COMMISSIONE IV

GIUSTIZIA

33.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 17 GENNAIO 1974

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **ORONZO REALE**

INDICE

PAG.

Sostituzioni:

PRESIDENTE 457

Proposte e disegno di legge (*Discussione e rinvio*):

Senatori ZUCCALÀ ed altri; senatori MARTINAZZOLI ed altri; senatori LUGNANO ed altri: disegno di legge: Tutela della riservatezza e della libertà e segretezza delle comunicazioni (*Testo unificato, approvato dal Senato*) (2428);

BALZAMO ed altri: Disciplina delle limitazioni alla inviolabilità delle comunicazioni telefoniche (1482);

ASSANTE ed altri: Norme per la salvaguardia della libertà e della segretezza delle comunicazioni telefoniche (1497);

ANDERLINI ed altri: Divieto delle intercettazioni telefoniche, radiofoniche e foniche, e relativo sistema di autorizzazioni (1845);

ALTISSIMO e BASLINI: Norme per la tutela della libertà e della segretezza delle comunicazioni (2100);

PAG.

PICCOLI ed altri: Divieto di intercettazioni telefoniche non autorizzate dall'autorità giudiziaria (2323) 458

PRESIDENTE 458, 464, 467

CASTELLI, *Relatore* 465, 466

NICCOLAI GIUSEPE 464, 465, 466, 467

La seduta comincia alle 10,30.

LOSPINOSO SEVERINI, *Segretario f.f.*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(*È approvato*).

Sostituzioni.

PRESIDENTE. Comunico che, a norma dell'articolo 19, comma terzo, del regolamento, per i progetti di legge nn. 2428, 1482, 1497, 1845, 2100 e 2323, all'ordine del giorno della seduta odierna, i deputati Sartor e Milia sono rispettivamente sostituiti dai deputati Cossiga e Giuseppe Niccolai.

Discussione della proposta di legge senatori Zuccalà ed altri; senatori Martinazzoli ed altri; senatori Lugnano ed altri, e del disegno di legge: Tutela della riservatezza e della libertà e segretezza delle comunicazioni *(Testo unificato, approvato dal Senato)* (2428); e delle proposte di legge Balzamo ed altri: Disciplina delle limitazioni alla inviolabilità delle comunicazioni telefoniche (1482); Assante ed altri: Norme per la salvaguardia della libertà e della segretezza delle comunicazioni telefoniche (1497); Anderlini ed altri: Divieto delle intercettazioni telefoniche, radiofoniche e foniche e relativo sistema di autorizzazioni (1845); Altissimo e Baslini: Norme per la tutela della libertà e della segretezza delle comunicazioni (2100); Piccoli ed altri: Divieto di intercettazioni telefoniche non autorizzate dall'autorità giudiziaria. (2323).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione abbinata della proposta di legge d'iniziativa dei senatori Zuccalà, Pieraccini, Cipellini, Vignola, Arfè, Avezzano Comes, Bloise, Catellani, Cavezzali, Colombo, Lepre, Minnocci, Tortora; Martinazzoli, Cengarle, De Carolis; Lugnano, Boldrini, Branca, Galante Garrone, Petrella, Sabadini, Tedesco Tatò Giglia, Terracini e del disegno di legge d'iniziativa del Ministro di grazia e giustizia: « Tutela della riservatezza e della libertà e segretezza delle comunicazioni », approvati, in un testo unificato, dal Senato nella seduta del 19 ottobre 1973; e delle proposte di legge d'iniziativa dei deputati Balzamo, Caldoro, Ballardini, Manca, Savoldi e Lezzi: « Disciplina delle limitazioni alla inviolabilità delle comunicazioni telefoniche »; Assante, Accreman, Benedetti Gianfilippo, Capponi Bentivegna Carla, Caruso, Ciacci, Cittadini, Coccia, D'Alessio, Malagugini, Perantuono, Riela, Spagnoli, Stefanelli e Traina: « Norme per la salvaguardia della libertà e della segretezza delle comunicazioni telefoniche »; Anderlini, Chanoux, Columbu, Masullo e Terranova: « Divieto delle intercettazioni telefoniche, radiofoniche e foniche, e relativo sistema di autorizzazioni »; Altissimo e Baslini: « Norme per la tutela della libertà e della segretezza delle comunicazioni »; Piccoli, La Loggia, Galloni e Fusaro: « Divieto di intercettazioni telefoniche non autorizzate dall'autorità giudiziaria ».

L'onorevole Castelli ha facoltà di svolgere la relazione.

CASTELLI, *Relatore*. Il numero delle proposte di legge in discussione è chiaro indice dell'importanza e dell'interesse che la materia riveste. Corre però l'obbligo al relatore di far osservare che, anche se la maggior parte delle note illustrative delle proposte stesse partono dal presupposto dell'attuazione di una norma costituzionale (e precisamente dell'articolo 15 della Costituzione), è difficile trovare precedenti nell'ambito dei lavori preparatori e dei dibattiti dell'Assemblea costituente. Ciò dimostra che l'interesse per il particolare settore è recente.

Se esaminiamo la discussione sviluppatasi sull'attuazione dell'articolo 15 della Costituzione, vediamo che, forse perché l'evoluzione della tecnica non aveva ancora fatto sorgere i problemi maturati successivamente, il dibattito sull'argomento sul quale oggi è incentrata la nostra attenzione è stato estremamente scheletrico e succinto. Ci si è sostanzialmente preoccupati delle intercettazioni solo sotto i profili della censura della divulgazione delle notizie raccolte; argomenti, questi, limitati e che hanno poco a che fare con quelli che costituiscono l'oggetto delle proposte di legge in discussione.

Alla Costituente, per la verità, fu presentato un emendamento dall'onorevole Bulloni, il quale affrontava *ex professo* il problema dei casi in cui fosse possibile procedere ad intercettazioni, per limitarli al campo delle indagini giudiziarie. Tale emendamento decadde, non fu neppure votato, per l'assenza del presentatore, nel disinteresse generale dei costituenti. Evidentemente, poiché altri emendamenti all'articolo vennero ampiamente dibattuti, vale il rilievo da me richiamato poc'anzi sullo scarso sviluppo, a quel momento, della tecnica nel settore, che non sollevava problemi capaci di preoccupare in misura eccessiva i « padri costituenti ».

