



**N. 1659**

*Errata corrige*

## **DISEGNO DI LEGGE**

**presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri (CONTE)**

**e dal Ministro della giustizia (BONAFEDE)**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 7 GENNAIO 2020 <sup>(\*)</sup>**

Conversione in legge del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 161, recante modifiche urgenti alla disciplina delle intercettazioni di conversazioni o comunicazioni

---

<sup>(\*)</sup> *Già presentato alla Camera dei deputati il 31 dicembre 2019 e successivamente trasferito al Senato della Repubblica.*

*L'analisi tecnico-normativa e l'analisi di impatto della regolamentazione relative al decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 161, sono state trasmesse dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, rispettivamente, in data 23 gennaio 2020 e in data 4 febbraio 2020, e si intendono inserite nell'atto Senato n. 1659 dopo la relazione tecnica, da pag. 11.*



Ministero della Giustizia  
UFFICIO LEGISLATIVO

## SCHEMA DI DECRETO LEGGE RECANTE "MODIFICHE URGENTI ALLA DISCIPLINA DELLE INTERCETTAZIONI DI CONVERSAZIONI O COMUNICAZIONI"

### ANALISI TECNICO-NORMATIVA

#### PARTE I. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO

##### 1) Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di Governo

L'intervento normativo d'urgenza è volto, sostanzialmente, a prorogare l'avvio dell'attuazione ed a innovare la disciplina delle intercettazioni telefoniche in funzione della necessaria tutela della riservatezza delle persone apportando nel contempo correttivi volti a eliminare effetti distorsivi che si produrrebbero ove iniziasse ad essere immediatamente applicabile la riforma approvata con il decreto legislativo 216 del 2017, specialmente sul piano della tutela delle garanzie difensive e della funzionalità nello svolgersi delle indagini preliminari.

Su alcuni delicati aspetti, quale in primo luogo quello della ineludibile necessità di un passaggio giurisdizionale per l'acquisizione delle intercettazioni al fascicolo del pubblico ministero, si è inteso ripristinare il testo del codice di procedura penale, nella versione anteriore all'intervento normativo, conservando tuttavia le norme in materia di utilizzazione del c.d. *trojan* e la destinazione all'archivio digitale, istituito presso ciascuna procura della Repubblica, del materiale intercettato.

Si eliminano, inoltre, i rigidi divieti di trascrizione, imposti dal decreto legislativo n.216 del 2017, stabilendo che le registrazioni inutilizzabili o manifestamente irrilevanti, al pari di quelle afferenti a categorie di dati sensibili come definite dalla legge in materia, ove non necessarie alle indagini restino custodite in archivio, a seguito del procedimento di stralcio già regolato dall'articolo 268 c.p.p., ripristinato sul punto. La necessaria tutela della riservatezza anche in fase di verbalizzazione, tuttavia, ha indotto a sostituire il meccanismo di selezione da parte della polizia giudiziaria delle intercettazioni non utilizzabili con un dovere di vigilanza del pubblico ministero affinché non siano trascritte in sede di verbalizzazione conversazioni o comunicazioni contenenti espressioni lesive della reputazione delle persone o quelle che riguardano dati personali definiti sensibili dalla legge, sempre che non si tratti di intercettazioni rilevanti ai fini delle indagini.

L'intervento incide sul codice di procedura penale, selezionando la parte di disciplina dettata dal decreto legislativo n. 216 del 2017 destinata ad avere efficacia ed innovando la stessa nelle parti che con più difficoltà avrebbero potuto trovare immediata applicazione, secondo le osservazioni svolte dagli operatori.

## **2) Analisi del quadro normativo nazionale**

Le disposizioni del decreto legge si inseriscono in un contesto normativo processual-penalistico che ha visto una recente rivisitazione, da parte del citato decreto legislativo del 2017, destinata sinora – in ragione di reiterate proroghe – a non trovare applicazione.

La disciplina codicistica delle intercettazioni era apparsa al legislatore del 2017 non sufficientemente strutturata per assicurare tutela alle istanze di riservatezza proprie dei terzi non coinvolti dalle indagini e degli stessi soggetti interessati dal procedimento rispetto a dati del tutto irrilevanti ai fini penalistici o, addirittura, inutilizzabili nel processo.

Il legislatore del 2017 ha, dunque introdotto severe norme volte a limitare la possibilità di diffusione prematura dei dati intercettati attraverso previsioni volte a rendere obbligatorio il passaggio per la cosiddetta udienza stralcio (puramente eventuale nell'assetto originario del codice e, sostanzialmente, mai celebrata) funzionale alla selezione delle intercettazioni rilevanti ed utilizzabili. Sono state previste misure rigorose per la verbalizzazione delle operazioni di intercettazione con attribuzione alla polizia giudiziaria del dovere di omettere la verbalizzazione delle conversazioni non utilizzabili o manifestamente irrilevanti. È stato istituito l'archivio riservato delle intercettazioni ed è stata disciplinata per la prima volta l'attività di intercettazione mediante captatore informatico, sistema sinora non normato e la cui disciplina era lasciata alla interpretazione giurisprudenziale.

