

**II COMMISSIONE GIUSTIZIA
CAMERA DEI DEPUTATI**

**Contributo scritto in relazione all'esame dell'A.C. 2084 recante
"Modifiche alla disciplina in materia di durata delle operazioni di intercettazione"
del dr. Armando Spataro**

(già Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Torino
e già componente del CSM)

Milano, 28 novembre 2024

Preg.mo Presidente, on.le **Ciro MASCHIO**

Preg.mi On.li Deputati

**II Commissione - Giustizia
CAMERA DEI DEPUTATI
ROMA**

Preg.mo On.le Presidente e preg.mi On.li Deputati,

nel ringraziarvi per l'invito a formulare questo contributo scritto, segnalo che le osservazioni che seguono sono frutto della mia esperienza professionale (tutta spesa nell'esercizio delle funzioni di pubblico ministero, sia come Sostituto Procuratore della Repubblica e Procuratore della Repubblica Aggiunto a Milano, sia – negli ultimi anni, fino al dicembre 2018 – come Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Torino), nonché quale magistrato addetto al coordinamento del Settore Intercettazioni nei due citati uffici presso cui ho prestato servizio. Utilizzerò anche miei precedenti interventi sul tema delle intercettazioni, tra cui memorie scritte depositate in occasione di audizioni dinanzi a codesta Commissione (28 marzo 2024) ed alla Commissione Giustizia del Senato (28 marzo 1983 e 12 ottobre 2023).

---====oOo====---

E' ben nota la proliferazione – in materia di riforme del settore giustizia - di un elevatissimo numero di leggi, decreti legislativi e decreti legge, ma quello delle intercettazioni telefoniche ed ambientali è certamente uno dei settori che maggiormente, negli ultimi decenni, è stato – ed è ancora - oggetto di interventi normativi.

La proposta di legge C. 2084, in materia di "**Modifiche alla disciplina in materia di durata delle operazioni di intercettazione**", approvata dal Senato in data 9 ottobre 2024 e costituita da un solo articolo, **ha per oggetto, come è noto, soltanto la modifica dell'art. 267, co. 3 c.p.p. ed una precisazione riguardante l'art. 13 co. 1 e co. 2 del D.L. 13 maggio 1991 n. 152, conv. dalla Legge 12 luglio 1991 n. 203**

Nel primo caso, la proposta di legge di legge interviene in tema di **intercettazioni di conversazioni o comunicazioni per i reati indicati nell'art. 266 c.p.p.** introducendo **un limite massimo di durata delle stesse, pari a 45 giorni**.

In particolare, si prevede di inserire il seguente periodo finale all'**art. 267, comma 3 c.p.p.**:

- ***"le intercettazioni non possono avere una durata complessiva superiore a quarantacinque giorni, salvo che l'assoluta indispensabilità delle operazioni per una durata superiore sia giustificata dall'emergere di elementi specifici e concreti, che devono essere oggetto di espressa motivazione"***

In base all'art. 267, comma 3 c.p.p., come attualmente in vigore, **le intercettazioni possono oggi essere autorizzate dal Giudice per le Indagini Preliminari, su richiesta del PM, per 15 giorni ma possono essere prorogate dal giudice durante le indagini (senza un limite massimo) per successivi periodi di quindici giorni, qualora permangano i presupposti per disporle (*gravi indizi di reato* e loro *assoluta indispensabilità*)**. Non sussistono, dunque, limiti temporali alla prorogabilità di queste intercettazioni, salvo – evidentemente – quelli derivanti dal limite massimo di durata delle indagini preliminari.

Però, se fosse approvata la proposta di legge in discussione, la originaria autorizzazione potrebbe essere prorogata solo due volte, tranne il caso dell' ***"emergere di elementi specifici e concreti, che devono essere oggetto di espressa motivazione"***.