Neppure nella legislazione successiva vi è traccia di particolari interventi fino al 1955. La legge 18 giugno 1955, n. 517, introduce la disposizione per cui è possibile procedere ad intercettazioni telefoniche soltanto sulla base di un decreto motivato dell'autorità giudiziaria. Non si va oltre neanche nel quindicennio successivo; nella quinta legislatura vi è un tentativo, da parte dell'onorevole Cacciatore, di introdurre speciali norme in sede di discussione del disegno di legge delega per la riforma del codice di procedura penale. Ma l'emendamento – non credo per negligenza del presentatore, che era particolarmente impegnato nei nostri dibattiti, ma piuttosto per-

ché la questione non attirava l'attenzione generale – finì per essere abbandonato.

Nella sesta legislatura, invece, si verifica l'esplosione delle proposte di legge in materia, in rapporto ad alcuni episodi che hanno turbato la pubblica opinione e di conseguenza preoccupato i due rami del Parlamento. Al Senato sono state presentate: la proposta di legge n. 751, di iniziativa del senatore Zuccalà; la proposta di legge n. 893, di iniziativa del senatore Martinazzoli; la proposta di legge n. 991, di iniziativa del senatore Lugnano, e il disegno di legge n. 1099. Questi provvedimenti sono stati unificati in un testo che è stato quasi integralmente ristrutturato prima di passare al vaglio dell'Assemblea e di subire nuove, profonde trasformazioni, dando quindi luogo alla formulazione che oggi è sottoposta al nostro esame unitamente alle proposte di legge Altissimo, Anderlini, Piccoli, Balzamo ed Assante.

Credo di poter sintetizzare l'espressione del mio parere sul testo elaborato dall'altro ramo del Parlamento dopo aver chiarito che ciascuna delle proposte di legge presentate ha un carattere di originalità di cui è bene che la Commissione si renda conto.

La proposta di legge Altissimo, ad esempio, si preoccupa della tutela del diritto alla intimità: vedremo in seguito la differenza che intercorre tra tutela del diritto alla intimità e tutela del libero esercizio, senza interferenze esterne, della propria attività privata. Alla impostazione dell'onorevole Altissimo, che riecheggia alcune tesi della dottrina anglosassone, si collegano sul piano pratico conseguenze di non piccolo rilievo. Si arriva alla punizione di qualsiasi divulgazione di notizie od immagni partendo dal presupposto che esista un diritto alla riservatezza (la *privacy* del diritto anglosassone).

Su tale falsariga si muove anche la proposta di legge presentata dall'onorevole Piccoli, la quale, e ciò ha destato nella dottrina perplessità, prevede la punizione della diffusione di registrazioni di telefonate senza l'assenso dell'interlocutore.

La proposta di legge Anderlini, invece, trova la sua caratterizzazione in un altro settore. Essa tende – traendo lo spunto da alcune norme del diritto anglosassone e tedesco – a regolamentare le intercettazioni che si svolgono al di fuori dell'ambito giudiziario e per garantire la sicurezza dello Stato. L'onorevole Anderlini ha sempre dedicato particolare attenzione ai problemi del servizio segreto ed ha tradotto il suo antico desiderio di disciplinare la materia in questo progetto di legge.

La proposta di legge Balzamo ha particolarità di minore rilievo e si limita, contrariamente al testo approvato dal Senato, a stabilire che i fatti previsti come reato siano puniti d'ufficio, indipendentemente dalla querela di parte.

La proposta di legge Assante merita maggiore meditazione; in effetti si ripropone una questione che è già stata risolta dalla Corte costituzionale in senso contrario alla impostazione accolta dall'onorevole Assante. Nella nota illustrativa alla sua proposta di legge, l'onorevole Assante sostiene che l'articolo 24 della Costituzione implica limiti alla facoltà dell'autorità giudiziaria di disporre intercettazioni per la salvaguardia dei diritti della difesa; ipotizza, perciò, forme e modalità per la comunicazione giudiziaria al difensore.

Tornerò in prosieguo sull'argomento. A questo punto pare però opportuno esaminare il testo che ci viene trasmesso dal Senato, riservandoci di valutare le proposte di legge nel corso del dibattito. Il titolo del progetto di legge n. 2428 è: « Tutela della riservatezza e della libertà e segretezza delle comunicazioni ». Immediatamente, al primo articolo, ci si preoccupa di vietare le interferenze illecite nella vita privata, senza però presupporre una approfondita disamina della questione. È chiaro che quando si fanno affermazioni come quelle contenute nell'articolo 1, si dice qualche cosa di meno rispetto alla tutela della riservatezza e qualcosa di più rispetto alla semplice difesa della libertà e riservatezza delle comunicazioni. Si risolve in un determinato modo – a mio avviso negativamente – il problema relativo alla esistenza nel nostro ordinamento giuridico di un diritto alla riservatezza.

L'argomento è stato ampiamente dibattuto dalla dottrina; nel 1970 s'è tenuto un apposito convegno di studio sull'esistenza nell'ordinamento giuridico italiano di una categoria generale rappresentata dal diritto alla riservatezza. Tale tesi ha trovato il suo difensore nel professor Nuvolone, il quale sostiene che se non è possibile sulla base delle norme costituzionali arrivare all'affermazione dell'esistenza di un diritto alla riservatezza, si può pervenire a questo risultato per via mediata, in quanto l'articolo 10 della Costituzione recepisce i trattati internazionali; in forza di tale articolo diverrebbero parte integrante del nostro ordinamento giuridico sia l'articolo 12 della dichiarazione universale dell'ONU del 1948, sia l'articolo 17 del patto sui diritti civili e politici dell'ONU del 1966, sia l'articolo

8 della convenzione europea dei diritti dell'uomo, in vigore dal 3 novembre 1953.

Con tutto il rispetto dovuto a così illustre dottrina è parere del relatore che il ricorso, per il caso di specie, all'articolo 10 della Costituzione lasci per lo meno perplessi.

