

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIX LEGISLATURA

Doc. XVI
n. 4

Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari

(RELATORE MAFFONI)

SULLA

**QUESTIONE SE IL SENATO DEBBA
PROMUOVERE CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE
TRA POTERI DELLO STATO INNANZI ALLA CORTE
COSTITUZIONALE CON RIGUARDO ALLA
PERQUISIZIONE DOMICILIARE, ALL'UTILIZZO DI
INTERCETTAZIONI AMBIENTALI, NONCHÉ DI
FILMATI DI VIDEOSORVEGLIANZA, EFFETTUATI
DALL'AUTORITÀ GIUDIZIARIA NEI LOCALI DELLA
SEGRETERIA POLITICA DELL'ONOREVOLE
VALERIA SUDANO, SENATRICE ALL'EPOCA DEI
FATTI, NELL'AMBITO DI UN PROCEDIMENTO
PENALE PENDENTE CONTRO TERZI DINANZI
ALLA PROCURA DISTRETTUALE DELLA
REPUBBLICA PRESSO IL TRIBUNALE DI CATANIA**

Comunicata alla Presidenza il 27 novembre 2024

ai sensi dell'articolo 50, comma 1, del Regolamento, con riferimento ad una materia di competenza

ONOREVOLI SENATORI.- Con lettera pervenuta il 15 luglio 2024, il Presidente del Senato ha trasmesso per opportuna conoscenza e per le eventuali valutazioni della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari la documentazione fatta pervenire dall'onorevole Valeria Sudano (deputata nell'attuale legislatura e senatrice nella XVIII legislatura) relativamente ad un procedimento penale pendente contro terzi dinanzi alla Procura Distrettuale della Repubblica presso il Tribunale di Catania. La missiva è stata trasmessa per conoscenza dall'interessata anche alla Presidenza della Camera dei deputati.

La questione è stata affrontata nelle sedute della Giunta del 1° e 16 ottobre 2024 (data in cui si è svolta l'audizione dell'interessata), del 6 e 19 novembre 2024, data in cui la Giunta ha approvato all'unanimità la proposta del relatore volta a sollevare un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato di fronte alla Corte costituzionale nei confronti dell'autorità procedente, per violazione dell'articolo 68, secondo e terzo comma, della Costituzione.

L'onorevole Sudano premette di convivere con l'onorevole Luca Sammartino (*ex* Vicepresidente e Assessore dell'agricoltura, sviluppo rurale e pesca mediterranea della Regione Siciliana), con il quale condivide altresì l'attività politica; quest'ultima viene da essi svolta, oltre che nelle rispettive assemblee elettive, anche presso un immobile di Catania, per il quale la stessa ha stipulato nel 2018 un contratto di comodato d'uso (registrato all'Agenzia delle Entrate), con il quale ha adibito i locali alla sola attività di segreteria politica.

L'onorevole Sudano segnala che, da un'attenta disamina di tutti gli atti di indagine riguardanti un procedimento penale a carico del suo compagno, è emerso che, nel corso del 2019, sono state autorizzate intercettazioni di conversazioni nei suddetti locali della propria segreteria politica, nonché autorizzati filmati di videosorveglianza all'ingresso della stessa; inoltre, nella notte tra il 25 e il 26 luglio 2019, i Carabinieri hanno perlustrato i medesimi locali senza alcuna richiesta di autorizzazione alla Camera di competenza.

L'*ex* senatrice rileva come, da un lato, l'attività di immissione notturna nei locali della propria segreteria personale integri una perquisizione domiciliare ai sensi dell'articolo 68, secondo comma, della Costituzione e dall'altro che le periferiche ambientali necessarie per l'attività di intercettazione siano state installate non solo nella stanza dove si trovava la postazione di lavoro in uso al Sammartino (come originariamente disposto dal provvedimento dell'autorità giudiziaria), ma anche in altre stanze, ivi compresa la sala riunioni, informandone successivamente la Procura.

