dell'autorizzazione a procedere sta, come sembra, nella diffusa convinzione che l'attribuzione di un tale privilegio (...) sia giustificata in presenza di un ordinamento giudiziario nell'ambito del quale l'indipendenza interna ed esterna del giudice e del pubblico ministero ed i diritti della difesa non erano adeguatamente garantiti, e invece ingiustificata in presenza di un complesso di garanzie costituzionali che assicurano tale indipendenza e tali diritti, non si comprende per quale motivo tale modificazione costituzionale non debba valere anche per i giudici costituzionali, ai quali era stata riconosciuta soltanto mediante un'estensione del regime previsto per deputati e senatori".

Parte della dottrina ha, infine, assunto una posizione più articolata, sostenendo che "...alla stregua del combinato disposto degli articoli 68 Cost. e 3 l. cost. 9 febbraio 1948, n. 1, per i giudici della Corte costituzionale, ferma restando la necessità della autorizzazione a procedere, che deve essere data dalla Corte costituzionale, trova applicazione, nei casi di arresto in flagranza per gli atti di perquisizione personale o domiciliare eccezionalmente consentiti in concomitanza dell'arresto in flagranza, la disciplina prevista dall'attuale formulazione dell'articolo 68 comma secondo Cost."

Articolo 2

1. L'articolo 68, primo comma, della Costituzione si applica in ogni caso per la presentazione di disegni o proposte di legge, emendamenti, ordini del giorno, mozioni e risoluzioni, per le interpellanze e le interrogazioni, per gli interventi nelle Assemblee e negli altri organi delle Camere,

per qualsiasi espressione di voto comunque formulata, per ogni altro atto parlamentare, per ogni altra attività di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica, connessa alla funzione di parlamentare, espletata anche fuori del Parlamento.

2. Quando in un procedimento giurisdizionale è rilevata o eccepita l'applicabilità dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, il giudice dispone, anche d'ufficio, se del caso, l'immediata separazione del procedimento stesso da quelli eventualmente riuniti.

3. Nei casi di cui al comma 1 del presente articolo e in ogni altro caso in cui ritenga applicabile l'articolo 68, primo comma, della Costituzione il giudice provvede con sentenza in ogni stato e grado del processo penale, a norma dell'articolo 129 del codice di procedura penale; nel corso delle indagini preliminari pronuncia decreto di archiviazione ai sensi dell'articolo 409 del codice di procedura penale. Nel processo civile, il giudice pronuncia sentenza con i provvedimenti necessari alla sua definizione; le parti sono invitate a precisare immediatamente le conclusioni ed i termini, previsti dall'articolo 190 del codice di procedura civile per il deposito delle comparse conclusionali e delle memorie di replica, sono ridotti, rispettivamente, a quindici e cinque giorni. Analogamente il giudice provvede in ogni altro procedimento giurisdizionale, anche d'ufficio, in ogni stato e grado.

4. Se non ritiene di accogliere l'eccezione concernente l'applicabilità dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, proposta da una delle parti, il giudice provvede senza ritardo con ordinanza non impugnabile, trasmettendo direttamente copia degli atti alla Camera alla quale il membro del Parlamento appartiene o apparteneva al momento del fatto. Se l'eccezione è sollevata in un processo civile dinanzi al giudice istruttore, questi pronuncia detta ordinanza nell'udienza o entro cinque giorni.

5. Se il giudice ha disposto la trasmissione di copia degli atti, a norma del comma 4, il procedimento è sospeso fino alla deliberazione della Camera e comunque non oltre il termine di novanta giorni dalla ricezione degli atti da parte della Camera predetta. La Camera interessata può disporre una proroga del termine non superiore a trenta giorni. La sospensione non impedisce, nel procedimento penale, il compimento degli atti non ripetibili e, negli altri procedimenti, degli atti urgenti.

6. Se la questione è rilevata o eccepita nel corso delle indagini preliminari, il pubblico ministero trasmette, entro dieci giorni, gli atti al giudice, perché provveda ai sensi dei commi 3 o 4.

7. La questione dell'applicabilità dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione può essere sottoposta alla Camera di appartenenza anche direttamente da chi assume che il fatto per il quale è in corso un procedimento giurisdizionale di responsabilità nei suoi confronti concerne i casi di cui al comma 1. La Camera può chiedere che il giudice sospenda il procedimento, ai sensi del comma 5.

8. Nei casi di cui ai commi 4, 6 e 7 e in ogni altro caso in cui sia altrimenti investita della questione, la Camera trasmette all'autorità giudiziaria la propria deliberazione; se questa è favorevole all'applicazione dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, il giudice adotta senza ritardo i provvedimenti indicati al comma 3 e il pubblico ministero formula la richiesta di archiviazione.

9. Le disposizioni di cui ai commi precedenti si applicano, in quanto compatibili, ai procedimenti disciplinari, sostituita al giudice l'autorità investita del procedimento.

Il **comma 1** dell'articolo in epigrafe è inteso ad esplicitare quale sia l'ambito obiettivo dell'insindacabilità, riconosciuta ai parlamentari dall'articolo 68, comma primo, Cost., per le opinioni espresse ed i voti dati "nell'esercizio delle funzioni".

La prima parte della disposizione si riferisce, innanzitutto, agli atti endo-parlamentari tipici (legislativi, di indirizzo, conoscitivi), quali:

- o presentazione di disegni o proposte di legge;
- o presentazione di emendamenti;
- o presentazione di ordini del giorno, mozioni, risoluzioni;
- o presentazione di interpellanze e interrogazioni;
- o intervento nelle Assemblee e negli altri organi delle Camere;
- o espressione di voto comunque formulata.