## **3) Incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti**

Si richiama quanto già detto sopra. La regolamentazione in esame è funzionale alla soddisfazione di esigenze di rafforzamento degli strumenti di tutela della riservatezza dei terzi attraverso la ricerca di un punto di equilibrio con gli interessi relativi all'efficacia delle indagini preliminari ed alla tutela del diritto di difesa.

## **4) Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali**

L'intervento normativo è conforme alla disciplina costituzionale per le ragioni esposte in precedenza.

## **5) Analisi della compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle Regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali**

Il decreto-legge in esame non presenta aspetti di interferenza o di incompatibilità con le competenze costituzionali delle Regioni, incidendo su materia riservata alla competenza dello Stato.

**6) Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.**

Le disposizioni contenute nell'intervento normativo esaminato sono compatibili e rispettano i principi di cui all'articolo 118 della Costituzione, in quanto non prevedono né determinano, sia pure in via indiretta, nuovi o più onerosi adempimenti a carico degli enti locali.

**7) Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa**

Il decreto-legge ha ad oggetto materie assistite da riserva di legge, non suscettibili di delegificazione.

**8) Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter**

Non risultano progetti di legge che, specificamente, attengano alle norme interessate dal presente intervento.

**9) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto**

Quanto alla disciplina delle intercettazioni attraverso captatore informatico sono state in gran parte recepite le indicazioni offerte dalla giurisprudenza delle Sezioni unite della Corte di cassazione.

**PARTE II. CONTESTO NORMATIVO COMUNITARIO E INTERNAZIONALE**

**10) Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento europeo**

L'intervento normativo non presenta aspetti di interferenza o di incompatibilità con l'ordinamento europeo.

**11) Verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione europea sul medesimo o analogo oggetto**

Non risultano procedure di infrazione da parte della Commissione europea sul medesimo oggetto.

**12) Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali**

L'intervento è pienamente compatibile con gli obblighi internazionali.

**13) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità europee sul medesimo o analogo oggetto**

Non risultano elementi di contrasto con la giurisprudenza della Corte di Giustizia.

**14) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto**

Non risultano procedimenti pendenti avanti la Corte Europea dei Diritti dell'uomo aventi il medesimo o analogo oggetto.

**15) Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione Europea**

Nulla da rilevare.

**PARTE III. ELEMENTI DI QUALITA' SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO****1) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso**

Il provvedimento non contiene nuove definizioni normative.

**2) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni e integrazioni subite dai medesimi**

I riferimenti normativi che figurano nel presente schema sono corretti.

**3) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni e integrazioni a disposizioni vigenti**

Si è fatto ricorso alla tecnica della novella con riferimento a disposizioni vigenti.

**4) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo**

Non sono previste abrogazioni implicite, sono indicate espressamente le norme oggetto di abrogazione.

**5) Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente**

L'atto normativo non contiene disposizioni aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica.

**6) Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo**

Sull'oggetto specifico non risultano deleghe aperte.

**7) Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione**

Sono previsti atti attuativi di natura normativa e non normativa per quanto attiene alla disciplina tecnica relativa alle caratteristiche informatiche dei programmi relativi ai captatori informatici ed alle misure di sicurezza per la regolazione degli accessi all'archivio digitale delle intercettazioni.

**8) Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi**

I dati relativi al ricorso alle intercettazioni sono nella disponibilità del Ministero della giustizia.

## ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (AIR)

**Provvedimento: SCHEMA DI DECRETO LEGGE RECANTE “MODIFICHE URGENTI ALLA DISCIPLINA DELLE INTERCETTAZIONI DI CONVERSAZIONI O COMUNICAZIONI”.**

**Amministrazione competente: GIUSTIZIA**

**Referente dell'amministrazione competente: Ufficio Legislativo.**

**SINTESI DELL'AIR E PRINCIPALI CONCLUSIONI****Motivazioni dell'intervento**

Lo schema di decreto legge è volto, sostanzialmente, a innovare la disciplina delle intercettazioni telefoniche in funzione della necessaria tutela della riservatezza delle persone apportando nel contempo correttivi volti a eliminare alcuni effetti distorsivi, specialmente sul piano della tutela delle garanzie difensive e della funzionalità nello svolgersi delle indagini preliminari, che si potrebbero produrre con l'immediata ed integrale applicazione del decreto legislativo 29 dicembre 2017, n. 216, recante: “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”.

Su alcuni delicati aspetti, quale in primo luogo quello della ineludibile necessità di un passaggio giurisdizionale per l'acquisizione delle intercettazioni al fascicolo del pubblico ministero, si è inteso ripristinare il testo del codice di procedura penale, nella versione anteriore all'intervento normativo, conservando tuttavia le norme in materia di utilizzazione del c.d. *trojan* e la destinazione all'archivio digitale, istituito presso ciascuna procura della Repubblica, del materiale intercettato.