L'onorevole Sudano, nell'evidenziare che, essendo lei e l'onorevole Sammartino, oltre che compagni di lavoro, anche compagni nella vita, non esista un uso esclusivo dell'uno o dell'altro di parte dell'ufficio, rileva peraltro che, pur essendo stata dalla Polizia giudiziaria allegata copia del contratto di comodato dell'immobile agli atti del fascicolo, tutte le richieste di intercettazione siano state formulate a nome di Luca Sammartino, omettendo di rappresentare non soltanto la sussistenza del suo diritto di godimento dell'immobile, ma proprio l'utilizzo del medesimo da parte sua e persino la sua presenza abituale in quei locali, come invece si può evincere dal citofono e dalle targhe affisse accanto alla porta d'ingresso.

Ad avviso dell'onorevole Sudano la conferma che siano state intercettate le sue conversazioni nel luogo di sua dimora è fornita dal provvedimento adottato in data 14 maggio 2014 dal Pubblico Ministero di Catania il quale, su richiesta della difesa del Sammartino, ha autorizzato copia integrale dei supporti informatici inerenti alle intercettazioni effettuate nei confronti di quest'ultimo, precisando che l'ufficio copie avrebbe avuto cura "*di rilasciare la copia debitamente omissata dei files in cui era presente la Sen. Sudano*".

Sostiene quindi l'ex senatrice che si sia pertanto verificata una macroscopica violazione dell'articolo 68, secondo e terzo comma, della Costituzione – il cui rispetto deve essere tutelato dall'Assemblea e non dal singolo parlamentare – e della legge n. 140 del 2003, sulla base della giurisprudenza costituzionale e di legittimità.

L'articolo 68, secondo comma, della Costituzione prescrive che “*senza autorizzazione della Camera alla quale appartiene, nessun membro del Parlamento può essere sottoposto a perquisizione personale o domiciliare*”. Il terzo comma dello stesso articolo 68 protegge invece la libertà di comunicazione del parlamentare, e dispone che “*analoga autorizzazione è richiesta per sottoporre i membri del Parlamento ad intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni*”.

L'articolo 4 della legge n. 140 del 2003, che reca le disposizioni attuative dell'articolo 68, specifica che “*quando occorre eseguire nei confronti di un membro del Parlamento perquisizioni personali o domiciliari, ispezioni personali, intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni [...] l'autorità competente richiede direttamente l'autorizzazione della Camera alla quale il soggetto appartiene*”.

Come è agevole notare dalla formulazione delle norme citate, la sfera di protezione costituzionale del parlamentare, del suo domicilio e delle sue comunicazioni è molto ampia, in quanto l'autorizzazione della Camera di appartenenza è necessaria per consentire all'autorità giudiziaria perquisizioni personali o domiciliari e intercettazioni in qualsiasi forma di conversazioni o comunicazioni.

Nella fattispecie portata all'attenzione della Giunta dall'onorevole Valeria Sudano vengono in rilievo due elementi da analizzare: il concetto di domicilio del parlamentare e quello di intercettazione di comunicazioni, evocati tanto dall'articolo 68, secondo e terzo comma, della Costituzione che dall'articolo 4 della legge n. 140 del 2003.

La nozione di domicilio, ovvero il luogo in cui la persona “*ha stabilito la sede principale dei suoi affari e interessi*”, secondo la formulazione dell'articolo 43 del codice civile, acquista una protezione ulteriore con la prescrizione di inviolabilità del domicilio di cui all'articolo 14 della Carta costituzionale: nella visione del legislatore costituente il domicilio è tutelato come luogo in cui si esprime la personalità e la libertà dell'individuo, quindi nel senso della proiezione spaziale della tutela dello sviluppo della persona, ed in tale chiave il domicilio è protetto anche penalmente, dall'articolo 614 del codice penale, trovandosi infatti il delitto di “*violazione di domicilio*” collocato nel Capo terzo del codice, ovvero nell'ambito dei delitti contro la libertà individuale. In tale ottica, la protezione del domicilio va ben al di là dell'abitazione, estendendosi ad ogni altro luogo in cui si svolge la vita privata dell'individuo, ove cioè la persona svolge attività rispetto alle quali ha potere di accettazione o esclusione dell'altrui presenza. Per la giurisprudenza in tale casistica rientrano pacificamente gli studi professionali e similari (Cassazione penale n. 50192 del 2019, n. 5797 del 2018).