La enumerazione degli atti tipici, *in ogni caso* scriminati, si conclude poi con una norma di chiusura, per la quale l'articolo 68 comma primo si applica ad "ogni altro atto parlamentare".

Da ciò parrebbe potersi evincere che la elencazione non assume carattere tassativo, ma è da ritenersi estesa a tutti gli atti intra moenia previsti e disciplinati a livello regolamentare.

La seconda parte della disposizione sembrerebbe occuparsi anche degli atti posti in essere *extra moenia*, statuendo che l'esimente costituzionale si applica anche ad ogni altra attività di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica, connessa alla funzione parlamentare, espletata anche fuori dal Parlamento.

Si rammenta che, nel recente passato, la Corte costituzionale sembrerebbe aver ritenuto non invocabile l'articolo 68, comma primo, della Costituzione, nel caso in cui i comportamenti addebitati al soggetto incolpato non siano qualificabili come "opinioni connesse all'esercizio dell'attività parlamentare", ma rivestano piuttosto la consistenza di condotte materiali.

Alla luce di tale orientamento andrebbe valutato se l'attività ispettiva sottenda aspetti di carattere materiale, che potrebbero essere ritenuti non facilmente riconducibili alla previsione costituzionale.

Quanto alle ipotesi normativamente previste di attività ispettiva svolta da parlamentari, si segnala che l'articolo 67 della legge n. 354 del 1975 consente ai membri del Parlamento di visitare, anche senza autorizzazione, gli istituti penitenziari; analogamente dispone l'articolo 1 della L. n. 206/1998, con riferimento alle visite a strutture ed installazioni militari.

Il **comma 2** dell'articolo 2 statuisce che, a seguito del rilievo o dell'eccezione di applicabilità dell'esimente parlamentare, il giudice, apprezzate le circostanze del caso, dispone, anche d'ufficio, l'immediata separazione del procedimento da quelli eventualmente riuniti.

Si osserva che l'A.S. n. 3189, nel disciplinare tale profilo (articolo 1 comma 2), pareva non lasciare l'apprezzamento alla discrezionalità del giudice, in quanto si limitava a stabilire che "il giudice dispone, anche d'ufficio, l'immediata separazione".

L'inserimento, nella formulazione attuale, dell'inciso "se del caso", sembrerebbe configurare in capo al giudice un potere-dovere discrezionale, e non un obbligo.

Il **comma 3** stabilisce quali sono i provvedimenti che il giudice è chiamato ad assumere, nel caso in cui ritenga applicabile l'articolo 68, comma primo, della Costituzione.

Si rileva che il riferimento ai casi di cui al comma 1 dell'articolo in esame, nonché agli altri (innominati) in cui il giudice ritenga comunque sussistente l'esimente costituzionale, sembra confortare ulteriormente l'ipotesi che l'elencazione di cui al comma 1 non rivesta carattere tassativo.

In particolare, nell'ambito del procedimento penale:

- se si è nella fase del processo, il giudice provvede, in ogni fase e grado, con sentenza resa ai sensi dell'articolo 129 del codice di rito;
- se si è nella fase delle indagini preliminari, il giudice pronuncia decreto d'archiviazione ai sensi dell'articolo 409 c.p.p.. A tal fine, il pubblico ministero trasmette, entro dieci giorni dall'eccezione o dal rilievo, gli atti al giudice, perché provveda (comma 6 dell'articolo in esame).

Nell'ambito del processo civile:

- invita le parti a precisare immediatamente le conclusioni, con termini per il deposito delle comparse conclusionali e delle memorie di replica ridotti, rispetto a quanto stabilito dall'articolo 190 c.p.c., rispettivamente a 15 e 5 giorni;
- pronuncia sentenza con i provvedimenti necessari alla definizione del giudizio.

Sembrerebbe che il giudice competente a pronunciare l'applicabilità dell'esimente costituzionale sia il giudice monocratico, ai sensi del D.lgs. n. 51 del 1998, ovvero il collegio, nei casi di "riserva di collegialità" previsti dall'articolo 50-bis c.p.p.. Nella seconda ipotesi il giudice istruttore, fatte precisare le conclusioni alle parti, dovrebbe rimettere la decisione della causa al collegio.

Con una norma di chiusura, si stabilisce infine che in ogni altro procedimento di natura giurisdizionale il giudice provvede in maniera "analoga", anche d'ufficio, in ogni stato e grado.

Il **comma 4** prende in considerazione l'eventualità che il giudice ritenga non fondata l'eccezione di applicabilità dell'articolo 68, primo comma, Cost., sollevata da una delle parti. In questo caso, egli provvede con ordinanza non impugnabile (senza ritardo il giudice penale, entro cinque giorni quello civile), e trasmette direttamente copia degli atti al ramo del Parlamento al quale il parlamentare appartiene o apparteneva al momento del fatto.

La disposizione non sembra prendere espressamente in considerazione l'eventualità che il giudice ritenga sussistenti gli estremi per l'applicazione della scriminante costituzionale, mentre la Camera competente sia di contrario avviso.

Si rammenta che la Consulta, nella sentenza n. 1150 del 1988, ha sancito l'efficacia inibente della deliberazione camerale sulla insindacabilità quando con essa si pervenga a qualificare la condotta del parlamentare quale "esercizio delle funzioni".