Si eliminano, inoltre, i rigidi divieti di trascrizione, imposti dal decreto legislativo n.216 del 2017, stabilendo che le registrazioni inutilizzabili o manifestamente irrilevanti, al pari di quelle



affendenti a categorie di dati sensibili come definite dalla legge in materia, ove non necessarie alle indagini, restino custodite in archivio, a seguito del procedimento di stralcio già regolato dall'articolo 268 c.p.p., ripristinato sul punto. La necessaria tutela della riservatezza anche in fase di verbalizzazione, tuttavia, ha indotto a sostituire il meccanismo di selezione da parte della polizia giudiziaria delle intercettazioni non utilizzabili con un dovere di vigilanza del pubblico ministero affinché non siano trascritte in sede di verbalizzazione conversazioni o comunicazioni contenenti espressioni lesive della reputazione delle persone o quelle che riguardano dati personali definiti sensibili dalla legge, sempre che non si tratti di intercettazioni rilevanti ai fini delle indagini.

La rilevanza di questo imprescindibile strumento investigativo è sintetizzato, con riguardo all'entità del fenomeno, dalle tabelle elaborate dalla Dg statistica del ministero della Giustizia relative agli anni 2015-2017:

Tipologia	Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario	Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni	Procura Generale della Repubblica presso la Corte di Appello
Telefoniche	114.004	299	252
Ambientali	14.591	41	4
Altro tipo	3.501	49	8
<b>TOTALE</b>	<b>132.096</b>	<b>389</b>	<b>264</b>

Tipologia	DDA	Ordinaria	Terrorismo
Telefoniche	39.626	73.522	856
Ambientali	5.993	8.479	119
Altro tipo	1.649	1.707	145
<b>TOTALE</b>	<b>47.268</b>	<b>83.708</b>	<b>1.120</b>

## XVIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## XVIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tipologia	Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario	Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni	Procura Generale della Repubblica presso la Corte di Appello
Telefoniche	110.688	129	300
Ambientali	15.984	31	141
Altro tipo	4.074	0	4
<b>TOTALE</b>	<b>130.746</b>	<b>160</b>	<b>445</b>

Tipologia	DDA	Ordinaria	Terrorismo
Telefoniche	34.229	75.012	1.447
Ambientali	5.583	10.238	163
Altro tipo	1.870	2.030	174
<b>TOTALE</b>	<b>41.682</b>	<b>87.280</b>	<b>1.784</b>

Tipologia	Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario	Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni	Procura Generale della Repubblica presso la Corte di Appello
Telefoniche	105.999	256	405
Ambientali	16.597	15	2
Altro tipo	4.522	10	10
<b>TOTALE</b>	<b>127.118</b>	<b>281</b>	<b>417</b>

Tipologia	DDA	Ordinaria	Terrorismo
Telefoniche	33.456	71.637	906
Ambientali	5.908	10.542	147
Altro tipo	2.395	2.031	96
<b>TOTALE</b>	<b>41.759</b>	<b>84.210</b>	<b>1.149</b>

## 1. CONTESTO E PROBLEMI DA AFFRONTARE

Le attività di intercettazione, come evidenziano i dati statistici sopra riportati, coinvolgono ogni anno decine di migliaia di bersagli, con ciò intendendo singoli dispositivi telefonici costituenti la gran parte delle attività di controllo, in rapporto al numero di intercettazioni ambientali. Ad avere il peso specifico maggiore sono le intercettazioni telefoniche, più di 106mila, mentre appena 16mila sono state quelle ambientali (dati aggiornati al 2017).

Le intercettazioni rappresentano un fondamentale e imprescindibile strumento di indagine, che deve, tuttavia, poter salvaguardare al contempo - realizzando un giusto equilibrio fra interessi parimenti meritevoli di tutela a livello costituzionale - la libertà e la segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione (art. 15 Cost.) nonché il diritto all'informazione (art. 21 Cost.).

La mole di materiale informativo raccolto non è ovviamente destinato nella sua interezza ad un uso investigativo e processuale. Si avverte, dunque, l'esigenza di regolazione del materiale non utilizzato o non utilizzabile a fini penali. Fermo infatti che l'intercettazione è in sé un atto invasivo, giustificato da ragioni di sicurezza e di giustizia, la disciplina affida la tutela della riservatezza delle comunicazioni dei soggetti per i quali tali ragioni non sussistono (terzi estranei all'indagine) ovvero degli ambiti non necessariamente sacrificabili a scopi investigativi (dati sensibili) a disposizioni preordinate ad incidere sulle modalità di diffusione delle intercettazioni e di copia delle stesse, limitandone la portata a quanto le parti ritengano utile processualmente.

Il decreto legislativo n. 216/2017, nell'obiettivo di arginare il flusso di informazioni suscettibili di avere una diffusione mediatica è intervenuto sull'operato della polizia giudiziaria imponendole di effettuare un'iniziale scrematura, in particolare, vietandole di trascrivere nel verbale delle operazioni le conversazioni irrilevanti. A tal proposito, il comma 2 bis, dell'articolo 268 c.p.p., introdotto dalla riforma 2017, statuisce: *"è vietata la trascrizione, anche sommaria, delle comunicazioni o conversazioni irrilevanti ai fini delle indagini, sia per l'oggetto che per i soggetti coinvolti, nonché di quelle, parimenti non rilevanti che riguardano dati personali definiti sensibili dalla legge. Nel verbale delle operazioni sono indicate, in tali casi, soltanto la data, l'ora e il dispositivo su cui la registrazione è intervenuta"*. Tale scelta non è stata immune da critiche.

La 2<sup>a</sup> Commissione permanente (cfr. resoconto sommario n. 443 del 12/12/2017) chiamata ad esprimere un parere sul decreto (AG 472), in ordine al nuovo comma 2-bis dell'articolo 268 del codice di procedura penale (introdotto dal decreto), ha rilevato che: *“appaiono condivisibili le considerazioni contenute nel documento - sottoscritto dai Procuratori della Repubblica di Milano, Torino, Firenze, Roma, Napoli e Palermo, acquisito dalla Commissione nel corso dell'esame dello schema in titolo - con le quali viene evidenziato che lo scrutinio sulla rilevanza previsto dalla disposizione in esame può non essere praticabile almeno nei termini concepiti dal decreto; inoltre, in aggiunta al problema del controllo dell'autorità giudiziaria ex post sull'attività degli intercettanti, possono porsi profili critici riguardanti, ad esempio, la necessità di riconsiderare a distanza di tempo la rilevanza di una comunicazione o conversazione che non sarebbe possibile se non con grandissime difficoltà una volta che nel verbale delle operazioni vengano indicati soltanto la data, l'ora e il dispositivo su cui la registrazione è avvenuta; ugualmente può dirsi per l'esercizio dei diritti di difesa..”*. Sono state evidenziate dagli operatori del settore le difficoltà che incontra il difensore nel reperire eventuali conversazioni utili in assenza di qualunque elemento indicatore. Nelle linee guida emanate da alcune procure della Repubblica<sup>1</sup> si evidenzia come la predetta previsione pone uno dei problemi più spinosi dell'intera disciplina, ossia quello di stabilire il perimetro della rilevanza - oggettiva e soggettiva - della conversazione ai fini della sua annotazione nei verbali di polizia giudiziaria. La scelta del legislatore del 2017, per superare questa situazione, è stata nel senso di prevedere una formale interlocuzione preventiva tra l'ufficiale di polizia giudiziaria ed il pubblico ministero al fine di decidere se e come trascrivere nel verbale una conversazione di dubbia rilevanza. Tale previsione ha destato non poche perplessità posto che la direttiva che in questa sede viene impartita alla polizia giudiziaria, in ossequio alla legge, è quella di interpellare il p.m. nei casi di dubbia rilevanza della conversazione intercettata fornendogli gli elementi utili per la decisione. In realtà la decisione è resa difficile dalla naturale fluidità del giudizio sulla rilevanza, giacché quello che può apparire irrilevante (e viceversa) in una certa fase delle indagini potrebbe non esserlo più alla luce di elementi sopravvenuti, ovvero potrebbe non

<sup>1</sup> Cfr. Linee guida sulla nuova disciplina in tema di intercettazioni. Procura della Repubblica di Velletri - Prot. n. 378/2018 Velletri, 15 gennaio 2018.

esserlo per la difesa o per il giudice. Inoltre, la disposizione in esame appare di difficile applicazione operativa poiché non sempre è possibile una consultazione preventiva - peraltro con formale annotazione - del magistrato soprattutto quando l'indagine riguardi un certo numero di captazioni. Nella prassi può accadere che gli investigatori di polizia, in prossimità, non avvertano la necessità di consultare il pubblico ministero ritenendo indubbia la rilevanza - o, al contrario, l'irrilevanza - di una determinata conversazione. È altrettanto possibile che il p. m. avendo ricevuto la richiesta di proroga in prossimità della scadenza non abbia neppure il tempo di valutare il compendio fatto dagli investigatori e si limiti a chiedere la proroga, rinviando ad un momento successivo la valutazione della rilevanza delle singole conversazioni<sup>2</sup>.

Un ulteriore ambito d'intervento del presente provvedimento riguarda le modifiche all'articolo 268 c.p.p., in materia di acquisizione delle intercettazioni. Come è noto, il d.lgs. 216/2017 ha eliminato la c.d. udienza stralcio prevedendo un nuovo e complesso meccanismo di acquisizione delle captazioni al fascicolo delle indagini e introducendo al contempo un apposito archivio riservato per la conservazione dei verbali e delle registrazioni. Il presente intervento è inteso a ripristinare il procedimento di stralcio, già contemplato dalle norme del codice di rito prima dell'intervento operato con il d.lgs. n.216/2017, ferme restando, tuttavia, le norme in materia di utilizzazione del c.d. *trojan* e la destinazione all'archivio digitale, istituito presso ciascuna procura della Repubblica. La farraginosa procedura di acquisizione, deposito e trascrizione dei dati raccolti, disciplinata dagli articoli 268 *bis*, 268-*ter* e 268-*quater* c.p.p. introdotti dalla riforma 2017, pone non pochi problemi non solo sul piano applicativo, ma anche per quanto riguarda il contemperamento con la tutela costituzionale del diritto di difesa di cui all'articolo 24 della costituzione e del giusto processo, ex art. 111 Cost.

Secondo la novella del 2017, i difensori hanno, almeno nella prima fase, solo il diritto di esaminare e prendere visione degli atti, di ascoltare le registrazioni e prendere cognizione dei flussi di comunicazioni informatiche o telematiche intercettate, ma non quello di estrarre copia degli atti e di ottenere la trasposizione su adeguato supporto delle comunicazioni captate, almeno fino a quando non vi sia la celebrazione dell'udienza per

<sup>2</sup> Cfr.: "Linee guida sulla nuova disciplina in tema di intercettazioni" Procura della Repubblica di Velletri, sopra cit.

l'acquisizione e lo stralcio delle intercettazioni (artt. 268-bis comma 2, 268-quater commi 3 e 4, 269 commi 1 e 1-bis e 89-bis comma 4 disp. att. c.p.p.) e sempre che non vi sia l'emissione di un'ordinanza in materia cautelare (artt. 268-ter comma 1, 269 comma 1-bis e 293 comma 3 c.p.p.<sup>3</sup>). Sul punto, giova ricordare che la Corte costituzionale<sup>4</sup> ha osservato che *“se si riflette sulla ratio dell'istituto, il deposito degli atti in cancelleria a disposizione delle parti deve, di regola, comportare necessariamente, insieme al diritto di prenderne visione, la facoltà di estrarne copia. Al contenuto minimo del diritto di difesa, ravvisabile nella conoscenza degli atti depositati mediante la loro visione, deve cioè accompagnarsi automaticamente, salvo che la legge disponga diversamente, la facoltà di estrarne copia, al fine di agevolare le ovvie esigenze del difensore di disporre direttamente e materialmente degli atti per preparare la difesa e utilizzarli nella redazione di richieste, memorie, motivi di impugnazione”*.

Il decreto-legge in esame estende da un lato, esplicitamente, il regime del divieto di pubblicazione a tutte le intercettazioni non acquisite come materiale probatorio ai sensi degli articoli 268 e 415 bis c.p.p. e, dall'altro, prevede che l'indagato e il suo difensore possano non solo esaminare per via telematica gli atti relativi ad intercettazioni ed ascoltare le registrazioni, ma anche estrarre copia delle registrazioni e o dei flussi di comunicazioni informatiche o telematiche indicati come rilevanti dal pubblico ministero. È inoltre concessa agli stessi la facoltà di depositare l'elenco delle ulteriori registrazioni ritenute rilevanti e delle quali, su richiesta, il pubblico ministero può autorizzare l'estrazione qualora ritenga di accogliere l'istanza.

Altro aspetto di rilievo è quello relativo alla disciplina dell'archivio digitale delle intercettazioni. Si tratta di disposizioni che, nell'anticipare in materia specifica la digitalizzazione del processo penale, sono volte a rendere tracciabile l'accesso a informazioni relative ai risultati delle intercettazioni innalzando gli *standard* di sicurezza indispensabili per la tutela della riservatezza di terzi non coinvolti nella vicenda processuale o delle parti stesse rispetto alla diffusione di dati non utilizzabili o non rilevanti a fini investigativi o processuali.

Un altro ambito di intervento dello schema di decreto attiene alle intercettazioni ambientali mediante inserimento di captatore informatico su dispositivo portatile. Sul punto si è intervenuti,

<sup>3</sup> Sul tema, cfr., “Prime riflessioni a margine della nuova disciplina sulle intercettazioni” di D. Pretti. Diritto penale contemporaneo, 1/2018.

<sup>4</sup> V. *ex multis* sentenza Corte cost. n. 192/97

confermando le cautele approntate dal decreto legislativo n. 216 del 2017, ma ampliando le possibilità di accesso a tale strumento anche ai delitti contro la pubblica amministrazione commessi non solo dai pubblici ufficiali, ma anche dagli incaricati di pubblico servizio.

La legge n. 3 del 2019 (Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici), come è noto, al fine di fronteggiare il fenomeno corruttivo e, in generale, di contrastare in modo più efficace i reati contro la pubblica amministrazione, ha consentito che le attività di intercettazione ambientale mediante utilizzo del *trojan* fossero usate anche per i delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, applicando la disciplina derogatoria già prevista in materia di criminalità organizzata (articolo 51, commi 3-bis e 3-quater c.p.p.). In particolare, il comma 4 dell'articolo 1 della legge suddetta, alla lettera b), è intervenuta sull'articolo 267, comma 1, modificandone il terzo periodo, nel senso che “dopo le parole: «all'articolo 51, commi 3-bis e 3-quater,» sono inserite le seguenti: «e per i delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione puniti con la pena della reclusione non inferiore nel massimo a cinque anni, determinata ai sensi dell'articolo 4». L'intento espresso del legislatore era quello di escludere i delitti contro la p.a. da quelli per i quali fosse necessario indicare “i luoghi e il tempo, anche indirettamente determinati, in relazione ai quali è consentita l'attivazione del microfono consentire”. La *voluntas legis* emerge chiaramente dall'esame dei lavori parlamentari. Significativo riscontro, ad esempio, si trae dal resoconto stenografico della seduta 20 novembre 2018, Relazione – A.C. 1189, nel quale la Relatrice per la maggioranza per la II Commissione illustra la disposizione nei seguenti termini: «In relazione al nuovo contenuto dell'articolo 266 c.p.p., la lettera b), anch'essa introdotta in sede referente, modifica l'articolo 267 c.p.p. per derogare – in relazione alle intercettazioni con uso dei citati captatori informatici (*trojan*) nei procedimenti per delitti contro la PA puniti con la reclusione non inferiore nel massimo a cinque anni – alla regola generale che prevede che il decreto motivato del GIP debba indicare le circostanze di tempo e di luogo, anche indirettamente determinati, in relazione ai quali è consentita l'attivazione del microfono».

In altri termini, il legislatore con la novella in esame ha inteso operare l'equiparazione di tali delitti a quelli gravissimi di cui all'articolo 51 comma 3 bis e 3 quater c.p.p. A fronte della chiara volontà del legislatore e in coerenza con una corretta lettura sistematica della norma (altrimenti priva di utilità), al fine di fugare qualsiasi dubbio interpretativo, il presente intervento provvede a correggere l'errore materiale nella formulazione della disposizione.

Si è intervenuti, inoltre, al fine di ampliare – in materia di criminalità organizzata e di delitti contro la pubblica amministrazione – l'utilizzabilità dei risultati delle intercettazioni tramite captatore

anche in relazione a reati diversi da quelli per i quali l'intercettazione era stata disposta ed autorizzata. Sulla questione di diritto riguardante il divieto di utilizzazione dei risultati delle intercettazioni in procedimenti diversi da quelli per i quali sono state disposte, per reati emersi dalle stesse intercettazioni e non attinenti all'oggetto delle intercettazioni disposte in origine, si è tenuto conto che le Sezioni Unite penali della Corte di Cassazione, con la sentenza n. 51 del 28 novembre 2019, depositata in data 2 gennaio 2020, hanno affermato il seguente principio di diritto: "Il divieto di cui all'art. 270 cod. proc. pen. di utilizzazione dei risultati di intercettazioni di conversazioni in procedimenti diversi da quelli per i quali siano state autorizzate le intercettazioni- salvo che risultino indispensabili per l'accertamento di delitti per i quali è obbligatorio l'arresto in flagranza - non opera con riferimento ai risultati relativi a reati che risultino connessi ex art. 12 cod. proc. pen. a quelli in relazione ai quali l'autorizzazione era stata ab origine disposta, sempreché rientrino nei limiti di ammissibilità previsti dalla legge".

## **2. OBIETTIVI DELL'INTERVENTO E RELATIVI INDICATORI**

### **2.1 Obiettivi generali e specifici**

L'obiettivo a breve termine del presente intervento normativo è quello di innovare la disciplina delle intercettazioni telefoniche al fine di rafforzare la tutela delle garanzie difensive, aumentare l'efficienza delle indagini preliminari, potenziare il contrasto ai delitti contro la pubblica amministrazione e, al contempo, garantire una maggiore tutela della riservatezza. Strumentali a tali obiettivi le previsioni che apportano modifiche al codice di rito necessarie per eliminare alcuni effetti distorsivi e alcune criticità presenti nella disciplina dettata dal decreto legislativo 29 dicembre 2017, n. 216, rilevate dagli operatori del settore, che potrebbero prodursi sul piano operativo con l'immediata ed integrale applicazione del suddetto decreto.

L'intervento normativo consentirà, nel medio e lungo periodo, di imporre agli operatori più stringenti regole nella selezione del materiale probatorio e di consentire tendenzialmente la pubblicazione di intercettazioni depurate di ogni contenuto o riferimento improprio e sempre che non siano al contempo utili sul piano dell'accertamento penale.

### **2.2 Indicatori e valori di riferimento**

L'indicatore che consentirà la verifica del grado di raggiungimento dei sopra descritti obiettivi è rappresentato dai dati statistici relativi al numero di intercettazioni effettuate, alla



registrazione del numero di dati destinato a essere tenuto riservato nell'archivio appositamente istituito.

### 3. OPZIONI DI INTERVENTO E VALUTAZIONE PRELIMINARE

Occorre rilevare che il presente intervento incide su norme di diritto penale processuale ed è evidente che ad esso sia connessa elevata rilevanza esterna sul piano simbolico, connaturale alla legislazione penale, e soprattutto in un ambito sensibile sul piano degli interessi socialmente rilevanti. Sotto questo profilo l'intervento rappresenta un punto di equilibrio tra le esigenze di tutela della riservatezza, di completezza dell'accertamento penale, di efficienza delle indagini preliminari e di tutela delle garanzie difensive.

La delicatezza di un tale equilibrio ha imposto l'intervento quale correttivo alla disciplina dettata dal decreto legislativo n. 216 del 2017 secondo linee direttrici volte ad eliminare criticità - da più parte segnalate - incidenti sull'incisività delle indagini preliminari e sulla completezza dell'esercizio del diritto di difesa.

Le opzioni alternative a quella prescelta sarebbero state quelle del non intervento o di un intervento puramente abrogativo delle innovazioni introdotte con il decreto legislativo 216 del 2017. Tale ultima opzione è stata tuttavia scartata in quanto reputata pregiudizievole, sia sul piano del sacrificio che avrebbe comportato per le esigenze di tutela della riservatezza, sia sul piano della vanificazione del dispendio di energie già profuso dall'amministrazione della giustizia per l'adeguamento organizzativo e strutturale degli uffici delle procure della repubblica. Giova rappresentare che la riforma del 2017 complessivamente, nell'intervenire sui delicati rapporti tra esigenze d'indagine e di contrasto alla criminalità e garanzie connesse al diritto di difesa e tutela della sfera di riservatezza, ha avuto il merito di trovare un punto di equilibrio dettando una disciplina volta a tutelare la riservatezza delle informazioni e delle persone estranee al procedimento. In tale ottica assumono particolare rilievo le disposizioni che prevedono l'istituzione dell'archivio riservato per la conservazione delle registrazioni, l'introduzione di una nuova figura di reato che punisce la diffusione di riprese e registrazione fraudolente, la semplificazione delle condizioni per l'impiego del prezioso strumento investigativo in esame nell'ambito di reati, quali quelli commessi dai pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione (particolarmente in vista all'opinione pubblica ed, al contempo, altrettanto insidiosi per l'eguale incriminabilità dei partecipi all'accordo criminoso), la disciplina del captatore informatico, c.d. trojan, che pur essendo ampiamente praticato nella realtà investigativa, non era stato in precedenza oggetto di alcuna regolamentazione a livello normativo.

#### **4. COMPARAZIONE DELLE OPZIONI E MOTIVAZIONE DELL'OPZIONE PREFERITA**

##### **4.1 Impatti economici, sociali ed ambientali per categoria di destinatari**

L'opzione del non intervento non è stata presa in considerazione data la sensibilità e la rilevanza costituzionale del tema, destinata ad incidere potenzialmente su tutti i cittadini oltre agli operatori del diritto i difensori ed alle forze di polizia giudiziaria.

L'alternativa di una pura e semplice abrogazione del decreto legislativo n. 216 del 2017, come sopra detto, è stata reputata assolutamente pregiudizievole: sia sul piano del sacrificio che avrebbe comportato per le esigenze di tutela della riservatezza sia sul piano della vanificazione del dispendio di energie già profuso dall'amministrazione della giustizia per l'adeguamento organizzativo e strutturale degli uffici delle procure della repubblica.

Risultano destinatari delle presenti disposizioni, tra i soggetti pubblici, gli uffici giudiziari, in particolare, gli appartenenti alla magistratura, requirente, giudicante e di legittimità, il personale amministrativo, oltre che gli ufficiali di polizia giudiziaria delegati alle operazioni di intercettazione.

Tra i soggetti privati, sono interessati tutti coloro che si trovino a vario titolo coinvolti in un procedimento penale (indagati, imputati, persone offese, ecc.) i loro difensori e, con riguardo ai profili attinenti alla pubblicazione, giornalisti e operatori dell'informazione.

##### **4.2 Impatti specifici**

Il provvedimento incide sulla disciplina delle intercettazioni telefoniche apportando correttivi ed eliminando alcuni effetti distorsivi che si potrebbero produrre con l'immediata e integrale applicazione del decreto legislativo del decreto legislativo 29 dicembre 2017, n. 216. Lo schema non presenta svantaggi, poiché risponde all'esigenza di razionalizzare il sistema processuale penale, assicurando maggiore efficienza all'azione giudiziaria, anticipando la segretazione di materiale irrilevante per il processo e rafforzando il dovere di vigilanza del pubblico ministero nella delicata fase della verbalizzazione di conversazioni e comunicazioni.

Gli effetti non potranno che essere positivi non solo per l'organizzazione e le attività degli uffici giudiziari, ma, altresì, per garantire, una più efficace amministrazione della giustizia, in termini di snellimento delle procedure e di riduzione dei tempi processuali.

#### **4.3 Motivazione dell'opzione preferita**

L'opzione prescelta ha il pregio di apportare al sistema processuale penale innovazioni funzionali alla tutela della riservatezza dei cittadini senza pregiudicare il diritto di difesa e le esigenze di efficienza ed efficacia dell'indagine preliminare. Rappresenta una sintesi ragionata delle osservazioni svolte da tutte le categorie interessate alla disciplina dettata dal decreto n. 216 del 2017. Il provvedimento è teso a realizzare un migliore assetto della disciplina delle intercettazioni snellendo le procedure di acquisizione e conservazione dei dati anche attraverso modalità informatiche - compiutamente stabilite con successivi decreti del Ministro della giustizia - che consentano di rendere più efficace l'esecuzione delle attività di intercettazione, compresa la custodia e gestione dei dati intercettati e trascritti e l'effettiva tutela di garanzie difensive.

### **5. MODALITA' DI ATTUAZIONE E MONITORAGGIO**

#### **5.1 Attuazione**

Dal punto di vista operativo, destinatari dell'intervento sono essenzialmente i soggetti del processo penale: le 140 procure della Repubblica, oltre al personale di polizia giudiziaria.

Trattandosi di modifiche di disciplina del diritto processuale penale si tratta di intervento fronteggiabile a risorse già vigenti da parte degli operatori della giustizia.

Le condizioni organizzative e amministrative che possono incidere sulla concreta attuazione del provvedimento sono costituite in particolare dalle previsioni che delincono la gestione tramite modalità informatiche del registro riservato in cui confluiscono e si conservano i decreti che dispongono o autorizzano le operazioni di intercettazione e dell'archivio digitale in cui sono conservati integralmente i verbali, le registrazioni e ogni altro atto relative alle stesse. Le modalità gestionali basate su sistemi completamente informatizzati sono state riconfermate anche riguardo all'archivio delle intercettazioni (di cui al modificato articolo 89-bis delle disposizioni di attuazione del codice di rito) per il quale è incentivata la digitalizzazione, la tutela della segretezza dei dati e la regolamentazione delle modalità di accesso, sotto la direzione e la vigilanza del procuratore della Repubblica.

Allo scopo di consentire le opportune verifiche tecniche e organizzative di adeguamento delle modifiche apportate all'impianto originario della materia e di consentire agli uffici giudiziari una migliore predisposizione degli aspetti organizzativi imprescindibilmente connessi con l'avvio della digitalizzazione del sistema documentale e del software delle intercettazioni predisposto dal Ministero della giustizia, il decreto legge in esame proroga al 1 marzo 2020 il termine di entrata in vigore della disciplina delle intercettazioni di cui all'art. 9 del decreto legislativo 216/2017. La

suddetta proroga appare necessaria per consentire agli uffici delle procure della Repubblica di gran parte del territorio nazionale di completare l'avviata opera di adeguamento strutturale ed organizzativo alle nuove disposizioni e di calibrare tali attività in funzione delle modifiche al decreto legislativo n. 216 del 2017.

L'attuazione dell'intervento avviene tramite le risorse già stanziare e le strutture interne dell'amministrazione giudiziaria per quanto di competenza. Pertanto, non sono previsti fattori che possano incidere negativamente sugli effetti prodotti dall'intervento regolatorio.

### **5.2 Monitoraggio**

Il controllo e il monitoraggio dell'intervento regolatorio in esame verrà attuato dal Ministero della giustizia, attraverso le risorse a disposizione, senza l'introduzione di nuove forme di controllo che implicino oneri per la finanza pubblica. In particolare tra le attività istituzionali attribuite dal Decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 2001, n. 55 alla Direzione generale della giustizia penale, rientra anche quella di effettuare rilevazioni statistiche al fine di valutare l'impatto socio-giuridico delle leggi. Ai fini del monitoraggio dell'intervento saranno raccolti ed elaborati i dati e le informazioni relative agli indicatori di cui alla sez. 2.2.

### **CONSULTAZIONI SVOLTE NEL CORSO DELL'AIR**

Lo schema di decreto legge è stato elaborato dagli uffici ministeriali competenti. Lo schema che tiene conto delle analisi svolte dalle associazioni rappresentative della magistratura e dell'avvocatura.

### **PERCORSO DI VALUTAZIONE**

Gli uffici ministeriali si sono avvalsi delle risorse interne attraverso lo studio e l'analisi della giurisprudenza in materia e dei contributi dottrinari disponibili nonché attraverso la consultazione dei lavori parlamentari riferibili ad iniziative in materia.