Prescindendo, per la sua assoluta genericità, dalla dichiarazione universale dell'ONU del 1948 e dal patto sui diritti civili e politici del 1966 (il quale tra l'altro non ha ancora raggiunto il necessario numero di ratifiche per divenire esecutivo), mi limito ad esaminare la convenzione europea dei diritti dell'uomo. In questa convenzione è ammessa la « *ingérence prévue par la loi* » sotto determinate condizioni, e cioè soltanto se sia « *nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui* ». Mi pare che ci troviamo di fronte a formulazioni di tale ampiezza nella configurazione delle possibilità di intervento nella sfera della vita privata da far dubitare seriamente si possa affermare che con esse si voglia riconoscere un diritto alla riservatezza di tipo anglosassone.

Ed anche di fronte ad una siffatta affermazione, dovremmo d'altro canto tenere conto delle sentenze della Corte costituzionale n. 67 del 1961, n. 135 del 1963, nonché di quella n. 14 del 1964, le quali negano la possibilità che, attraverso la mediazione degli articoli 10 e 11 della Costituzione, si possano considerare puramente e semplicemente recepiti nel nostro ordinamento giuridico i trattati internazionali invocati in questa materia.

L'impostazione è stata ricalcata, di fronte a nuove eccezioni, dalla sentenza n. 98 del 1965. Quindi, a questo punto, anche il problema posto dalla dottrina – se il trattato internazionale impegni semplicemente lo Stato a reprimere gli attentati dei privati alla riservatezza oppure se sancisca *recta via* questo diritto – è superato dal momento che la suprema Corte ha escluso l'introduzione *ipso iure* nell'ordinamento italiano della convenzione europea.

Vorrei aggiungere qualcosa di più: il diritto alla riservatezza è un *quid iuris* enunciato, ma non definito nello stesso ordinamento anglosassone, dove l'espressione *privacy* riecheggia con frequenza.

L'assemblea del Consiglio d'Europa, a seguito delle risoluzioni n. 2206 e n. 2226 del 1967, aveva nominato una commissione di studio alla quale aveva dato l'incarico di valutare la possibilità di configurare giuridicamente il diritto alla riservatezza. La commissione ha espresso un parere molto elaborato, recepito dalla raccomandazione n. 582 del 23 gennaio 1970, il quale constata l'impossibilità di dare una definizione giuridica generale e propone di prendere in esame singoli aspetti del diritto alla riservatezza.

È questo il risultato cui era dovuta arrivare anche l'elaborazione giuridica anglosassone, la quale conosce la *private nuisance*, « qualunque cosa che illegittimamente disturbi », ma, dovendo passare ad una formulazione giuridicamente più precisa, si arresta di fronte alle difficoltà di sistemare giuridicamente i princìpi della *Common law*.

La proposta Walden, del 1969, tenta di definire la *privacy* come « il diritto a mantenere se stessi, la propria casa, la propria famiglia, le proprie relazioni e comunicazioni al sicuro da intrusioni di altri ». La proposta Lyon definisce la *privacy* come il « diritto di isolare se stessi, la propria famiglia, le proprie cose dagli altri ». Tali definizioni non hanno avuto un particolare successo e la commissione Younger, dopo aver valutato in modo positivo l'impostazione Walden, finisce per concludere che è impossibile dare una definizione legislativa precisa ed onnicomprensiva della *privacy*, asserendo che « occorrerebbero molti anni prima che il diritto alla *privacy* possa compiutamente sostanziarsi in regole concrete e vincolanti ad opera della giurisprudenza e nel frattempo l'incertezza potrebbe provocare gravi inibizioni alle libertà individuali ed in particolare alla libertà di comunicazione ed espansione del pensiero ». Propone quindi che si proceda ad una normativa per singoli casi di violazione della riservatezza, « esistendo un ampio accordo sul nucleo centrale del concetto, pur non potendosi arrivare ad una sua esatta definizione giuridica ».

In questa ottica, il legislatore anglosassone giunge, in materia di intercettazioni, ad una soluzione radicalmente diversa da quella cui noi puntiamo; egli distingue tra intercettazioni che possono avvenire per tutelare la sicurezza dello Stato ed altre che hanno scopi giudiziari. È il ministro dell'interno, sotto la sua personale responsabilità, che può autorizzare qualsiasi tipo di intercettazione che riguardi la sicurezza dello Stato: queste intercettazioni, però, non possono essere utilizzate su un piano giudiziale. Vi è una netta distinzione tra l'uso dello strumento a fini di difesa dello Stato e di prevenzione di reati e la sua utilizzazione a scopi giudiziari. In un caso vi è

discrezionalità assoluta da parte dell'organo politico, che può procedere nel modo che ritenga più opportuno, nel rispetto del divieto di utilizzazione giudiziale delle intercettazioni; quando invece queste ultime debbano essere adoperate per la prova di determinati reati, subentrano diverse garanzie normative.

In una certa misura, il Senato ha seguito la impostazione anglosassone nel non definire un criterio generale di tutela della riservatezza; se ne è staccato, però – in conformità di princìpi fondamentali del nostro ordinamento –, nello stabilire l'organo legittimato a consentire l'interferenza sulla sfera privata del cittadino. Alla esclusione di una tutela di un astratto diritto alla *privacy* conseguono alcune norme del tutto ovvie del testo approvato dal Senato: non è punibile, ad esempio, la diffusione lecita di notizie che non siano state fraudolentemente ottenute, il che invece non potrebbe verificarsi se la *privacy* fosse protetta in modo assoluto e rigido. Altre conseguenze sono: il diritto di cronaca, la non punibilità dell'uso delle telefonate proprie, che tra l'altro in Europa è represso solo in due paesi, in Francia ed in Svizzera, mentre il diritto anglosassone lo ritiene legittimo.

In sostanza, il testo che ci è stato trasmesso dal trasmesso dal Senato corrisponde, oltre che alla prassi della maggior parte dei paesi ed alla constatata difficoltà di definire un diritto generale alla riservatezza, anche alla impostazione della Costituzione, la quale non tutela il diritto al rispetto della vita privata in termini generali, ma nei suoi singoli aspetti, con particolare riferimento al domicilio, alle comunicazioni, alla corrispondenza. Naturalmente, affermato il principio della inviolabilità di determinate attività della vita privata, sorge la questione dei limiti che possono essere posti nell'interesse pubblico e della definizione degli organi che dovranno renderli operanti.