Il **comma 5** stabilisce che, dopo che il giudice ha disposto la trasmissione di copia degli atti ai sensi del comma 4, il procedimento deve essere sospeso fino alla deliberazione della Camera, e comunque non oltre il termine di novanta giorni dalla ricezione degli atti da parte del ramo di Parlamento interessato.

Si prevede la possibilità di una proroga del termine non superiore a trenta giorni, disposta dalla Camera stessa.

Si precisa che, durante la sospensione, è possibile il compimento degli atti non ripetibili (nell'ambito del procedimento penale) e di quelli urgenti (negli altri procedimenti).

Sembra che gli atti non ripetibili siano, nell'ambito del procedimento penale, essenzialmente quelli da compiere in sede di incidente probatorio (ex articolo 392 c.p.p.) mentre gli atti urgenti, nell'ambito dei processi civile e amministrativo, sembrerebbero coincidere con l'adozione di provvedimenti cautelari..

Nel testo del comma in esame non è esplicitato se l'inutile decorso del tempo comporti la possibilità di riprendere legittimamente il corso del procedimento giurisdizionale, ovvero valga a "consumare" il potere del Parlamento di qualificare la condotta del suo membro con efficacia "inibente" (secondo il lessico della Consulta) nei confronti dell'autorità giudiziaria.

Posto che tale potere è considerato dalla giurisprudenza costituzionale come una necessaria proiezione della prerogativa di cui all'articolo 68, comma primo, della Costituzione, potrebbe ritenersi che la delibera camerale ben possa essere

assunta anche dopo lo spirare del termine e spiegare efficacia inibente, restando peraltro impregiudicata la delicata problematica del giudicato.

Il **comma 6**, come già rilevato in precedenza, prevede che, se la questione è sollevata (eccepita dalla parte o rilevata ex officio) nel corso delle indagini preliminari, il pubblico ministero trasmette gli atti al GIP, affinché provveda ai sensi dei commi 3 e 4.

Il **comma 7** sembra delineare una sorta di "doppio binario", alla stregua del quale la questione dell'applicabilità dell'articolo 68, comma primo, Cost., può essere posta direttamente alla Camera di appartenenza da parte dell'interessato, senza necessità di sollevare previamente la relativa eccezione innanzi all'autorità giudiziaria.

In questo caso è in facoltà della Camera domandare al giudice la sospensione del procedimento, ai sensi del comma 5.

Il **comma 8** ribadisce l'efficacia inibente della deliberazione camerale sull'insindacabilità: quando essa è favorevole all'applicazione della scriminante costituzionale, l'autorità giudiziaria non può che, alternativamente:

- conformarsi ad essa, adottando i provvedimenti di cui al comma 3;
- sollevare conflitto d'attribuzione innanzi alla Corte costituzionale, relativamente alle modalità di esercizio del potere da parte della Camera.

In passato la Corte costituzionale ha ritenuto (sentenza n. 129/1996), con riferimento all'articolo 2, comma 8, del d.l. n. 116/1996 (ritenuto conforme a corretta interpretazione della Costituzione), "(...)A ben vedere, nel caso di procedimento penale già avviato, non è nemmeno in questione l'applicabilità dell'articolo 129 c.p.p.. L'obbligo del giudice –quando non ritenga di sollevare conflitto di attribuzione– di dichiarare immediatamente, in ogni stato e grado del processo, la causa di irresponsabilità dell'imputato, affermata dalla Camera di appartenenza, discende direttamente dalla norma costituzionale".

Si osserva che la locuzione "e in ogni altro caso in cui sia investita della questione", data la sua ampia portata, sembrerebbe poter configurare una sorta di legittimazione "diffusa" (non limitata a quella del soggetto direttamente interessato) a proporre la questione di applicabilità della prerogativa parlamentare alla Camera di appartenenza del soggetto sub iudice.

Non risulta esplicitato, dal testo, se sia necessario che la questione di applicabilità dell'articolo 68 sia posta, comunque, ab externo, o se invece la Camera interessata possa sollevarla officiosamente innanzi a se stessa.

Si può rammentare che la giurisprudenza di legittimità ha, in passato, ritenuto, attraverso una interpretazione sistematica dell'articolo 68, comma primo, della Costituzione, che la Camera interessata possa "attivarsi su iniziativa del parlamentare o anche d'ufficio, rimanendo, comunque, irrilevante, ai fini del processo giurisdizionale, la provenienza dell'impulso al procedimento di deliberazione parlamentare".

Il **comma 9** stabilisce che le disposizioni di cui ai precedenti commi sono applicabili, in quanto compatibili, anche nell'ambito dei procedimenti disciplinari, sostituendo come destinatario delle prescrizioni il giudice con l'autorità investita del procedimento.

Si rammenta che l'articolo 55, comma 4, del decreto legislativo n. 165 del 2001, dispone che sia ogni amministrazione pubblica, secondo il proprio ordinamento, ad individuare l'ufficio competente (ovvero, ai fini del disegno di legge in esame, l'autorità investita del procedimento) per i procedimenti disciplinari. Compete all'ufficio in tal modo individuato, su segnalazione del capo della struttura in cui il dipendente lavora:

- o la contestazione dell'addebito al dipendente;
- o l'istruzione del procedimento disciplinare;
- o l'irrogazione della sanzione.

Tuttavia, nelle ipotesi in cui la sanzione consista nel rimprovero verbale ovvero nella censura, provvede direttamente il capo della struttura in cui è impiegato il dipendente.