Per quanto concerne il domicilio del parlamentare, la tutela specifica offerta dal menzionato secondo comma dell'articolo 68 della Costituzione è stata interpretata dalla dottrina e dalla giurisprudenza come elemento distintivo rispetto al domicilio in generale, essendo la specificità consistente nella salvaguardia del nesso funzionale tra le attività svolte nel luogo fisico e le funzioni parlamentari, similmente allo schema disegnato dalla Corte costituzionale in materia di insindacabilità parlamentare, oppure come proiezione dell'immunità della sede delle Camere, valorizzando il principio che la tutela del singolo parlamentare si riflette sulla tutela dell'autonomia e dell'indipendenza dell'intero Corpo politico (Corte costituzionale n. 58 del 2004). Invero la Consulta, nella citata sentenza, afferma che le sedi di partito di per sé non rientrano nella nozione di domicilio del parlamentare, ma vi rientrano se ivi si svolge attività connessa con l'esercizio della funzione di membro del Parlamento (come era nel caso di specie, in cui l'autorità giudiziaria aveva

disposto una perquisizione presso la sede della Lega Nord di Milano, nonostante su alcuni locali della stessa fossero presenti cartelli recanti la dicitura della Segreteria politica dell'onorevole Maroni). In tal caso secondo la Consulta l'autorità giudiziaria avrebbe dovuto sospendere l'esecuzione della perquisizione e chiedere alla Camera la necessaria autorizzazione.

Occorre aggiungere che la protezione dell'articolo 68 è molto ampia, tanto che la stessa giurisprudenza ritiene che *“rientrano nel significato di perquisizione domiciliare ai sensi dell'art. 68 Cost., tutte quelle attività che comportano la violazione del domicilio di un parlamentare e che, con valutazione ex ante, possono indifferentemente portare al reperimento di cose o di tracce del reato, anche se poi in concreto cose pertinenti al reato non siano state trovate e comunque non siano state sequestrate”* (Cassazione penale n. 11170 del 2009); inoltre, in quanto prerogativa parlamentare a tutela dell'intero Corpo politico, la stessa protezione non può essere oggetto di rinuncia da parte dell'interessato (*ibidem*).

Per di più, nella richiamata sentenza n. 58 del 2004, la Corte costituzionale afferma che la prerogativa di cui all'articolo 68, secondo comma, della Costituzione è lesa per il solo fatto che una perquisizione sia disposta o eseguita nel domicilio di un parlamentare senza autorizzazione della Camera di appartenenza, *“a prescindere dalla soggettiva percepibilità di tale lesione da parte del potere che la commette”*, volendo sottolineare che la lesione si verifica oggettivamente, al di là delle intenzioni di chi ha disposto il provvedimento, che potevano anche non essere dirette verso il parlamentare.

Osservando i precedenti all'attenzione delle Giunte di entrambe le Camere ci si avvede che tali organi si sono sempre preoccupati di appurare, in materia di perquisizione, se essa fosse diretta su locali costituenti *“domicilio del parlamentare”* nel senso sopra indicato. La conclusione è che i locali adibiti ad ufficio del parlamentare (contraddistinti con la targa con il suo nome sulla porta) sono stati considerati come rientranti nella garanzia di cui all'articolo 68, secondo comma, della Costituzione (Relazione della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato, Doc. IV-*quater*, n. 19 della XIII legislatura), mentre il risultato è stato opposto laddove i luoghi, sia pure in locazione a nome del parlamentare, non potessero essere considerati in alcun modo pertinenze della sua abitazione o del suo ufficio (Relazione della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato, Doc. IV, n. 18-A della XVI legislatura). Si rileva anche il caso specifico della perquisizione senza previa richiesta di autorizzazione effettuata nell'abitazione del parlamentare ma nell'ambito di indagini a carico del coniuge (fattispecie simile a quella in esame); in tale caso la conclusione era nel senso della perpetrata violazione dell'articolo 68, secondo comma, della Costituzione (resoconto della Giunta per le autorizzazioni della Camera del 28 luglio 2010 - XVI legislatura).