Ho già chiarito che l'impostazione tipica del diritto anglosassone, del diritto tedesco e dell'ordinamento giuridico dei Paesi Bassi, ed anche degli Stati Uniti (dove però in questo momento è messa in discussione come uno dei privilegi dell'esecutivo, incompatibili con l'emendamento n. 4) non è stata accolta dal progetto di legge n. 2428, che attribuisce solo ed esclusivamente all'autorità giudiziaria il potere di intercettare le comunicazioni dei singoli e quindi di limitare in certa misura la libertà di cui ciascuno dispone. Il testo approvato dal Senato si articola in norme di diverso tipo. I primi tre articoli modificano il codice penale e tendono a reprimere le violazioni che i privati possano commettere nei confronti della libertà di comunicazione dei singoli, o, in generale, le interferenze illecite nelle attività private. Le disposizioni successive sono di ordine procedurale ed attengono agli interventi dell'autorità giudiziaria nel settore. Si tratta praticamente di limiti che, nell'interesse pubblico, sono posti al divieto di interferenza nell'attività dei singoli. Si pone evidentemente, in relazione alla seconda parte di tale testo, una duplice serie di problemi. Il primo è quello della costituzionalità di questa limitazione della libertà privata, il secondo quello dell'uso delle intercettazioni che non siano state legittimamente disposte dall'autorità giudiziaria.

In rapporto alla questione della costituzionalità delle intercettazioni disposte dall'autorità giudiziaria, il relatore pensa non debbano sussistere dubbi sia alla luce della decisione n. 100 del 1968 della Corte costituzionale, la quale era stata sollecitata in relazione alla legge 20 dicembre 1966, n. 1114 (recante abrogazione dell'articolo 13 del codice postale). Vi è in questa sentenza l'affermazione della liceità dell'intervento purché il provvedimento sia emanato dall'autorità giudiziaria.

La sentenza fondamentale è però quella del 4 aprile 1973, n. 34, che risolve proprio il problema riproposto in questa sede dall'impostazione dell'onorevole Assante; in tale sentenza si esclude ogni contrasto fra facoltà di intercettazione e articolo 24 della Costituzione (diritti della difesa) in difetto di comunicazione giudiziaria e presenza del difensore. È lecito per la Corte procedere alla intercettazione delle conversazioni di una persona la quale, in sostanza, rende dichiarazioni che possono essere usate contro di lei, senza l'assistenza del difensore.

La Corte costituzionale per giungere a questa soluzione sviluppa un ragionamento che è il caso di riportare. La presenza del difensore all'interrogatorio è stata prevista per « rafforzare la libertà morale dell'imputato per sollevarlo dallo stato di soggezione psicologica in cui possa venire a trovarsi a cospetto dell'autorità e per porlo al riparo da eventuali pressioni »; nel caso in esame vengono meno le esigenze che richiedono la presenza del difensore all'interrogatorio. La Corte costituzionale afferma quindi che sono lecite le intercettazioni telefoniche predisposte dall'autorità giudiziaria purché siano osservate alcune garanzie: predisposizione di servizi per controllare che si proceda solo alle intercettazioni autorizzate con decreto; utilizza-

zione nei processi solo del materiale relativo all'imputazione. Non possono avere valore di indizio le risultanze di intercettazioni illegittime in quanto esporrebbero a « gravissima menomazione » l'osservanza dei diritti riconosciuti come inviolabili dalla Costituzione.

La Corte costituzionale ritiene che l'articolo 304 del codice di procedura penale, negando l'utilizzazione di dichiarazioni rese prima della nomina del difensore, affermi il principio del divieto della utilizzabilità di prove raccolte illegittimamente. Il testo approvato dal Senato, in termini astratti, appare corrispondente all'impostazione della Corte e, se non vi fossero alcuni errori di natura tecnica ed alcune incongruenze giuridiche, non desterebbe censure al riguardo.

Gli autori del progetto di legge n. 2428 si sono preoccupati di predisporre i servizi per l'intercettazione, prevedendo altresì che le operazioni relative debbano essere effettuate esclusivamente in un ufficio o impianto telefonico di pubblico servizio. Conoscendo la situazione concreta, ci rendiamo conto che ciò comporta, in alcuni casi, l'impossibilità di eseguire l'intercettazione o, in altri, di garantirne la segretezza. Vi sono delle centrali telefoniche automatiche dove in pratica può entrare solo l'operaio riparatore. Dovendo eseguire un'intercettazione in questi casi, bisognerebbe arrivare all'assurdo di collegare con un cavo la centrale ad una tenda posta, diciamo, a breve distanza (magari sul marciapiede), dentro la quale l'addetto dovrebbe procedere alle registrazioni. Si può verificare, invece, un caso opposto; quello cioè di grandi centrali nelle quali transitano, durante, la giornata, decine di persone. Qui non c'è modo di garantire la segretezza dell'intercettazione nel momento in cui la si esegue di fatto. Mi pare pertanto necessario modificare l'impostazione, altrimenti non avremo alcuna possibilità di assicurare che l'intercettazione avvenga quando è necessario e si effettui sempre nella dovuta segretezza e senza che altri abbiano la possibilità di ascoltare abusivamente.

Sono dunque favorevole ad una modifica del testo del Senato che consenta di effettuare le intercettazioni anche in appositi locali presso la procura della Repubblica: non avrei inoltre difficoltà ad accettare degli emendamenti che consentano di operare le intercettazioni soltanto presso i locali suddetti.

Altro rilievo che deve essere mosso al testo è quello relativo all'utilizzazione delle intercettazioni eseguite abusivamente ed introdotte nel processo. Mi pare che la disciplina non brilli per chiarezza, né per quanto attiene alla applicazione ai procedimenti in corso, né, tanto meno, per lo stralcio delle prove che abusivamente fossero raccolte in futuro.