Nel secondo caso, la proposta di legge di legge interviene sul citato **art. 13 co. 1 e co. 2 del D.L. 13 maggio 1991 n. 152**, conv. con modifiche dalla Legge 12 luglio 1991 n. 203, soltanto per **derogare** alla previsione della nuova disciplina ed **escludendo cioè l'operatività del limite massimo complessivo di durata delle intercettazioni nei procedimenti relativi ai reati cui la norma attualmente si riferisce¹**. Come è noto, la normativa in vigore prevede che – in tali casi - **in presenza di *sufficienti* (non "gravi") indizi di reato e di *necessità* (non "assoluta indispensabilità")**, **le intercettazioni possono essere autorizzate per quaranta**

¹ **In particolare le previsioni di cui al citato art. 13 co.1 e co. 2 del DL n. 152/1991, conv. con L. n. 203/1991, nonché quelle di cui alle successive integrazioni ex art. 1 D.L. 10.8.2023, n. 105 (conv. con L. 9.10.2023 n. 137), recante disposizioni urgenti in materia di processo penale e quelle ex art. 19 L. 28.6.2024 n. 90 recante disposizioni in tema di cybersicurezza, riguardano i seguenti reati:**

- reati di criminalità organizzata, reati commessi col metodo mafioso o col fine di agevolazione di un'associazione mafiosa (cfr. art. 1, comma 1 d.l. n. 105/2023)
- delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti
- reati commessi con finalità di terrorismo
- delitto di sequestro di persona a scopo di estorsione
- minaccia col mezzo del telefono
- reati informatici e contro la inviolabilità dei segreti indicati dall'art. 371 bis, comma 4 bis c.p.p.

giorni e possono essere prorogate dal giudice per periodi successivi di venti giorni, anche in questo caso senza un limite complessivo massimo.

Dunque, se la proposta di legge in discussione fosse approvata tale disciplina non muterebbe.

-----oOo-----

Rilievi critici sulla proposta di legge

1) L'introduzione del comma 3 nell'art. 267 c.p.p., con previsione di un tetto massimo di 45 gg. per la durata delle operazioni di intercettazione, appare priva di logica e di ragioni tecniche, in quanto non fa funzionare meglio il sistema investigativo ed anzi **arrecava un vulnus agli scopi delle indagini preliminari.**

Non è vero, innanzitutto, che non siano attualmente previsti limiti temporale per le intercettazioni poiché essi coincidono con quelli previsti ex art. 407 c.p.p. per la durata delle indagini preliminari: 18 mesi in via ordinaria o 24 mesi per indagini relative a reati più gravi (salvo proroghe).

Certo, si tratta di termini ben più ampi di quelli che si vorrebbero introdurre per le intercettazioni, ma è davvero illogico pensare che – nel corso delle indagini – un efficacissimo strumento di acquisizione delle prove (scopo principale delle indagini stesse) potrebbe essere autorizzato ed utilizzato solo per un brevissimo periodo di tempo, specie ove ci si trovi in presenza di indagini complesse (circostanza che, da sola, secondo la proposta di legge, non legittimerebbe la proroga dopo 45 giorni di ascolto). Si concorda con quanti – accademici inclusi – hanno affermato che in questo caso ci si troverebbe di fronte ad un vero e proprio profilo di incostituzionalità della nuova norma (violazione del principio di obbligatorietà dell'azione penale che comporta il dovere di ricerca della prova), oltre che a *“problemi dal punto di vista della coerenza del sistema e della ragionevolezza”* (audizione del prof. Gian Luigi Gatta del 20 novembre 2024, dinanzi a codesta Commissione).

Si tratterebbe di un vero e proprio divieto di completa investigazione, al punto da determinarne un rischio di paralisi.

E perché poi non prevedere analoghi limiti per altri strumenti altrettanto (se non più) invasivi come, ad es., i servizi di osservazione e pedinamento o le perquisizioni ? O si vuole creare una sorta di gerarchia tra i mezzi di ricerca della prova, retrocedendo in modo inaccettabile uno dei più efficaci?

2) La natura ideologica della scelta in questione è desumibile da una delle giustificazioni che più frequentemente vengono proclamate: si dice, cioè, che devono porsi dei limiti ai cd. “abusi” da parte della magistratura nell'utilizzo delle intercettazioni perché ciò serve a tutelare la privacy dei cittadini, siano essi indagati, parti offese dai reati o persone occasionalmente intercettate.