Quanto ai procedimenti disciplinari a carico di dipendenti privati e/o professionisti, il riferimento normativo è da rinvenirsi nella contrattazione collettiva o nelle disposizioni relative agli ordini professionali di appartenenza.

Articolo 3

1. Quando occorre eseguire nei confronti di un membro del Parlamento perquisizioni personali o domiciliari, ispezioni personali, intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni, sequestri di corrispondenza, o acquisire tabulati di comunicazioni, ovvero, quando occorre procedere al fermo, all'esecuzione di una misura cautelare personale coercitiva 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, l'autorità competente richiede direttamente l'autorizzazione della Camera alla quale il soggetto appartiene.
2. L'autorizzazione è richiesta dall'autorità che ha emesso il provvedimento da eseguire; in attesa dell'autorizzazione l'esecuzione del provvedimento rimane sospesa.
3. L'autorizzazione non è richiesta se il membro del Parlamento è colto nell'atto di commettere un

delitto per il quale è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza ovvero si tratta di eseguire una sentenza irrevocabile di condanna.

4. In caso di scioglimento della Camera alla quale il parlamentare appartiene, la richiesta di autorizzazione perde efficacia a decorrere dall'inizio della successiva legislatura e può essere rinnovata e presentata alla Camera competente all'inizio della legislatura stessa.

L'**articolo 3** dell'A.S. n. 2191 detta le regole procedurali da seguire per addivenire, nei confronti di parlamentari, a:

- perquisizioni personali o domiciliari;
- ispezioni personali;
- intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni;
- sequestri di corrispondenza;
- acquisizioni di tabulati di comunicazioni;
- esecuzione di fermo, misura cautelare coercitiva o interdittiva, accompagnamento coattivo;
- applicazione misure di sicurezza o di prevenzione aventi natura personale;
- assunzione di ogni altro provvedimento privativo della libertà personale.

La disposizione in esame è intesa ad attuare l'articolo 68, commi secondo e terzo, della Costituzione, nel testo attualmente vigente a seguito della riforma del 1993.

Si rammenta che la disposizione costituzionale che si propone di attuare prevede espressamente la necessità di autorizzazione (comma secondo) per sottoporre membri del Parlamento a:

- perquisizione personale e domiciliare
- arresto od altra forma di privazione della libertà personale o mantenimento in stato di detenzione (salvo che tali provvedimenti siano presi in esecuzione di sentenza irrevocabile di condanna ovvero in caso di sorpresa del parlamentare nell'atto di commettere delitto per il quale è previsto arresto obbligatorio in flagranza).

L'articolo 68 prevede altresì (comma terzo) "analoga" autorizzazione per sottoporre i membri del Parlamento ad intercettazioni e sequestri di corrispondenza.

*Si osserva che la enumerazione di atti per i quali è necessaria l'autorizzazione (**comma 1** dell'articolo in epigrafe) parrebbe più ampia rispetto a quella effettuata dall'articolo 68 della Costituzione.*

L'inclusione, tra quelli scriminati, di atti non espressamente considerati dalla disposizione costituzionale, va letta con riferimento alla locuzione costituzionale "altra forma di privazione della libertà personale".

In passato il C.S.M. ha osservato, con riferimento alla tematica delle intercettazioni, che "Poiché si deve presumere una razionalità nel legislatore, e tanto più in un legislatore costituente, questa era ed è veramente la sede e l'occasione per un intervento della legge ordinaria, inteso a chiarire le zone d'ombra lasciate dal dettato costituzionale novellato.

Al riguardo sembra che qualche soluzione si possa e si debba correttamente rinvenire, in particolare per quanto attiene la novità del terzo comma dell'art. 68.

Mentre nella formulazione originaria il terzo comma esordiva con la locuzione "eguale autorizzazione è richiesta" (...) oggi il terzo comma apre con l'espressione "Analogha autorizzazione" a proposito del vaglio parlamentare sulle intercettazioni e sul sequestro di corrispondenza.

Poiché è necessario non solo dare un valore preciso alle parole usate, ma soprattutto dare un significato alle differenze introdotte, è chiaro che la sostituzione dell'aggettivo eguale con l'aggettivo analoga deve avere una qualche rilevanza: in particolare deve significare che per le intercettazioni e per il sequestro di corrispondenza il filtro parlamentare deve sempre sussistere, ma non necessariamente deve avere le stesse cadenze e modalità previste per la perquisizione e l'arresto. Ad esempio si potrebbe ipotizzare che, per questi specifici atti a sorpresa (e cioè per le intercettazioni e per il sequestro di corrispondenza), la richiesta debba essere avanzata dall'autorità giudiziaria alla presidenza della Camera di appartenenza del parlamentare indagato, con tutto il necessario corredo di informazione e garanzie; ma che la presidenza della Camera esamini e decida sulla richiesta in forma riservata, eventualmente integrata dal Presidente dell'altra Camera e/o da un ristrettissimo novero di altri soggetti istituzionalmente qualificati, ed impegnati al vincolo del segreto".

L'articolo in esame prevede, poi, che legittimata a richiedere l'autorizzazione sia l'autorità che ha emesso il provvedimento da eseguire, e che, nelle more del procedimento camerale, l'esecuzione della misura resti sospesa (**comma 2**).

Si osserva che la disposizione attuativa in esame verrebbe ad incidere sull'iter procedurale attualmente delineato dall'articolo 343 comma 2 c.p.p., secondo il quale l'autorizzazione costituisce un presupposto per l'assunzione della misura, e non per la sua esecuzione.