La questione dell'utilizzazione di prove che siano state acquisite abusivamente è stata ampiamente discussa in dottrina. Devo rilevare (e mi spiace per il mio amico, onorevole Padula !) che la tesi meno rispettosa delle esigenze di libertà è stata sostenuta da Franco Cordero in una lunga polemica iniziatasi nel 1961 sulla *Rivista di diritto processuale penale* e continuata, dal 1963, su *Jus*. Egli affermava che la tutela costituzionale della libertà e segretezza della corrispondenza non escluderebbe una legittima sopraffazione con l'intercettazione disposta dall'autorità giudiziaria: il risultato dell'iniziativa arbitraria rimarrebbe infatti nei limiti di ciò che si sarebbe potuto ottenere legittimamente. Per Cordero anche il risultato di un'iniziativa arbitraria deve essere acquisito agli atti del processo: egli ammette che vi è una diversità fra il documento epistolare ed il nastro della registrazione di un'intercettazione; tuttavia non vi sarebbero ragioni per trattare diversamente le due ipotesi; se il colloquio fosse stato registrato da un privato, la traccia sonora sarebbe certamente utilizzabile nel processo (sto riferendo il pensiero del Cordero, senza intendere minimamente avallare tali affermazioni). Secondo il Cordero non vi sarebbe una ragione giuridica per risolvere la questione in termini opposti quando l'azione illecita è perpetrata da un funzionario di polizia; ed il modo legittimo o illegittimo in cui il fatto sia stato appreso dal testimone si risolverebbe in un precedente insignificante ai fini processuali probatori.

Il professor Cordero è sostenuto dal professor Allorio, il quale si pone sulla stessa linea affermando che l'interesse pubblico prevalente sarebbe di ostacolo a che l'illiceità si traduca in una valutazione di inammissibilità ed inefficacia probatoria.

Il professor Vassalli (dovrei ora rivolgermi all'onorevole Musotto !) sostiene, negli *Studi in onore di Betti* (1962), che lo Stato non potrebbe mai rinunziare al sistema vigente e aggiunge che sul tema della utilizzazione processuale delle prove ottenute con mezzi illeciti la tesi di Cordero sembra suscettibile di raccogliere almeno come linea di orientamento il consenso della dottrina processualistica italiana, e, d'altra parte, alla stre-

gua del diritto vigente, la nostra giurisprudenza non arriverebbe mai ad accettare un principio che escludesse dal processo ogni prova realizzata con violazione dei diritti di personalità.

Potrei continuare a lungo nell'elencazione della dottrina: Gianturco, ad esempio, ritiene che sarebbe assurdo respingere le prove del delitto perché assicurate senza la consapevolezza del reo; Manzini ci dice invece, con esuberanza retorica, che l'interesse alla repressione penale non deve posporsi agli interessi individuali, specialmente quando non si tratta di interessi, ma di residui irranciditi delle idee di un'epoca nella quale si volle reagire a sistemi di polizia da tempo scomparsi.

Contro queste impostazioni si era schierato Carnelutti, il quale, in polemica con Cordero, sosteneva che se un atto è illecito non può produrre gli effetti di un atto lecito. Il Cappelletti contrapponeva gli articoli 13, terzo comma, e 14, secondo comma, della Costituzione, che smentirebbero, a suo avviso, l'affermazione dell'impossibilità di trovare una norma che imponga di ignorare prove ottenute attraverso un'azione illegittima. Anche Nuvolone riteneva che « l'idolatria » del libero convincimento portasse a risultati aberranti: una prova ottenuta illegittimamente dall'organo di giudizio dovrebbe essere considerata illegale e non potrebbe essere utilizzata.

Il contrasto dottrinale e giurisprudenziale è stato risolto dalla Corte costituzionale con sentenza 26 novembre 1970, n. 175, in cui si afferma testualmente: « Il canone secondo il quale al giudice è consentito di apprezzare secondo la sua esperienza il valore del materiale probatorio presuppone che non si tratti di prove vietate dalla legge ». L'argomentazione viene ripresa dalla sentenza n. 34 del 1973, che riguarda specificamente le intercettazioni telefoniche. In questo documento si asserisce che le intercettazioni telefoniche assunte illegittimamente, senza previa autorizzazione dell'autorità giudiziaria, non possono essere recepite nell'ambito del processo.

Quindi mi pare che, anche sotto questo profilo, malgrado le tesi sostenute da autorevole dottrina in senso contrario, il testo approvato dal Senato non meriti censura. A mio avviso, i rilievi possono essere di diverso tipo. Quello fondamentale va riferito alla disposizione che prevede che le intercettazioni debbano essere esaminate a porte chiuse. L'articolo 6 così recita: « Si procede a porte chiuse alla lettura dei processi verbali contenenti la trascrizione delle intercettazioni di comunicazioni telefoniche o all'ascolto delle registrazioni delle comunicazioni medesime quando la lettura o l'ascolto possono ledere il diritto alla riservatezza di soggetti estranei alla causa ovvero, relativamente a fatti estranei al processo, il diritto delle parti private alla riservatezza ». Ora, interpretando tale norma alla lettera, dovrebbero essere lette a porte chiuse le trascrizioni di intercettazioni in cui siano contenuti particolari che tocchino i terzi. Vi è però l'articolo 4, il quale stabilisce che non è possibile procedere alla intercettazione di conversazioni tra imputato e difensore: è evidente però che questa disposizione può essere violata. Se si pone sotto controllo il telefono di un soggetto imputato di un reato, l'addetto alla intercettazione non potrà individuare con matematica certezza le comunicazioni tra questi e il difensore.

Il progetto di legge n. 2428 non disciplina la procedura attraverso la quale possono essere stralciate le intercettazioni di conversazioni col difensore dagli atti processuali. È quindi chiaro che tale potere spetta al giudice del dibattimento nell'ambito dell'articolo 6. Le conseguenze sono molto pericolose, poiché il nostro ordinamento penale è fondato sul principio del libero convincimento del giudice. Poniamo il caso che delle intercettazioni telefoniche in cui l'imputato, scambiando opinioni col proprio difensore, riconosca la sua colpevolezza siano portate in corte d'assise, ma ne venga deciso lo stralcio da parte dei giurati perché abusive: è chiaro che i giudici si sono comunque formati un libero convincimento e si rifaranno ad altri indizi per giungere alla affermazione della colpevolezza dell'imputato che in realtà essi traggono dalle intercettazioni in questione. Ecco perché a mio avviso il testo approvato dal Senato sotto questo profilo è notevolmente difettoso: si deve varare una disposizione per lo stralcio – o addirittura la distruzione – delle intercettazioni illegittimamente raccolte prima che esse giungano al dibattimento. Dovremo colmare questa lacuna del provvedimento, stabilendo eventualmente il diritto di partecipazione della difesa e l'opportunità dell'intervento del giudice istruttore, sentite le parti. Ma, come ripeto, questo aspetto del problema deve essere regolamentato attraverso la previsione di un intervento in fase istruttoria, impedendo che quanto sia stato abusivamente raccolto venga presentato in sede dibattimentale e possa divenire noto, con le ovvie conseguenze sul libero convincimento del giudice del dibattimento. Ritengo quindi

che debbano essere presentati emendamenti migliorativi del testo approvato dal Senato.