Ciò non è vero e ci si trova ancora una volta di fronte ad affermazioni prive di serietà scientifica, una formula utile per rendere accettabili e giustificate scelte che altrimenti non lo sarebbero.

La proposta di legge in esame sembra infatti ignorare che dopo l'entrata in vigore della riforma Orlando (cioè il Decreto Legislativo 29 dicembre 2017 n. 216, Disposizioni in materia di intercettazioni di conversazioni o comunicazioni, in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 82, 83 e 84, lettere a), b), c), d) ed e), della legge 23 giugno 2017, n. 103), peraltro intervenuta dopo articolata interlocuzione di quel Ministro con la magistratura, il sistema delle intercettazioni oggi funziona bene, già assicurando la necessaria doverosa riservatezza su ciò che è inutilizzabile e/o irrilevante: lo ha anche più volte ripetuto il Garante per la privacy². Si leggono ancora, sia pur più raramente che in passato, casi di fughe di notizie e di pubblicazioni di conversazioni registrate che riguardano vicende di anni lontani, ma nessuno è in grado di citare fatti recenti e la ragione è una sola: sono ora selezionate ed acquisite agli atti del processo solo le intercettazioni rilevanti che, al contrario delle altre, cessano di essere segrete. Del resto, pensare di limitare o impedire ai giornalisti commenti e pubblicazioni riguardanti notizie non più segrete, limitando la durata delle intercettazioni, è persino contrario a ciò che ha affermato la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e chiunque capirebbe che la necessità di tutela della privacy delle persone non può determinare alcun limite all'obbligo di indagare per i reati di cui si abbia notizia.

² Oltre la riforma Orlando, vanno pure citati i seguenti altri interventi in tema di intercettazioni:

- a) D.L. 30 dicembre 2019 n. 161, Modifiche urgenti alla disciplina delle intercettazioni di conversazioni o comunicazioni, convertito con modifiche nella Legge 28 febbraio 2020 n. 7 (cd. Legge Bonafede);
- b) il Decreto ministeriale del 20 aprile 2018 che ha previsto i requisiti tecnici dei programmi informatici che consentono la intercettazioni mediante captatore, in modo da garantire integrità, sicurezza ed autenticità dei dati captati;
- c) il Decreto Legislativo sulla “presunzione di innocenza”, cioè d.lgs. 8 novembre 2021, n. 188, di (parziale) recepimento della direttiva UE 2016/343 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 9 marzo 2016 relativa al rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali.
Introducendo, con l'art. 4, il nuovo art. 115 bis cpp, ed in particolare il comma n. 2 il decreto legislativo ha indirettamente previsto per l'A.G., anche in relazione alle richieste di misure cautelari ed alla redazione delle misure stesse, il dovere di utilizzo limitato, sobrio ed attento delle conversazioni registrate durante le indagini preliminari. In passato, infatti, si sono verificati vari casi di riproduzione in simili provvedimenti di lunghe conversazioni irrilevanti in tutto o in parte.

Comunque, non è il caso di citare in questo documento le dettagliate previsioni di questi provvedimenti: basta qui ricordare in sintesi che, nel loro insieme, essi hanno dato vita ad un sistema sufficientemente equilibrato e garantito, in cui un giudice controlla ed autorizza per tempi limitati da lui prorogabili le intercettazioni di qualsiasi tipo solo in presenza dei requisiti previsti dalla legge. Sempre il giudice, in contraddittorio, dispone poi la trascrizione di quelle rilevanti per le indagini che “entrano” nel fascicolo processuale (cessando di essere segrete), disponendo la distruzione di quelle irrilevanti o vietate che, prima della distruzione stessa, permangono in un server riservato (l' “armadio giudiziario”) di cui è responsabile il Procuratore della Repubblica competente ed al quale gli avvocati possono accedere solo per ascoltare le conversazioni registrate, senza poterne estrarre copia.

3) **Si ignora che, sul piano dell'esperienza pratica degli investigatori, è ben raro che nei primi 45 giorni di intercettazione possano essere captate e registrate conversazioni di decisivo rilievo probatorio in ordine ai reati per cui si procede.** Anzi è proprio il periodo iniziale di ascolto (non certo limitabile ad un mese e mezzo) che serve agli investigatori per acquisire ulteriori elementi di conoscenza utili per meglio comprendere abitudini delle persone intercettate, per indagare altri possibili complici, individuare luoghi da tenere sotto sorveglianza etc.. Né va certo trascurato il tempo necessario per la traduzione in italiano di conversazioni intercettate in lingua straniera, da cui possono ben emergere ulteriori spunti investigativi !

4) **La prevista possibilità che la prosecuzione delle intercettazioni possa essere autorizzata dal giudici dopo 45 giorni di ascolto solo quando “l'assoluta indispensabilità delle operazioni per una durata superiore sia giustificata dall'emergere di elementi specifici e concreti, che devono essere oggetto di espressa motivazione” appare frutto di manifesta sfiducia nella autonomia e nella correttezza dell'operato dei giudici** che autorizzano le operazioni di intercettazione. E' una sfiducia che richiama quanto fu previsto nel comma 2 bis dell'art. 1 della L. 9 ottobre 2023 n. 137, che, intervenendo sulla formulazione del terzo periodo del comma 1 dell'articolo 267 del codice di procedura penale, ha sostituito la parola «indica», nel testo originario riferita alle ragioni che il giudice deve specificare nel decreto autorizzativo dell'intercettazione tra presenti mediante inserimento di captatore informatico su dispositivo mobile, con la frase **«espone con autonoma valutazione»**. E dopo la parola **«necessaria»**, riferita allo scopo di spiegarne l'utilizzo per fini investigativi, furono inserite le seguenti: **«in concreto»**. Insomma, sembrava di capire che se queste due modifiche non fossero state inserite con legge nell'art. 267 c.p.p., i giudici avrebbero continuato ad “appiattirsi” sulle richieste dei P.M, autorizzando le intercettazioni mediante captatore solo sulla base di necessità teoriche ed indimostrate !

Non servono altri commenti, essendo evidente che già ora il giudice è tenuto a motivare con chiarezza (anche con richiamo espresso a quelle esposte nella richiesta del PM, come un costante orientamento giurisprudenziale ha confermato) gli elementi che lo inducono a prorogare intercettazioni in corso in quanto assolutamente indispensabili.

Dunque, siamo in presenza di una scelta inutile e ripetitiva rispetto alle previsioni attuali che **già sottopongono al controllo giurisdizionale la valutazione della ricorrenza dei presupposti autorizzativi dei provvedimenti** in questione, il che, tra l'altro, determina una situazione ben diversa da quella conosciuta in altri ordinamenti ove siffatte valutazioni sono affidate ad Autorità politiche o di Polizia: sfugge del tutto, ai “censori” del nostro sistema, ad es., che in altri Stati Europei (in Gran Bretagna soprattutto) gran parte delle intercettazioni telefoniche vengono effettuate

dai Servizi d'Informazione senza che sia possibile (oltre che l'uso processuale) conoscerne le quantità e gli esiti.

Peraltro, non esistono statistiche affidabili in ordine al numero delle intercettazioni effettuate in altri Stati.

In ogni caso, domando, ha senso contare le intercettazioni e ridurne la durata senza valutare numero e qualità dei reati commessi nel nostro Paese? Non ci sono molti Paesi in Europa con delinquenza organizzata così ramificata e presente sul territorio come la nostra.

Comunque, al di là del fatto che nelle indagini condotte in Italia sono noti casi di intercettazioni interrotte anche prima della scadenza massima prevista quando, in corso d'opera, ne emerge la irrilevanza, il nostro sistema non conosce certo possibilità di proroghe automatiche delle intercettazioni: la mancanza di sufficienti motivazioni, infatti, può renderne inutilizzabili i risultati .