Quanto alle diverse tipologie di atto prese in considerazione dalla norma, può osservarsi che:

- le perquisizioni personali e/o domiciliari, esse sono disposte con decreto motivato dell'autorità giudiziaria ex art. 247 c.p.p.;
- le ispezioni personali e reali sono disposte con decreto motivato dell'autorità giudiziaria ex art. 244 c.p.p.;
- le intercettazioni, in qualsiasi forma, di comunicazioni o conversazioni sono richieste dal p.m. al g.i.p., che provvede con decreto motivato; nei casi di urgenza il p.m. dispone

- l'intercettazione con decreto motivato, il quale deve essere convalidato , entro le 48 ore successive, con decreto motivato del giudice (art. 267 c.p.p.);
- i sequestri di corrispondenza sono disposti dall'autorità giudiziaria con decreto motivato;
 - le misure cautelari personali sono disposte dal g.i.p., ovvero, dopo l'esercizio dell'azione penale, dal giudice che procede (art. 279 c.p.p.);
 - il fermo è disposto dal p.m., e convalidato dal g.i.p. entro 48 ore (artt. 384 e 390 c.p.p.);
 - l'accompagnamento coattivo viene disposto dal giudice (artt. 132, 210, 399, 490, c.p.p.), salvo il caso in la misura sia disposta per procedere ad interrogatorio o confronto: in tale evenienza è disposto dal p.m. su autorizzazione del giudice;
 - le misure di sicurezza (detentive e non detentive) sono applicate dal giudice, ovvero dal magistrato di sorveglianza, nei confronti delle persone ritenute socialmente pericolose che abbiano commesso un fatto previsto dalla legge come reato (artt. 199 e ss. c.p.p.);
 - le misure di prevenzione, aventi finalità social-preventiva, sono dirette ad evitare che determinati soggetti, considerati pericolosi, commettano (in futuro) reati, e possono essere applicate indipendentemente dalla commissione di precedenti reati; alcune di esse possono essere disposte dalla autorità giudiziaria, altre dall'autorità amministrativa di pubblica sicurezza (L. n. 1423 del 1956 e successive modifiche): per tale motivo il testo dell'articolo fa riferimento alla "autorità competente".

Il **comma 3** recepisce il contenuto dell'articolo 68, comma secondo, escludendo la necessità dell'autorizzazione camerale quando si tratti di dare esecuzione ad una sentenza irrevocabile di condanna, ovvero quando il parlamentare sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza di reato.

Si osserva che tale disposizione, più che attuativa od interpretativa, appare riproduttiva della norma costituzionale di riferimento.

Il **comma 4** prevede il caso che, nelle more tra presentazione della richiesta di autorizzazione e deliberazione parlamentare, la Camera venga sciolta.

In tale evenienza la richiesta di autorizzazione "perde efficacia" dall'inizio della successiva legislatura, ma da quello stesso momento può essere rinnovata e presentata alla Camera competente.

Sembra che l'"efficacia" della richiesta di autorizzazione sia da rinvenire nell'impulso al procedimento camerale.

La disposizione potrebbe essere letta in relazione ai poteri del Parlamento in stato di prorogatio, a proposito dei quali l'articolo 61, comma secondo, della Costituzione, prevede che "finché non siano riunite le nuove Camere sono prorogati i poteri delle precedenti".

Come evidenziato da una parte della dottrina, la prassi parlamentare sembra aver ammesso, in passato, tutte le attività a rilevanza interna in regime di *prorogatio*: tra esse si tendeva a far rientrare

l'esame delle autorizzazioni dei parlamentari, in quanto attività che, dovendo corrispondere a richieste di altri poteri dello Stato, poteva essere ritenuta non differibile.

Articolo 4

1. Con l'ordinanza prevista dall'articolo 2, comma 4, e con la richiesta di autorizzazione prevista dall'articolo 3, l'autorità competente enuncia il fatto per il quale è in corso il procedimento indicando le norme di legge che si assumono violate e fornisce alla Camera gli elementi su cui fonda il provvedimento.

L'**articolo 4** del disegno di legge in esame esplicita il contenuto degli atti con i quali il giudice (o la diversa "autorità competente"):

- respinge l'eccezione di applicabilità dell'articolo 68, comma primo, Cost., e trasmette gli atti alla Camera competente (ordinanza ai sensi dell'articolo 2 comma 4);
- richiede l'autorizzazione al compimento di uno degli atti enumerati dall'articolo 3.

Si prevede che, nell'ambito degli atti in parola, si provveda a:

- o enunciare il fatto per il quale è in corso il procedimento;
- o indicare le norme di legge che si ritengono violate;
- o fornire gli elementi sui quali si fonda il provvedimento.

Tale disposizione sembra assolvere alla ratio di garantire che il Parlamento sia messo in condizione di svolgere la propria deliberazione avendo a disposizione elementi che non siano di portata generica.

Per tale motivo si richiede che il fatto sia descritto nei suoi profili fattuali ("enunciazione") e giuridici ("indicazione delle norme che si assumono violate"), e che vengano forniti gli elementi posti a fondamento dell'ordinanza o della richiesta.

Si rammenta che l'A.S. n. 3819 statuiva (articolo 1 comma 4) che il provvedimento col quale giudice respinge l'eccezione di applicabilità dell'articolo 68 avesse la forma del decreto non impugnabile.

Anche la scelta di qualificare diversamente il provvedimento può essere ritenuta in linea con la ratio sopra esposta: si dà rilievo al fatto che il decreto è un atto normalmente apodittico, l'ordinanza è sempre (succintamente) motivata.