Ho cercato di contenere la mia esposizione in termini succinti, sforzandomi di fornire però alla Commissione gli elementi necessari per un dibatitto approfondito sul tema che sta a monte di questa normativa. Concludendo, esprimo parere favorevole alla proposta di legge n. 2428, auspicando una sua rapida approvazione poiché la materia merita una regolamentazione immediata; vi è però la necessità di correggere gli errori che in questo testo sussistono e che a me sembrava doveroso segnalare.

PRESIDENTE. Comunico che la I Commissione (Affari costituzionali) il 14 novembre scorso ha espresso parere favorevole su tutti e sei i progetti di legge in discussione e che la X Commissione (Trasporti e aviazione civile, marina mercantile, poste e telecomunicazioni), il cui parere era stato richiesto sui progetti di legge nn. 2428, 1482, 1497, 1845 e 2100, ha adottato il 21 novembre scorso la seguente decisione:

« La Commissione delibera, a maggioranza, di esprimere parere favorevole sui provvedimenti, rappresentando peraltro la opportunità che la Commissione di merito modifichi l'articolo 4 del progetto di legge n. 2428 nel senso di consentire al magistrato di disporre le intercettazioni presso gli uffici delle procure della Repubblica, ove ritenga non idonei a garantire la segretezza delle operazioni stesse quelli dell'ufficio o dell'impianto telefonico di pubblico servizio ».

Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

NICCOLAI GIUSEPPE. Il relatore, onorevole Castelli, ha ragione: il progetto di legge n. 2428 ha scarsi precedenti. Esso esplode in seguito ai clamorosi, recenti episodi e ne segue – aggiungo io – i sussulti e i contraccolpi anche sul terreno parlamentare. Il Senato ha approvato il testo in discussione il 19 ottobre 1973; il 22 il provvedimento è stato trasmesso alla Camera ed il 30 dello stesso mese il Presidente Pertini lo ha assegnato alla Commissione giustizia in sede legislativa. Dopo una sosta di due mesi, il progetto di legge ha ripreso freneticamente il suo *iter* (vedremo poi quali fatti esterni, a mio giudizio, condizionano il sorgere, il progredire di questo testo).

Mi soffermerò intanto su due suoi punti qualificanti. I primi tre alinea dell'articolo 1 così recitano: « Dopo l'articolo 615 del codice penale è inserito il seguente:

ART. 615-*bis*. – (*Interferenze illecite nella vita privata*). — Chiunque, mediante l'uso di strumenti di ripresa visiva o sonora, si procura indebitamente notizie o immagini attinenti alla vita privata svolgentesi nei luoghi indicati nell'articolo 614, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni.

Alla stessa pena soggiace, salvo che il fatto costituisca più grave reato, chi rileva o diffonde, mediante qualsiasi mezzo di pubblica informazione, le notizie o le immagini ottenute nei modi indicati nella prima parte di questo articolo ».

Chiedo scusa ai colleghi della Commissione giustizia se, nel sollevare obiezioni contro l'articolo 1, che costituisce l'ossatura del progetto di legge, anziché appellarmi all'armamentario giuridico (confesso al riguardo la mia pochezza) mi servirò di argomentazioni politiche, non solo facendo prevalere in me la professione che svolgo, cioè quella del giornalista, ma sposando quanto lo stesso ministro della giustizia, onorevole Zagari, afferma in un articolo sulla *Rassegna dei giornalisti* e cioè che tutto il problema dell'informazione è un problema politico.

Mi si perdoni l'espressione: questa norma contenuta nell'articolo primo viola pesantemente l'articolo 21 della Costituzione, secondo cui tutti hanno diritto di manifestare il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione e la stampa non può essere soggetta ad autorizzazioni o censure. La norma in questione diventa un vero e proprio strumento di ricatto nei confronti della stampa.

Il gelido silenzio che contorna la discussione di questo provvedimento anche da parte dei massimi organi di informazione è la misura del tempo in cui viviamo; una misura che deve preoccuparci perché quando politici e giornalisti perdono sensibilità al punto da non rilevare quanto di grave sta loro accadendo d'intorno, significa che i tempi sono davvero preoccupanti, specie quando la classe politica – dietro il paravento delle parole e delle ottime intenzioni – porta avanti un discorso sornione con cui uccide la libertà d stampa.

Non so chi abbia materialmente lavorato alla stesura dell'articolo 1, dico solo che – quasi di soppiatto – sono stati inseriti, accanto agli strumenti sonori, gli strumenti di ripresa visiva con la specificazione che alla pena

della reclusione soggiace anche colui che rileva o diffonde le notizie e le immagini mediante qualsiasi mezzo di pubblica informazione. Non vi è alcun dubbio: il potere politico si difende e attacca la libertà di stampa, più specificatamente il diritto all'informazione.

Nessuno contesta – Dio ce ne guardi e liberi! – la difesa, la più rigorosa, del diritto alla riservatezza del cittadino, ma con quella legittima difesa non deve essere ucciso l'altrettanto nobile diritto del cittadino, quello di essere informato.

La notizia deve avere tre requisiti: deve essere vera, deve essere attuale, deve essere di rilevante interesse per la collettività. Se la notizia ha questi tre requisiti, anche se essa è giunta al giornalista per i canali più disparati, il giornalista stesso non ha il diritto, ma il sacrosanto dovere di pubblicarla in nome del diritto primario della libertà di stampa.