5) Desta forti perplessità il fatto che il limite massimo di durata delle intercettazioni, pur non applicandosi ai reati previsti dall'art. 13 della L. n. 152/1991, si applicherebbe comunque, come hanno già sottolineato molti giuristi, a molti altri gravi reati (che qui è impossibile elencare, ma tra i quali vi sono anche reati fiscali e finanziari, nonché reati compresi tra quelli dei cd. "colletti bianchi"), il che è obiettivamente irragionevole.

Ciò favorirebbe criminali scaltri, indebolirebbe l'azione di repressione di gravi delitti, andrebbe a ledere diritti e legittime aspettative dei cittadini parti offese di tali reati e finirebbe persino con il costituire violazioni di obblighi internazionali, come già avvenuto, ad es., con la cancellazione del reato di abuso di ufficio o con interventi in tema di contrasto dell'immigrazione irregolare.

E' assolutamente necessario, dunque, che su questo punto venga comunque effettuato un approfondito studio, elencando tutti i delitti di una certa gravità cui non si applicherebbe la citata previsione derogatoria in modo da estendere l'ambito di applicazione di questa in caso di approvazione della proposta di legge.

E lo studio auspicato dovrebbe riguardare anche l'incidenza delle moderne tecnologie telematiche sui tempi di sfruttamento dei risultati delle intercettazioni ai fini della acquisizione di "elementi specifici e concreti" che legittimerebbero la prosecuzioni delle attività intercettative oltre i 45 giorni dal loro inizio.

Comunque, e sempre come ipotesi subordinata di chi scrive, è certamente condivisibile quanto affermato dinanzi a codesta Commissione dal Procuratore Nazionale Antimafia ed Antiterrorismo, dr. G. Melillo, secondo cui la previsione derogatoria del limite di 45 gg. alla durata delle intercettazioni, andrebbe quanto meno estesa a tutti i delitti previsti dall'art. 407, co. 2, lett. "a" e "b", c.p.p., che spesso servono ad alimentare o rafforzare indagini in materia di mafia e terrorismo. Ed altrettanto condivisibile è l'auspicio formulato dal presidente dell'ANM, dr. G. Santalucia, in ordine all'opportuna estensione ai reati del cd. "codice rosso" del regime derogatorio del citato limite temporale ,

6) Al di là dei rilievi critici sin qui formulati, **non è neppure chiaro in base a quali criteri sia stato individuato in 45 giorni il limite temporale massimo di durata delle intercettazioni relative ai reati di cui all'art. 266 c.p.p.** . Viene cioè naturale la domanda sul perché tali intercettazioni possano essere effettuate per un mese e mezzo e non, ad esempio, per il doppio, o per sei mesi

Non vi è traccia nel dossier consultabile di uno studio approfondito sui dati numerici delle intercettazioni effettuate nel nostro Paese e sulla loro durata media, il che sarebbe stato utile per dedurre un periodo ragionevole di durata massima delle operazioni d'ascolto.

In ogni caso, sempre nella non auspicata ipotesi di approvazione della proposta di legge in esame, **pare evidente che la durata massima delle intercettazioni andrebbe stabilita in rapporto alla durata massima delle indagini preliminari prevista per i singoli reati**, anche se – come già si è detto – logica e ragionevolezza richiedono che tali termini coincidano.

7) **Ha suscitato dibattito anche la non chiara previsione sul “quando” e su “quante volte” dovrebbero “emergere..elementi specifici e concreti”** tali da dimostrare *“l'assoluta indispensabilità delle operazioni per una durata superiore”* ai 45 giorni.

Si ipotizzi, per meglio far intendere gli interrogativi in questione, che entro i primi 45 gg. di intercettazione emergano tali specifici elementi (**ovviamente ciò potrà avvenire anche grazie ad indagini diverse dalle intercettazioni**, come l'acquisizione prove dichiarative ed altro, **a meno di non voler ritenere che con la previsione si intendano introdurre muri e separazione tra le diverse modalità di indagine**) e che il giudice disponga una terza proroga. Cosa avverrà da quel momento in relazione ad ulteriori proroghe? Basterà l'emersione di quegli elementi per poter svolgere (come sarebbe giusto) le intercettazioni per tutta la durata delle indagini preliminari ? O potranno essere prorogate solo per altri 15 o 45 giorni? Occorreranno nuovi elementi specifici e concreti ogni 15 giorni per una successiva proroga?

8) **E' pure infondata l'affermazione secondo cui la drastica riduzione della durata delle intercettazioni servirebbe a ridurre i costi che in Italia sarebbero elevatissimi.**

L'aumento della complessità del “mondo intercettazioni” – che si sposta sempre più verso attività di tipo informatico e che richiede competenze tecniche elevate e strumentazioni viepiù sofisticate - e delle regole che occorre rispettare per garantirne la sicurezza potrebbe anche aver modificato in aumento l'ammontare della spesa complessiva per le operazioni, il che – pur trattandosi di un dato nient'affatto sicuro - sarebbe del tutto giustificato alla luce della realizzazione di prestazioni con componenti di tecnologia avanzata sempre più rilevanti ed onerose.

In ogni caso, la materia è già disciplinata dal Decreto Ministeriale del 6.10.2022, con allegato tariffario, adottato dal Ministro della giustizia di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze recante “disposizioni per l'individuazione delle prestazioni funzionali alle operazioni di intercettazione e per la determinazione

delle relative tariffe, ai sensi dell'art. 1, commi 89 e 90, della L. n. 103 del 23 giugno 1917" con cui era stata adottata una tabella – ancora in vigore - dei costi massimi per ciascuna tipologia di interventi tecnici per le intercettazioni.

Il contrasto di ogni tipo di reato, però, non è certo questione di tipo aziendale, in quanto rimanda alla tutela della sicurezza dello Stato e dei cittadini, prevista dalla Costituzione.

Ridurre i tempi di esecuzione delle intercettazioni e dunque limitare la efficace perseguibilità di reati per ragioni di risparmio e di carattere economico è proposito anomalo che – se attuato – potrebbe favorire solo la criminalità organizzata, per assurdo permettendole di meglio operare a budget esauriti: non è una semplice battuta!

9) E' priva di fondamento l'affermazione secondo cui gli interventi legislativi e gli orientamenti giurisprudenziali intervenuti in questi anni, oltre che le prassi dei magistrati soprattutto in tema di proroghe delle intercettazioni, abbiano determinato strappi al precetto previsto nell'art. 15 della Costituzione che sancisce la inviolabilità, la libertà e la segretezza della comunicazione in ogni sua forma. Tale principio risulterebbe oggi compromesso dal venire meno del controllo giurisdizionale sulle proroghe divenute di fatto illimitate.

Si tratta di affermazioni che appaiono sorprendenti, specie ove si consideri che la Corte Costituzionale non è mai intervenuta su questi temi con decisioni ablative.

-----oOo-----

L'illogica proposta di legge qui in esame, dunque, non appare in alcuna parte condivisibile, potendo determinare, come si è detto, seri danni all'efficacia delle indagini, alla repressione di gravi reati ed al principio di eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge.

In realtà, la direzione giusta in cui muoversi appare quella della corretta applicazione delle norme esistenti, sia procedurali, che penali e disciplinari.

E' importante, piuttosto, ricordare che, in ordine alle moderne strutture tecniche che vengono utilizzate per le intercettazioni di ogni tipo, occorre il decisivo supporto del Governo perché esse funzionino efficacemente: basterebbero sul punto accertamenti nelle Procure della Repubblica ove tali strutture sono ubicate nei cd. "armadi giudiziari" per verificarne il diffuso e noto malfunzionamento.

Ma ciò, riguardando l'organizzazione ed il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia, rimanda alle competenze del Ministro della Giustizia ex art. 110 della Costituzione.

-----oOo-----

Ringrazio per l'attenzione e resto a disposizione per ogni approfondimento.

Dr. Armando SPATARO