Si rileva che, mentre unitamente all'ordinanza di cui all'articolo ,2 comma 4, il giudice trasmette copia degli atti processuali alla Camera competente, la richiesta di autorizzazione ex articolo 3, comma 1, non pare debba essere necessariamente accompagnata dal fascicolo processuale, ma solo dalla indicazione degli "elementi su cui si fonda" (articolo 4).

Non si prevede espressamente la facoltà della Camera di domandare, eventualmente, una integrazione della documentazione e/o della motivazione (che assume essere) lacunosa.

Articolo 5

1. Fuori dalle ipotesi previste dall'articolo 3, il giudice per le indagini preliminari, anche su istanza delle parti ovvero del parlamentare interessato, qualora ritenga irrilevanti, in tutto o in parte, ai fini del procedimento i verbali e le registrazioni delle conversazioni o comunicazioni intercettate in qualsiasi forma nel corso di procedimenti riguardanti terzi, alle quali hanno preso parte membri del Parlamento, ovvero i tabulati di comunicazioni acquisiti nel corso dei medesimi procedimenti, sentite le parti, a tutela della riservatezza, ne decide, in camera di consiglio, la distruzione integrale ovvero delle parti ritenute irrilevanti, a norma dell'articolo 269, commi 2 e 3, del codice di procedura penale.

2. Qualora, su istanza di una parte processuale, sentite le altre parti nei termini e nei modi di cui all'articolo 268, comma 6, del codice di procedura penale, ritenga necessario utilizzare le intercettazioni o i tabulati di cui al comma 1, il giudice per le indagini preliminari decide con ordinanza e richiede, entro i dieci giorni successivi, l'autorizzazione della Camera alla quale il membro del Parlamento appartiene o apparteneva al momento in cui le conversazioni o le comunicazioni sono state intercettate.

3. La richiesta di autorizzazione è trasmessa direttamente alla Camera competente. In essa il giudice per le indagini preliminari enuncia il fatto per il quale è in corso il procedimento, indica le norme di legge che si assumono violate e gli elementi sui quali la richiesta si fonda, allegando altresì copia integrale dei verbali, delle registrazioni e dei tabulati di comunicazioni.

4. In caso di scioglimento della Camera alla quale il parlamentare appartiene, la richiesta perde efficacia a decorrere dall'inizio della successiva legislatura e può essere rinnovata e presentata alla Camera competente all'inizio della legislatura stessa.

5. Se l'autorizzazione viene negata, la documentazione delle intercettazioni è distrutta immediatamente, e comunque non oltre i dieci giorni dalla comunicazione del diniego.

6. Tutti i verbali, le registrazioni e i tabulati di comunicazioni acquisiti in violazione del disposto del presente articolo devono essere dichiarati inutilizzabili dal giudice in ogni stato e grado del procedimento.

Il disegno di legge in esame disciplina - all'**articolo 5** - gli aspetti relativi alla utilizzabilità, in sede giurisdizionale, delle intercettazioni indirette, ossia delle "intercettazioni disposte nel corso di procedimenti riguardanti terzi e nelle quali membri del Parlamento siano coinvolti o nel corso delle quali di essi si faccia menzione".

Come si evince dall'*incipit* della disposizione ("Fuori dalle ipotesi previste dall'articolo 3), per le intercettazioni "dirette" il referente normativo è costituito dall'articolo 3, precedentemente esaminato.

Il **comma 1** prevede che il G.I.P. - d'ufficio, su istanza di una delle parti o del Parlamentare interessato- nei casi in cui ritenga che le intercettazioni indirette del parlamentare effettuate nell'ambito di un procedimento a carico di terzi siano (in tutto o in parte) irrilevanti ai fini della definizione dello stesso, ne decide, a tutela della riservatezza, la distruzione (integrale o parziale) ai sensi dell'articolo 269 c.p.p.. La decisione è presa in camera di consiglio, nel contraddittorio tra le parti. Identica procedura è prevista per i tabulati telefonici che registrino flussi tra il terzo indagato e (sembrerebbe) il Parlamentare.

Si osserva che l'inciso "a tutela della riservatezza", potrebbe essere interpretato in due diversi modi:

- a. la tutela della riservatezza è la ratio stessa della disposizione, e quindi la distruzione dei verbali e delle registrazioni delle intercettazioni e/o dei tabulati telefonici dovrebbe essere disposta dal giudice solo in presenza del positivo accertamento di due presupposti:*
 - l'irrelevanza degli stessi ai fini della definizione del procedimento,*
 - la potenziale lesione (e correlativa necessità di tutela) nei confronti della riservatezza del parlamentare "indirettamente" intercettato; in altri termini, alla stregua di questa lettura, ove il giudice non riscontri esigenze di tutela, il procedimento potrebbe non essere attivato;*
- a. la tutela della riservatezza è la ragione per cui si prevede il procedimento camerale, e non una esigenza da apprezzare caso per caso, al fine di addivenire alla distruzione del materiale istruttorio: alla stregua di questa seconda lettura, l'esigenza di tutela della riservatezza sarebbe da considerarsi in re ipsa, ogni qual volta vi sia un parlamentare indirettamente intercettato; alla stregua di questa seconda interpretazione, non residuerebbe alcun potere di valutazione discrezionale in capo al giudicante.*

Si rileva che, nell'ambito della disposizione, potrebbe assumere rilevanza il ricorso al verbo "decidere", anziché "disporre", od altre espressioni che potrebbero essere considerate più incisivamente e certamente prescrittive nei confronti del G.I.P..