La fotografia di un ministro ripreso a tavola in pose diciamo scarsamente corrette, presa fraudolentemente con un teleobiettivo può portare il giornalista alla reclusione. È quindi veramente strano che in tempi in cui si fanno grandi battaglie per abrogare i cosiddetti reati di opinione se ne aggiungano altri con una normativa come quella in esame. Nel vigente codice penale sono già previste tutte le ipotesi di reato in cui il giornalista può incappare; non v'è ragione di aggiungerne altre, non v'è ragione perché noi legislatori dobbiamo creare – con questo testo – altre figure autonome di reato.

È significativo che da un primitivo progetto di legge (credo dell'onorevole Gonella) siamo passati a questo che prevede pene sensibilmente inasprite. Si tratta di una inconscia manifestazione di odio della classe politica verso il giornalismo? O di un inconscio desiderio di poter fare quello che si vuole senza avere addosso la pur minima critica?

È uscito in questi ultimi giorni il libro *Guida ai misteri e ai piaceri della politica*, in cui si descrivono alcuni particolari che vanno, o meglio entrano, nella stanza da letto dei coniugi proprietari uno di un palazzo secentesco, l'altro di lussureggianti appartamenti ai Parioli e a Montecarlo, e che riguardano i pezzi di antiquariato, di argenteria, i quadri di autore (c'è nella stanza da letto un Canaletto da 350 milioni di lire), i tendaggi, le tappezzerie, le sale da proiezione, i saloni da « Mille e una notte ». Si tratta di uomini politici indicati nel libro con tanto di nome e cognome, indirizzo e numero di telefono.

Non so come i due giornalisti autori del libro abbiano avute queste notizie – con mezzi fraudolenti o meno – so solo che era loro diritto pubblicarle, anche e soprattutto perché il cittadino ha diritto di sapere come un uomo politico che, certamente, non può arricchirsi con l'indennità parlamentare, possa acquistare appartamenti a Montecarlo del valore di centinaia di milioni, quadri di autore da trecento milioni, case in campagna, ai monti e al mare, abitare in palazzi del Seicento, dare alla nobiltà romana ricevimenti con 250 invitati. Qualcuno dirà: la riservatezza, la vita privata... Rispondo con una citazione di Sandro Pertini che troverete sul quotidiano *La stampa*: « Bisogna dire a tutti che chi è canaglia nella vita politica lo è anche in quella privata ».

La vita politica, che a tutti noi piace, ha indubbiamente dei lati negativi che incidono pesantemente (lo sappiamo tutti per esperienza diretta) sulla sfera della libertà privata. Non si contesta all'uomo politico di « fare quattrini » – in Italia c'è anche questa libertà – però l'uomo politico, la cui vita privata non può scindersi da quella pubblica, ha il dovere di dimostrare come ha guadagnato il suo denaro.

Ecco il dubbio che può insorgere nella pubblica opinione. Siccome tu, uomo politico, non puoi dimostrare che hai « fatto i quattrini » limpidamente, ecco l'articolo 1 e l'articolo 2 di questo provvedimento.

CASTELLI, *Relatore*. Onorevole Niccolai, ella dimentica l'esistenza dell'avverbio « indebitamente ». Il suo discorso è fondato sul presupposto che nell'articolo 1 non ci sia quell'avverbio.

NICCOLAI GIUSEPPE. È questo il punto: la libertà di stampa deve essere comunque salvaguardata. Non ci meraviglia, dunque, che certo mondo politico porti, con disinvoltura, avanti un simile testo di legge; ci meraviglia il silenzio della stampa su tale episodio, non certo marginale.

L'altro punto del progetto di legge in discussione che mi preme sottoporre all'attenzione dei colleghi, specie di coloro che più di me sanno di legge, riguarda l'autorizzazione concessa con decreto specificatamente motivato del procuratore della Repubblica del luogo dove sono in corso le indagini solo nel caso in cui vi sono seri e concreti indizi e sussista effettiva necessità per l'operazione da

effettuare. Domando agli esperti del diritto: in questi casi si deve inviare all'interessato a cui si vuole mettere sotto controllo il telefono la comunicazione giudiziaria, l'avviso di procedimento?

CASTELLI, *Relatore*. Ho detto il contrario.

NICCOLAI GIUSEPPE. Mi auguro che questa sia l'interpretazione che prevarrà: in caso contrario, a che servirà quella norma se non a disarmare ulteriormente la legge? Sicché ad una persona sospettata di un rapimento, magari di avere tagliato un orecchio ad un ragazzo, averlo impacchettato e inviato alla famiglia, dovremo dire: « Da oggi, dato che lei è sospettato di tali nefandezze, a difesa della sua personalità, la avvertiamo che a norma dell'articolo 226-*ter* del codice di procedura penale ha il telefono controllato ».

Viviamo in tempi feroci, pur se costellati di tante belle parole; ma può una classe politica, nel tentativo di salvare se stessa, consegnare alla delinquenza – in tal modo – il paese? In questo caso è chiaro che l'inquisito si servirà del telefono proprio per inquinare le prove. In tal modo è proprio il legislatore che dà al delinquente una garanzia per truffare la legge. Chiedo di sapere il motivo vero, inconfessato, di questo provvedimento. È forse quello di smantellare ancora di più le già smantellate difese della legge contro la delinquenza?

Si afferma che le vicende delle intercettazioni telefoniche (lo diceva anche il relatore Castelli) hanno scosso profondamente il paese e che questo progetto di legge è la pronta risposta alla opinione pubblica, la quale sul terreno dell'accertamento delle responsabilità, è stata completamente delusa.

È vero, ma si tratta di una delusione che dura da sempre. L'opinione pubblica aspetta da tempo che si accertino le responsabilità in ordine al tentativo di corruzione che, con i denari del SIFAR, fu messo in atto a Ravenna nei riguardi dei delegati al congresso di un partito politico; l'opinione pubblica aspetta da tempo di sapere in ordine a quali valutazioni un organo di stampa « proletaria » riceveva sovvenzioni (e biglietti di aereo per voli transcontinentali) dal SIFAR. L'opinione pubblica, su questo terreno, è scossa da tempo e lo sarà di più quando apprenderà che questa legge, oltre a difendere la vita privata del cittadino (come voi dite), porterà benefici di incalcolabile portata per coloro (anche qui da tempo senza che le responsabilità siano state accertate) a carico dei quali vi sono procedimenti in corso – per esempio – per peculato.