Tanto premesso, nel caso di specie lo studio in cui l'onorevole Sudano svolge la propria attività politica, contrassegnato dal suo nome sulla porta e sul citofono e ad essa specificamente intestato in virtù del contratto di comodato d'uso a suo nome, è certamente da ritenersi *“domicilio del parlamentare”*, nel senso illustrato, in quanto appare indubbio che l'ex senatrice utilizzava ed utilizza quella sede per svolgere la propria attività di parlamentare, condividendo gli spazi con il proprio compagno, anch'egli esponente politico, con il quale vi è un uso comune non solo dei luoghi – peraltro in modo promiscuo, come nel caso della *“sala riunioni”* – ma, presumibilmente, anche scambio di idee e progetti politici, che, nel caso dell'onorevole Sudano, si riverberano direttamente sull'attività parlamentare.

Nel corso dell'audizione in Giunta l'onorevole Sudano ha confermato tali circostanze e per di più ha indicato come ella svolgesse direttamente dal proprio studio attività parlamentare, partecipando, negli anni dell'epidemia da Covid-19, alle sedute degli organi parlamentari *“da remoto”* proprio collegandosi dalle stanze della sua segreteria politica.

In conclusione sul punto, in osservanza delle prescrizioni normative, della dottrina, della giurisprudenza, anche costituzionale, e degli stessi precedenti delle Camere, si ravvisa nell'attività investigativa dell'autorità giudiziaria – consistente nell'ingresso non autorizzato e nell'ispezione e

perquisizione dei luoghi, allo scopo di posizionare strumenti di intercettazione di conversazioni o comunicazioni telefoniche – una violazione della prerogativa dell’articolo 68, secondo comma, della Costituzione, in quanto qualsiasi intrusione negli spazi dello studio politico dell’onorevole Sudano andava previamente soggetta all’autorizzazione della Camera di appartenenza, ai sensi del disposto dello stesso articolo 68 della Costituzione e dell’articolo 4 della legge n. 140 del 2003.

Ciò posto, occorre considerare il secondo elemento, consistente nell’intercettazione di conversazioni o comunicazioni telefoniche dell’onorevole Sammartino.

A tal proposito, assodato che l’illegittimità degli atti discende già dal *modus operandi* dell’accesso ai luoghi, in violazione del secondo comma dell’articolo 68 della Costituzione (il problematico rapporto tra perquisizione dei luoghi e sequestro di corrispondenza del parlamentare era già stato messo in luce dalla Giunta del Senato nel Doc. IV, n. 2-A della XVIII legislatura), nel caso di specie si è perpetrata anche la violazione del terzo comma dell’articolo 68 della Costituzione e dell’articolo 4 della legge n. 140 del 2003, laddove non è stata richiesta l’autorizzazione del Senato per sottoporre il membro del Parlamento ad intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni “*su utenze o in luoghi appartenenti al soggetto politico o nella sua disponibilità*” (Cassazione penale n. 8739 del 2012, depositata nel 2013).

La garanzia accordata dall’articolo 68, terzo comma, della Carta costituzionale è strumentale, anche in questo caso, alla salvaguardia delle funzioni parlamentari, volendosi impedire che l’ascolto di colloqui riservati da parte dell’autorità giudiziaria possa essere indebitamente finalizzato ad incidere sullo svolgimento del mandato elettivo, divenendo fonte di condizionamenti e pressioni sulla libera esplicazione dell’attività. E ciò analogamente a quanto avviene per l’autorizzazione preventiva alle perquisizioni ed ai sequestri di corrispondenza, il cui oggetto ben può consistere anche in documenti a carattere comunicativo (come precisava la Corte costituzionale nella sentenza n. 390 del 2007, richiamata da Cassazione penale n. 49538 del 2016).

Costituisce infatti principio consolidato, nella giurisprudenza di legittimità e nella giurisprudenza costituzionale, quello secondo cui, a norma dell’articolo 4 della legge n. 140 del 2003, debbono essere preventivamente autorizzate le intercettazioni “*alle quali il parlamentare venga sottoposto non solo quale indagato, ma anche quale persona offesa o informata sui fatti, su utenze o in luoghi appartenenti al soggetto politico o nella sua disponibilità*” (si richiama ancora Cassazione penale n. 8739 del 2012, depositata nel 2013), e ciò anche quando le captazioni vengano effettuate ponendo sotto controllo gli interlocutori abituali del membro del Parlamento (con riferimento di nuovo a Cassazione penale n. 49538 del 2016).

In altri termini, la tutela *de qua* non è intesa semplicemente ed in via generale alla riservatezza delle comunicazioni del parlamentare in quanto persona fisica e come tale soggetto di diritti, come il cittadino comune che gode comunque delle protezioni e delle garanzie dell’articolo 15 della Costituzione, bensì è una tutela mirata specificamente a consentire il libero esercizio della funzione parlamentare. Come osserva la Corte costituzionale, destinatari della tutela non sono i parlamentari *uti singuli*, ma le Assemblee nel loro complesso. Di esse si intende preservare la funzionalità, l’integrità di composizione (nel caso delle misure *de libertate*) e la piena autonomia decisionale, rispetto ad indebite invadenze del potere giudiziario (si rimanda ancora alla sentenza n. 58 del 2004), il che spiega anche l’irrinunciabilità della garanzia (Corte costituzionale n. 9 del 1970).

Né vale obiettare – come si potrebbe evincere dalla documentazione giudiziaria allegata dall’interessata – che gli atti investigativi fossero legittimi in quanto diretti nei confronti del terzo non parlamentare, come se ciò valesse a giustificare un “accesso selettivo” ai luoghi ed una “acquisizione selettiva” delle comunicazioni (con stralcio delle conversazioni intercettate riferibili alla parlamentare), evitando il passaggio della previa richiesta dell’autorizzazione della Camera di

appartenenza: ciò si tradurrebbe in una elusione del dettato normativo, anche di rango costituzionale, e quindi nella illegittimità degli atti compiuti.

E comunque neanche tale selezione è avvenuta, in quanto l'attività della parlamentare era direttamente monitorata, come dimostrano i filmati di videosorveglianza all'ingresso della segreteria politica, mediante i quali era possibile seguire i movimenti e gli spostamenti della parlamentare.

In ogni caso la Corte costituzionale, nella fondamentale sentenza n. 390 del 2007, ha chiarito che la disciplina dell'autorizzazione preventiva, dettata dall'articolo 4 della legge n. 140 del 2003, deve ritenersi destinata a trovare applicazione tutte le volte in cui il parlamentare sia individuato in anticipo quale destinatario dell'attività di captazione, ancorché questa abbia luogo monitorando utenze di diversi soggetti.

Inoltre, per quanto concerne l'inciso "*in qualsiasi forma*", la stessa sentenza della Corte costituzionale n. 390 del 2007 ha chiarito che, come emerge dai lavori preparatori della legge costituzionale n. 3 del 1993 (che modificava l'articolo 68 della Costituzione), detto inciso fu introdotto dalla Camera dei deputati in sostituzione del riferimento alle "*intercettazioni telefoniche ed ambientali*", che compariva nel testo approvato dal Senato della Repubblica; il cambiamento era motivato dall'opportunità di adottare una formula più generica, atta ad abbracciare ogni possibile mezzo comunicativo.

Apponendo dunque gli strumenti di intercettazione ambientale di tipo audio-video, per la durata di 40 giorni e con riferimento a vari locali dello studio politico dell'onorevole Sudano, ed addirittura in stanze direttamente frequentate dall'*ex* senatrice, circostanza di cui l'autorità giudiziaria era ben consapevole *ex ante*, si è quindi compiuta una violazione di legge primaria e costituzionale, in quanto la captazione dei movimenti e dei discorsi dell'allora senatrice era non casuale e neppure probabile, ma certa, trattandosi del suo studio politico. Se infatti la legge prescrive norme specifiche di cautela laddove venga intercettato un terzo ed incidentalmente venga ascoltato un parlamentare (in base all'articolo 6 della legge n. 140 del 2003) sarebbe un controsenso pensare ad una *deminutio* di tutela laddove l'oggetto diretto dell'intercettazione della conversazione sia il parlamentare, seppure per la ricerca di prove a carico di terzi. Argomentare diversamente significherebbe aggirare la garanzia dell'inviolabilità delle comunicazioni di cui al terzo comma dell'articolo 68 della Costituzione e dell'articolo 4 della legge n. 140 del 2003.

In altri termini: se si ricercano prove a carico di un frequentatore abituale di un parlamentare non è possibile intercettare l'utenza telefonica o acquisire i tabulati dell'utenza intestata al parlamentare o eseguire intercettazioni ambientali nei luoghi di proprietà o formalmente in possesso del parlamentare, in quanto egli è coperto dalla garanzia *tout court*, ai sensi dell'articolo 68, secondo e terzo comma, della Costituzione e dell'articolo 4 della legge n. 140 del 2003.

Oltretutto sono stati autorizzati dall'autorità giudiziaria anche filmati di videosorveglianza all'ingresso della segreteria politica, dai quali era possibile esattamente monitorare gli spostamenti (e in ipotesi anche il parlato) della stessa parlamentare.

Circa l'utilizzazione indiscriminata di filmati di videosorveglianza, non può non evidenziarsi come gli stessi abbiano una oggettiva "capacità intrusiva", se effettuati all'ingresso del domicilio di un parlamentare, anche perché idonei a contenere quegli elementi "comunicativi" segnalati dalla stessa giurisprudenza costituzionale a proposito dell'utilizzo di tabulati telefonici (si confronti la sentenza della Corte costituzionale n. 38 del 2019); tali elementi potrebbero consistere nella possibilità di acquisire data, ora e durata delle comunicazioni, nell'identificazione degli interlocutori e nella possibilità, almeno virtuale, di ricostruire i colloqui svoltisi mediante la decriptazione delle immagini labiali.

Inoltre, la conferma che quest'ultima fosse direttamente ascoltata dall'autorità procedente è data dal provvedimento del giudice che, su richiesta di copia delle trascrizioni delle intercettazioni posta dalla difesa dell'onorevole Sammartino, ha autorizzato il rilascio, precisando che l'ufficio copie avrebbe avuto cura di consegnare "*la copia debitamente omissata dei files audio in cui era presente la senatrice Sudano*".

In conclusione, le guarentigie di tutela del parlamentare vanno interpretate ed eseguite alla lettera in quanto la *ratio* delle norme di garanzia è quella di tutelare il libero svolgimento del mandato parlamentare ed il libero funzionamento delle Assemblee elettive: se è vero che esse sono norme derogatorie rispetto all'ordine generale, e non vanno quindi applicate estensivamente, è vero però anche il contrario, cioè che non si può restringere l'area costituzionale delle guarentigie parlamentari; una diversa interpretazione esporrebbe le norme di garanzia a soggettive interpretazioni dell'autorità procedente e giustificerebbe *ex post* intrusioni già avvenute nella sfera del parlamentare senza la previa autorizzazione della Camera di appartenenza.

Avendo il Tribunale di Catania acquisito tali intercettazioni in violazione dell'articolo 68, terzo comma, della Costituzione, non resta che adire la Corte costituzionale secondo quanto previsto dall'articolo 134 della Costituzione.

Sulla base delle considerazioni fin qui svolte, con riguardo alla perquisizione presso il domicilio, all'utilizzo di intercettazioni ambientali di tipo audio-video e di filmati di videosorveglianza effettuati senza autorizzazione della Camera di appartenenza nei locali – e all'ingresso degli stessi, per quanto concerne la videosorveglianza – della segreteria politica dell'onorevole Valeria Sudano, senatrice all'epoca dei fatti, la Giunta, nella seduta del 19 novembre 2024, su indicazione del relatore, ha deliberato, all'unanimità, di proporre all'Assemblea di sollevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato di fronte alla Corte costituzionale nei confronti dell'autorità procedente.

MAFFONI, *relatore*.