Si rammenta che l'A.S. n. 3819 prevedeva la distruzione delle intercettazioni indirette anche nel caso in cui i Parlamentari risultassero soltanto menzionati.

Tale disposizione, che, come rilevato da più parti, poteva essere suscettiva di un utilizzo strumentale da parte di soggetti a rischio di intercettazioni (attraverso, ad esempio, citazioni "ad arte" di Parlamentari), non è riproposta nel testo in esame.

Il **comma 2** stabilisce che, laddove il G.I.P. ritenga rilevanti ai fini processuali le intercettazioni o i tabulati di cui al comma 1, possa decidere con ordinanza la loro utilizzazione, e richiedere, nei dieci giorni successivi, autorizzazione alla Camera competente (da individuare in quella alla quale il Parlamentare appartiene o apparteneva al tempo dell'intercettazione).

Si osserva che, mentre il comma 1 sembra prevedere la possibilità che il giudice si attivi d'ufficio per la distruzione, il comma 2 prevede che il provvedimento che dispone l'utilizzazione sia preso solo su istanza di parte, in contraddittorio, nei termini e nei modi di cui all'articolo 268, comma 6, c.p.p..

Tuttavia, a seguito della (necessaria) istanza di parte, è pur sempre il giudice a dover "ritenere necessaria" l'utilizzazione.

Nella attuale configurazione del processo penale (di matrice tendenzialmente accusatoria) assumono la qualità di parte processuale non solo l'imputato e la parte civile, ma anche il pubblico ministero (qualificato dalla prevalente giurisprudenza di legittimità quale "parte pubblica").

La disposizione in esame - come già rilevato in precedenza - prevede come necessaria l'autorizzazione camerale anche per l'utilizzazione processuale dei contenuti delle intercettazioni "indirette".

Come è noto, la lettera della Costituzione prevede espressamente la necessità della autorizzazione parlamentare per "sottoporre i membri del Parlamento ad intercettazione".

La disposizione non pare poi esplicitare se l'utilizzazione delle intercettazioni sia relativa al procedimento riguardante i terzi o se invece debba intendersi relativa alla posizione del parlamentare rispetto a quello stesso o ad altri procedimenti penali.

I **commi 3 e 4** delineano l'iter procedurale che il giudice deve seguire al fine di ottenere l'autorizzazione camerale all'utilizzazione, nonché gli effetti dello scioglimento della Camera sulla

richiesta già proposta. Tali disposizioni sono sovrapponibili a quelle di cui all'articolo 3 comma 4 ed all'articolo 4 comma 1, con la sola aggiunta dell'obbligo di allegare alla richiesta copia integrale dei verbali delle registrazioni e dei tabulati delle comunicazioni.

Si osserva che non si prevede un termine entro il quale il Parlamento debba pronunciarsi, né si stabilisce alcunché per l'ipotesi in cui la Camera competente rinvii sine die la propria delibera sulla richiesta di utilizzabilità.

Si rammenta che l'A.S. 3819 stabiliva che, in caso di mancata pronuncia camerale entro il termine di sessanta giorni dalla richiesta, il giudice potesse reiterarla; inoltre, l'infruttuoso decorso del termine e la mancata reiterazione della richiesta da parte del giudice integravano una sorta di silenzio-diniego, al quale seguiva l'obbligo di distruggere la documentazione delle intercettazioni (articolo 4, commi 4 e 6).

Il **comma 5** prevede, nel caso in cui l'autorizzazione venga espressamente negata, l'obbligo di procedere entro dieci giorni (decorrenti dalla comunicazione del diniego) alla distruzione della documentazione delle intercettazioni.

Si osserva che la lettera della disposizione non fa cenno alla sorte processuale dei tabulati, in caso di diniego della loro utilizzazione da parte della Camera (a meno di ritenere la locuzione "documentazione delle intercettazioni" comprensiva anche dei tabulati telefonici). Sembrerebbe da ritenersi, attraverso una interpretazione sistematica, che essi debbano, del pari, essere distrutti; nondimeno, potrebbe valutarsi l'opportunità di esplicitare maggiormente, nel testo, tale profilo.

Al contrario della fattispecie di cui al comma 1, inoltre, non si prevede espressamente l'ipotesi di distruzione parziale.

Il **comma 6** statuisce l'inutilizzabilità di tutti i verbali, le registrazioni e i tabulati di comunicazioni acquisiti in violazione delle disposizioni dell'articolo in esame.

L'inutilizzabilità dei documenti è (indicativo con valore precettivo=deve essere) dichiarata dal giudice in ogni stato e grado del procedimento.

Si rammenta che il concetto di inutilizzabilità ha un preciso significato tecnico-procedurale: tale patologia processuale determinerebbe l'impossibilità, per il giudice, di fondare sulle intercettazioni e/o sui tabulati *de quibus* il proprio convincimento in merito alla fondatezza della ipotesi accusatoria formulata dal

pubblico ministero.

Articolo 6

1. Nei procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della presente legge, le disposizioni dell'articolo 5 si osservano solo se le intercettazioni non sono già state utilizzate in giudizio.

L'**articolo 6** detta una disciplina di carattere transitorio, stabilendo che le disposizioni relative alla utilizzabilità processuale delle cosiddette intercettazioni indirette, introdotte dalla proposta di legge in discorso, devono essere osservate, nell'ambito dei procedimenti pendenti alla data di entrata in vigore della legge, unicamente se le intercettazioni non siano già state "utilizzate in giudizio".

Si osserva che l'articolo 5 del disegno di legge in esame prende in considerazione tanto i verbali e le registrazioni delle intercettazioni, quanto i tabulati di comunicazioni.

Sembrerebbe da chiarire la sorte di questi ultimi, i quali risultano pretermessi dalla norma in esame, che proprio all'articolo 5 rinvia (vedi supra).

Si rammenta che l'A.S. n. 3819 prevedeva un diverso criterio per stabilire l'applicabilità, ai procedimenti pendenti, delle nuove disposizioni relative alla utilizzabilità delle intercettazioni indirette: in quella sede si preferì statuire che esse dovessero trovare applicazione solo in quei procedimenti i quali, per non essere ancora stata esercitata l'azione penale, si trovassero nella fase delle indagini preliminari.

Può rilevarsi come la formula fatta propria dall'articolo in esame sembri avere portata ampliativa rispetto all'applicazione della nuova disciplina della utilizzabilità delle intercettazioni indirette, in quanto colloca in una fase procedurale più avanzata (quella del giudizio) il discrimine temporal-processuale oltre il quale la nuova regolamentazione non si applica ai processi in corso.

In sintesi, alla stregua del criterio fatto proprio dal d.d.l. in esame, le nuove disposizioni si applicherebbero ai procedimenti pendenti –giunti anche in fase dibattimentale- nei quali non vi sia stata ancora l'utilizzazione del materiale non autorizzato.

Articolo 7

1. Restano validi gli atti ed i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi ed i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti-legge 15 novembre 1993, n. 455, 14 gennaio 1994, n. 23, 17 marzo 1994, n. 176, 16 maggio 1994, n. 291, 15 luglio 1994, n. 447, 8 settembre 1994, n. 535, 9 novembre 1994, n. 627, 13 gennaio 1995, n. 7, 13 marzo 1995, n. 69, 12 maggio 1995, n. 165, 7 luglio 1995, n. 276, 7 settembre 1995, n. 374, 8 novembre 1995, n. 466, 8 gennaio 1996, n. 9, 12 marzo 1996, n. 116, 10 maggio 1996, n. 253, 10 luglio 1996, n. 357, 6 settembre 1996, n. 466, e 23 ottobre 1996, n. 555.

L'**articolo 7** del disegno di legge in esame dispone la sanatoria di tutti gli effetti giuridici prodottisi sulla base dei decreti-legge emanati, dal 1993 al 1996, dai Governi che si sono succeduti, al fine di dare attuazione al riformato articolo 68 della Costituzione (*supra*, Introduzione).

Come noto, ai sensi dell'articolo 77, comma terzo, della Costituzione, i decreti-legge non convertiti entro il termine di sessanta giorni dalla pubblicazione "perdono efficacia sin dall'inizio" (cosiddetta decadenza *ex tunc*).

Tuttavia, ai sensi del disposto dell'ultimo periodo della norma citata, residua la possibilità, per le Camere, di "regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti-legge non convertiti".

Quanto ai limiti ed agli effetti di tale istituto, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 84/1996, ha osservato che:

" (...) questa Corte ha già affermato, in generale (sentenza n. 243 del 1985), che "traverso la tecnica della sanatoria" "il terzo comma dell'art. 77 della Costituzione abilita il legislatore a dettare una regolamentazione retroattiva dei rapporti", senza porre "altri limiti se non quelli rappresentati dal rispetto delle altre norme e principi costituzionali". Nel caso particolare, poi, in cui il contenuto precettivo (id est la norma) espresso dalla disposizione decaduta sia riprodotto in uno o più decreti-legge successivi, l'ultimo dei quali convertito (così come nella specie), tale clausola di salvezza ha la funzione (ispirata alla esigenza di certezza dei rapporti giuridici) di ripristinare - secondo un'opzione che è rimessa alla valutazione discrezionale del Parlamento - un continuum normativo facendo risalire nel tempo la nuova disciplina alla originaria disposizione decaduta e consolidandola negli effetti, così da assicurare la permanenza dei medesimi senza soluzione di continuità."

A fronte dell'indirizzo summenzionato, che appare ammettere gli interventi legislativi in sanatoria con una certa larghezza, se ne riscontra un altro (sentenza n. 94/1995), maggiormente restrittivo, alla stregua del quale: "Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, le leggi di sanatoria non sono costituzionalmente precluse in via di principio, ma, trattandosi di ipotesi eccezionali, la loro giustificazione deve essere sottoposta a uno scrutinio di costituzionalità estremamente rigoroso: l'intervento legislativo in sanatoria, infatti, può essere ragionevolmente giustificato soltanto dallo stretto collegamento con le specifiche peculiarità del caso, < tali da escludere che possa risultare arbitraria la sostituzione della disciplina generale -- originariamente applicabile -- con quella

eccezionale successivamente emanata> (v. sentenza n. 100 del 1987, nonché sentenze nn. 402 del 1993, 474 del 1988). Più in particolare, siffatto scrutinio dev'essere svolto tanto sotto il profilo del rispetto del principio costituzionale di parità di trattamento, quanto sotto il profilo della salvaguardia da indebite interferenze nei confronti dell'esercizio della funzione giurisdizionale (v. sentenza n. 346 del 1991).".

Si sottolinea, tuttavia, che tale indirizzo più restrittivo si è formato con riferimento a leggi di sanatoria regionali, laddove quello più ampio prende le mosse dall'ipotesi specifica della legge di sanatoria statale, emanata ai sensi dell'articolo 77, comma terzo, della Costituzione.