Si tratta di una girandola di miliardi di cui si occupa anche la nostra Commissione inquirente. Ritengo che fra questi miliardi e certe dimore del Seicento abitate da politici di cui la Commissione inquirente si occupa vi sia qualche correlazione. Ebbene, questa legge bloccherà eventuali indagini delle quali non si parlerà più. Dopo la sigla INGIC, ci sarà quella dell'ANAS a ricordare al cittadino come sia veramente strano questo mondo politico italiano, che mentre si indigna perché Nixon non consegna le bobine, qui in Italia fa il diavolo a quattro, legifera, affinché le bobine siano buttate al macero. Ultimamente anche ieri (l'eco dura), sul tema « intercettazioni », sono accaduti episodi che hanno investito il palazzo di giustizia di Roma e la stessa Camera dei deputati. Al centro vi è un tecnico, Francesco Greco, che oltre ad accusare pesantemente, per vicende di mafia, il procuratore generale Spagnuolo, ha dichiarato che anche la « istruttoria ANAS » dovrebbe essere dirottata altrove, dal momento che alcuni magistrati romani vi risultano coinvolti.

Questa dichiarazione, guarda caso, avviene quando un'ondata di comunicazioni giudiziarie parte all'indirizzo di funzionari di gabinetto del ministro dei lavori pubblici, delle segreterie particolari (afferma la stampa) di noti parlamentari – dirò – dell'arco costituzionale.

Commenta il giornale *La Nazione* del 12 gennaio 1974: « Il nuovo impulso dell'istruttoria sull'ANAS dovrebbe portare ad ulteriori sviluppi entro il mese di gennaio ».

Un impulso all'istruttoria sull'ANAS, un impulso all'approvazione della legge in discussione oggi: si è stabilita una gara per arrivare per prima. Ho l'impressione che arrivi prima questa legge.

Nella corsa è stato travolto persino il Presidente della Camera, se è vero come è vero che le vacanze natalizie dei parlamentari sono state pesantemente travolte non solo dalla notizia del mancato aumento della propria indennità, ma anche, come il *Corriere della sera* del 28 dicembre 1973 ha fatto sapere, dal fatto che il telefono del Presidente (per sua stessa ammissione) era sotto controllo.

Vero? Una impressione? Una dichiarazione non sufficientemente meditata? Non mi interessa. Mi interessa rilevare invece come lo stesso quotidiano, *Il Corriere della sera*, il 29 dicembre 1973, sotto il titolo: « Sollecitata

un'inchiesta sul telefono di Pertini », scrive: « È lo stesso Parlamento che può sciogliere il nodo: non il nodo solo, benché clamoroso, del caso Pertini, ma di tutte queste storie delle intercettazioni... Come si sa, proprio alla Camera giace un disegno di legge su questa materia, votato dal Senato lo scorso ottobre. Tutti i gruppi sono concordi per approvarlo rapidamente affinché le norme siano presto operanti. Non sarà gran cosa, ma senza dubbio è un passo avanti: la tecnologia, in questi ultimi anni, ha percorso una lunghissima strada mentre i codici sono rimasti alla radio a galena ». Evidentemente si dimenticava che sullo stesso quotidiano era stato scritto, pochi giorni prima (e precisamente il 19 ottobre 1973), a proposito di questa legge, che non solo le norme erano incongruenti, in quanto ponevano sullo stesso piano chi spia e chi cerca o diffonde notizie, ma che la legge aveva uno scopo ben preciso: mettere nel nulla l'istruttoria dell'ANAS.

Ahimé, anche l'episodio del telefono del Presidente della Camera viene a dare un nuovo impulso alla corsa, affinché al traguardo arrivi questa legge e non l'istruttoria del giudice Alibrandi. A parer nostro il potere legislativo, così comportandosi, non dà un buon esempio. E a rimetterci sono, in fin dei conti, le istituzioni.

Quando scoppiò il « caso INGIC », anche allora il Parlamento varò, in fretta e furia, una « leggina », per far uscire dalle patrie galere sindaci, uomini politici, personaggi vari. C'era, in galera, tutto l'arco politico.

PRESIDENTE. Non è esatto, onorevole Giuseppe Niccolai.

NICCOLAI GIUSEPPE. Sì, è vero, i repubblicani non c'erano.

Sono passati venti anni esatti: è il 1974 e l'ANAS rappresenta ancora una girandola di miliardi. *L'Unità* del 13, 17 e 18 luglio 1968, sotto titoli quali « Processo al potere feudale » e « Il califfo », ricordando come i 109.754 voti di preferenza di un uomo politico fossero costati più di un miliardo, poneva la domanda: « A chi ha giovato questa cascata di denaro che si è trasformata in corruzione? ». Rispondeva *L'Unità* del 1968 (la « inchiesta ANAS » era ancora lontana): « Ai cementieri, ai monopoli, agli speculatori. Esigiamo un'inchiesta, la più severa ».

Tutto dimenticato. E ad affossare perfino il ricordo di questo secondo clamoroso scandalo (che, a diversità di quello dell'INGIC, non varcherà la fase istruttoria), l'arco costituzionale opera collegialmente e con procedura di urgenza.

A mio parere non è possibile approvare un simile comportamento.

Ha scritto il ministro di grazia e giustizia sul mensile dell'ordine dei giornalisti, la *Rassegna dei giornalisti*, sotto il titolo « Giustizia e informazione »: « Se fosse rispettato il diritto dell'opinione pubblica ad essere esaurientemente informata, molti scandali potrebbero essere evitati o almeno ne potrebbe essere limitata l'incidenza negativa sulla fiducia dei cittadini nell'amministrazione della giustizia ».

Siamo pienamente d'accordo, ma se lo siamo con le parole del ministro, è giocoforza dichiararsi contrari alle norme del progetto di legge n. 2428, che uccidono il diritto di informare, cioè – per dirla con il ministro – l'essenza della democrazia.

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle 12,20.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Dott. GIORGIO SPADOLINI

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO