



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 14

BOZZE NON CORRETTE

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente

2^a COMMISSIONE PERMANENTE (Giustizia)

**INDAGINE CONOSCITIVA SUL FENOMENO DELLE
INTERCETTAZIONI TELEFONICHE**

39^a seduta: martedì 14 novembre 2006

Presidenza del presidente SALVI

I testi contenuti nel presente fascicolo — che anticipa a uso interno l'edizione del Resoconto stenografico — non sono stati rivisti dagli oratori.

I N D I C E**Documento conclusivo
(Esame e rinvio)**

PRESIDENTE	Pag. 3, 9, 10
CARUSO (AN)	9
CASSON (Ulivo)	3
MANZIONE (Ulivo)	9
ALLEGATO (Contiene lo schema di documento conclusivo)	11

Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Democrazia Cristiana-Partito repubblicano italiano-Indipendenti-Movimento per l'Autonomia: DC-PRI-IND-MPA; Forza Italia: FI; Insieme con l'Unione Verdi-Comunisti Italiani: IU-Verdi-Com; Lega Nord Padania: LNP; L'Ulivo: Ulivo; Per le Autonomie: Aut; Rifondazione Comunista-Sinistra Europea: RC-SE; Unione dei Democraticicristiani e di Centro (UDC): UDC; Misto: Misto; Misto-Italia dei Valori: Misto-IdV; Misto-Italiani nel mondo: Misto-Inm; Misto-L'Italia di mezzo: Misto-Idm; Misto-Partito Democratico Meridionale (PDM): Misto-PDM; Misto-Popolari-Udeur: Misto-Pop-Udeur.

I lavori hanno inizio alle ore 15,35.

PROCEDURE INFORMATIVE

Documento conclusivo

(Esame e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'esame di uno schema di documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sul fenomeno delle intercettazioni telefoniche.

Invito il senatore Casson ad illustrare lo schema di documento conclusivo da lui predisposto, che sarà allegato al resoconto della seduta odierna.

CASSON (*Ulivo*). La prima parte dello schema di documento conclusivo tratta la sintesi dei lavori svolti dalla Commissione, quindi delle audizioni, elaborata congiuntamente agli uffici, giorno per giorno, seduta per seduta. Non illustrerò ora questa prima parte in quanto cercherò di essere sintetico nella mia esposizione.

La seconda parte dello schema di documento conclusivo ha il titolo «Discussione», ma in realtà si tratta di valutazioni che, settore per settore, organismo per organismo, riguardano l'insieme degli auditi dalla Commissione.

Essenzialmente ho distinto il mondo delle intercettazioni in due diversi sistemi: il sistema legale, intendendo per tale il sistema delle intercettazioni disposte dalla magistratura, e il sistema delle intercettazioni abusive o illegali, cioè quelle al di fuori del sistema delle norme di rito penale. Nello schema di documento conclusivo si fa ovviamente riferimento soltanto al termine intercettazioni, pur ricomprendendo nel medesimo non soltanto le intercettazioni telefoniche, ma ovviamente quelle telematiche, quelle ambientali e tutti gli altri tipi di intercettazioni e di controlli dei dati sensibili che hanno fatto parte, in particolar modo, dell'audizione del Garante per la *privacy*.

Per quanto riguarda il sistema legale, sono stati individuati i punti di criticità e le richieste emerse nel corso delle sedute della Commissione sia da parte dei diversi auditi, sia dai parte dei colleghi senatori. In particolare, si osserva che vi sono state: violazioni costanti e ripetute della *privacy* delle persone, soprattutto di famigliari di persone indagate o anche di cittadini terzi, comunque non implicati nelle indagini; violazione della *privacy* anche relativamente a persone indagate, mediante la pubblicazione di notizie ininfluenti rispetto alle indagini; uso indebito del contenuto di colloqui telefonici intercettati avvenuti con membri del Parlamento; ri-

corso eccessivo da parte della magistratura italiana allo strumento delle intercettazioni telefoniche, soprattutto in confronto con le autorità giudiziarie straniere; mancanza di garanzie per il cittadino di fronte a tale strumento d'indagine; costi eccessivi per l'amministrazione statale del ricorso alle intercettazioni; insufficienza o inefficienza delle norme punitive dei comportamenti, dolosi o colposi, poste a tutela del regime di riservatezza e di segretezza del contenuto delle intercettazioni.

Nelle valutazioni conclusive sono state affrontate le posizioni e le dichiarazioni dell'Autorità garante per la *privacy*. In sintesi si può affermare che tale Autorità (che ha dato atto del lavoro svolto in particolare con i provvedimenti del 15 dicembre 2005 e del 20 settembre 2006) ha richiesto – e credo che tale richiesta abbia una sua giustificazione – una modifica che ampli i poteri che le sono stati concessi. Infatti, fino a questo momento all'Autorità garante è consentito soltanto di intervenire con il potere di blocco per quanto riguarda le attività di gestione e trattamento dei dati; sarebbe forse più opportuno, da un punto di vista normativo, considerare la possibilità, per i casi di media o ancora minore gravità, di un intervento di tipo cautelare-sanzionatorio più graduato, proprio per tutelare quelle situazioni che hanno un peso diverso sia per la Commissione, sia per l'opinione pubblica.

Un altro tema fondamentale che viene ricordato è quello relativo all'ampiezza dei poteri della magistratura, contestati in alcune parti. Su tale polemica sono state poste essenzialmente tre questioni: innanzi tutto in ordine al fatto che le fattispecie di reato per le quali sia possibile il ricorso alle intercettazioni siano troppo numerose; in secondo luogo, se di fronte a queste fattispecie legali non sia quantitativamente eccessivo il ricorso della magistratura a tale strumento; infine, se il cittadino sia tutelato di fronte alla legge e di fronte a possibili abusi da parte del magistrato.

Per affrontare tali questioni spesso si ricorre a una comparazione con i sistemi stranieri, confrontandosi naturalmente con i sistemi democratici occidentali che sono culturalmente e socialmente più vicini al nostro. Tale comparazione è il frutto, oltre che di audizioni e di dichiarazioni rese in quest'Aula (in particolare ricordo le audizioni del dottor Saviotti e del dottor Spataro), soprattutto delle acquisizioni documentali e degli approfondimenti operati dalla Commissione (e successivamente acquisiti dagli uffici) relativamente alla normativa di Francia, Spagna, Gran Bretagna, Germania e Stati Uniti. Per certi versi i dati che emergono risultano abbastanza sorprendenti per chi, come me, conosceva solo in parte la materia: risulta infatti che la situazione normativa dello Stato italiano prevede una maggiore e più ampia tutela rispetto a qualsiasi altro ordinamento di democrazia occidentale. Ciò avviene sia perché la tutela di questi diritti definiti inviolabili è prevista direttamente dalla Costituzione (articolo 15), sia perché è prevista una espressa doppia riserva, di legge e giudiziaria, a tutela del cittadino e della sua riservatezza.

Inoltre non ha senso paragonare, come si fa soprattutto sulla stampa, i costi esagerati delle intercettazioni effettuate in Italia con i costi segnalati all'estero. Questo è assurdo perché si paragonano sistemi che sono tra loro

completamente disomogenei: infatti, mentre in Italia le uniche intercettazioni legali sono quelle disposte dalla magistratura, invece all'estero i controlli telefonici vengono disposti ed effettuati principalmente da altro genere di autorità (amministrative, di polizia o di sicurezza). Ad esempio, nello Stato più vicino anche culturalmente al nostro, la Francia, soltanto il 30-40 per cento del totale delle intercettazioni è di origine giudiziaria; il resto è disposto da altro genere di autorità (amministrative, di polizia o di sicurezza). Tra l'altro, queste ultime autorità non forniscono assolutamente i dati in loro possesso per quanto riguarda la pesantezza, l'estensione, la caratura e i costi delle intercettazioni.

Un altro punto dello schema di documento conclusivo riguarda le fattispecie di reato per le quali in Italia si concedono le autorizzazioni alle intercettazioni. L'osservazione comparata ci dà contezza del fatto che in Italia la previsione delle fattispecie normative è più precisa con pressoché nulle possibilità di interpretazioni allargate o estensive, come invece succede per altri Stati, soprattutto in materia terroristica-eversiva. Altra contestazione mossa era quella relativa alla durata delle intercettazioni, ma anche su questo punto l'esame comparato ci dice che siamo sugli stessi livelli delle altre democrazie occidentali che ho citato.

Tralascio la parte dello schema di documento conclusivo intitolata «Discussione» – che poi magari vedremo in maniera più dettagliata – e passo invece alle conclusioni finali. Innanzi tutto, segnalo che il sistema illegale delle intercettazioni di per sé era al di fuori dell'oggetto di indagine di questa Commissione, ma alcune considerazioni su questo punto sono state fatte, perché si è valutato quanto le disfunzioni del sistema legale possano favorire il sistema illegale.

La prima conclusione riguarda il Garante per la *privacy*. Sono riportate le indicazioni per quanto concerne la necessità di articolare e graduare meglio le sue potestà, con particolare riferimento ad interventi di tipo cautelare e sanzionatorio. È inoltre emerso che il Garante, con i suoi provvedimenti ed accertamenti, ha una conoscenza molto approfondita delle disfunzioni e delle inefficienze dei sistemi anche materiali e tecnici in uso, sia presso le società, sia nei rapporti delle società con la polizia e l'autorità giudiziaria. Sarebbe pertanto opportuno studiare un intervento normativo per fare in modo che le osservazioni evidenziate dall'Autorità garante possano avere una concreta efficacia anche nel settore che riguarda più specificatamente la magistratura e la polizia. Conosciamo tutti la delicatezza di questi rapporti tra autorità diverse, però credo che la questione vada studiata e approfondita.

È emersa la necessità di una *task force* tecnica, dal momento che sono risultate carenze dal punto di vista dell'accertamento tecnico e delle capacità tecniche in fase di prevenzione, di controllo, di verifica della corrispondenza alle esigenze normative e dell'accertamento di violazioni già consumate. Ricordo, ad esempio, l'enorme fatica che è stata fatta relativamente alla Telecom per capire cosa sia successo, come sia successo e perché sia successo. Una *task force* tecnica capace e preparata potrebbe es-

sere in grado, in maniera autonoma e indipendente, di riferire in tempi più rapidi su quanto è accaduto.

Durante l'audizione del dottor Saviotti si è parlato di una commissione interministeriale, di una sorta di osservatorio creato alla fine degli anni Novanta in materia di sicurezza delle reti e sulle intercettazioni telefoniche. Poiché questa commissione, nella prima fase della sua vita, era risultata di notevole utilità per comprendere il fenomeno anche da un punto di vista tecnico, sarebbe forse opportuno procedere ad una rivitalizzazione della sua attività, con la previsione di far giungere la relazione annuale sui risultati anche al Parlamento, proprio per avere periodicamente contezza delle disfunzioni e inefficienze esistenti.

Un punto importante è quello relativo alle attività tecniche della magistratura e della polizia giudiziaria, in un'ottica di maggiore sicurezza e riservatezza, proprio per cercare di limitare il più possibile i rischi di fughe di dati e per la necessità di restringere la possibilità di accesso ai dati riservati.

Vengono quindi indicate in sintesi alcune misure: la concentrazione dei centri di ascolto presso le sole procure distrettuali; il rafforzamento delle misure di sicurezza passive e attive presso questi centri; la riduzione e un'accurata selezione del numero di addetti ai centri stessi; l'adozione di rigide misure e garanzie di sicurezza tanto per la sala d'ascolto quanto per la sala *server*; la decisa e fortissima riduzione del numero di coloro che sono abilitati ad accedere al sistema informativo (attualmente sono decine di migliaia, si è parlato di circa 80.000 persone e queste mi sembrano cifre assurde) per l'ottenimento di dati sensibili.

Da un punto di vista normativo, segnalo che sia in Senato sia alla Camera dei deputati sono stati presentati diversi disegni di legge in materia di intercettazioni. Lasciando ovviamente alla competenza delle Commissioni e delle sessioni plenarie del Senato e della Camera una valutazione specifica di questo aspetto, credo sia importante sottolineare l'urgenza di esaminare tali proposte anche in sede deliberante, con particolare riferimento alla fase più delicata e sensibile, che è quella del deposito dei verbali e degli atti delle intercettazioni, nelle sue varie forme.

A tale riguardo, possono essere segnalati fin da questo momento due aspetti in particolare. Innanzi tutto, anche sulla scia della sentenza delle Sezioni Unite civili della Corte di Cassazione, che è intervenuta in sede disciplinare nei confronti di un magistrato, bisogna studiare la possibilità, in sede di deposito dei verbali, di imporre al magistrato di effettuare una scelta processuale tra gli atti utili alle indagini, e quindi da depositare, e gli atti non utili, che quindi sono da eliminare, proprio per ridurre il più possibile il rischio di fughe di notizie, di disfunzioni, di violazioni della *privacy* delle persone.

Il secondo aspetto, anche se precedente nella tempistica processuale, è quello di prevedere – come è stato osservato da più commissari – limiti più rigidi per le motivazioni dei provvedimenti con cui viene autorizzata un'intercettazione e soprattutto la proroga della medesima, in modo che tali motivazioni siano più aderenti alla realtà dei fatti, delle indagini e

delle investigazioni, prevedendo anche sanzioni adeguate da un punto di vista processuale.

Per quanto riguarda il comportamento dei giornalisti e dei *mass media*, ricordiamo che i loro rappresentanti, e quelli degli editori in particolare, hanno invitato a guardare da un'altra parte, cioè ai magistrati, che devono tutelare questo diritto alla segretezza e alla riservatezza. Credo che dobbiamo farci carico di questa posizione dei giornalisti, perché se vengono coinvolti diritti costituzionali fondamentali non può essere dimenticata l'esigenza di tutela della persona. Allora, più che da un punto di vista penale, forse è opportuno valutare – come segnalato anche dal Garante – la possibilità di un adeguamento del codice deontologico sotto il profilo dell'interesse pubblico alla diffusione e alla pubblicazione di certe notizie, riguardanti persone che non hanno nulla a che fare con il processo penale (terzi, familiari o addirittura minori). A ciò va collegata la questione della mancata riforma delle procedure disciplinari concernenti i giornalisti. È stato detto che il codice disciplinare dei giornalisti è – se possibile – più lento dei codici di procedura penale e di procedura civile messi assieme e risale al 1963; è quindi avvertita fortemente l'esigenza di un adeguamento.

Nello schema di documento conclusivo si accenna sinteticamente (anche perché una parte delle audizioni è stata svolta in seduta segreta) ad un altro aspetto importante, quello relativo alle intercettazioni che definirei impossibili, o comunque estremamente difficili da effettuare. Ritengo opportuno, in linea generale, che la Commissione affronti anche questo tema, che riguarda i telefoni satellitari e i *software* come Skype.

Da questo punto di vista, ci troviamo di fronte ad un vuoto normativo e a difficoltà di carattere tecnico. Per le difficoltà di carattere tecnico, potrebbe essere utile prevedere una *task force* o comunque forze di polizia tecnicamente specializzate, come dicevamo prima. Sotto il profilo normativo, occorre effettuare un approfondimento a livello non solo nazionale, ma anche internazionale, perché abbiamo rilevato che società anche estere hanno sedi, seppur secondarie, in Italia, o comunque in altri Paesi europei. C'è quindi un interesse a livello internazionale nel sondare il terreno in materia, in campo nazionale, europeo e anche sovraeuropeo. Ci è stato infatti segnalato che la criminalità, soprattutto quella organizzata e quella internazionale, cerca di utilizzare il più possibile, per ovvi motivi, questo tipo di comunicazioni telefoniche.

L'ultima parte delle conclusioni riguarda le società di gestione e trattamento dei dati. A tale proposito, devo segnalare un fatto gravissimo: la nostra Commissione ha purtroppo ripetutamente rilevato la volontà di non collaborazione da parte di tali società, in particolare Telecom-TIM, che anche durante l'ultima audizione si erano impegnate a fornirci al più presto i dati che avevamo richiesto. Ad oggi, nonostante la lettera del Presidente della Commissione, i solleciti fatti ad ottobre in questa sede e anche quelli effettuati in un secondo momento telefonicamente, mi risulta che i rappresentanti di queste società si siano completamente disinteressati – diciamo così – alle esigenze della Commissione. Soltanto una società ha in-

viato una risposta parziale (mi sembra sia WIND). Credo sia un comportamento grave, che deve essere stigmatizzato, anche per la mancanza di rispetto nei confronti di un organismo parlamentare.

Occorre considerare anche altri aspetti gestionali, tecnici, di controllo estremamente rilevanti, che sono stati bene evidenziati, a mio parere, dal Garante per la *privacy*. Penso che la nostra attenzione debba concentrarsi proprio sul rapporto istituzionale di controllo del Garante rispetto alle società, per l'efficienza che tale Autorità ha dimostrato in questo senso.

Concludo formulando alcune proposte specifiche. Trattandosi di società private, che però svolgono compiti pubblici a volte essenziali (ricordiamo quanto la telefonia serva anche per motivi di ordine pubblico e sicurezza e addirittura per le Forze armate), ritengo che vada studiata e approfondita una forma per imporre a tali società l'obbligo di collaborare anche con una Commissione parlamentare; oggi ci troviamo nella impossibilità di disporre di una serie di dati che sono estremamente importanti per concludere il nostro lavoro. Sottolineo ancora la mancata comunicazione di questi dati, che ha prodotto una rilevante carenza di informazioni.

Il Garante ha bene individuato i punti critici del sistema di telefonia e gestione dei dati sensibili: l'eccessivo numero di persone autorizzate agli accessi, le limitate garanzie di sicurezza personali e delle strutture, i rapporti non sempre protetti con l'autorità giudiziaria e/o di polizia, la presenza in certi casi di un numero inusitato di porte di accesso ai dati (ben 132!).

Formulo poi una proposta con riferimento ai costi delle intercettazioni, richiamando l'esempio di altri Stati esteri. Piuttosto che riconoscere un corrispettivo così lauto alle società di gestione, e senza arrivare al livello della Germania, dove non si paga niente (del resto, è un atto dovuto, perché c'è una concessione o una autorizzazione), si potrebbe pensare ad un rimborso forfetario, come si fa in diversi altri Stati. Questo porterebbe a una notevole riduzione dei costi per l'Amministrazione statale.

Tra i «buchi» rimasti nei dati forniti dalle società di gestione, ricordo il rapporto e l'esito degli accertamenti svolti in particolare da KPMG sul sistema radar e giustizia, che sono stati negati alla Commissione. Ci è stato detto che ci sarebbero stati forniti, trattandosi di *work in progress*. Non ci hanno fornito i dati economici e finanziari sugli investimenti che hanno tanto vantato e sui costi che hanno sostenuto e neanche su ciò che hanno incassato; quindi ci muoviamo completamente alla cieca per quanto riguarda i dati relativi a queste società. I segnali di discontinuità che abbiamo richiesto rispetto al precedente *top management* della Telecom, sul quale il tribunale di Milano aveva formulato pesanti rilievi, sono rimasti senza risposta.

Inoltre rimangono senza risposta altri punti più specifici relativamente alle 132 porte di accesso ai dati, al numero delle intercettazioni della magistratura, ai rapporti e alle scelte effettuate con i servizi di sicurezza, in particolare per quanto riguarda il NOS, e ai motivi per cui erano stati creati illecitamente *dossier* su circa 150 dipendenti Telecom, il 90 per

cento dei quali appartenevano a due aree sensibili (addetti a rapporti con l'autorità giudiziaria o alla rete).

Queste, in sintesi, sono le considerazioni e le conclusioni, che ovviamente si prestano a commenti molto ampi.

CARUSO (AN). Vorrei anzitutto ringraziare il senatore Casson per il lavoro svolto e per il modo in cui ha illustrato alla Commissione lo schema di documento conclusivo, che ci fa intendere quale tipo di approfondimento sia stato realizzato. Esprimo pertanto un ringraziamento non formale a nome del mio Gruppo.

In secondo luogo, vorrei proporre di non iniziare immediatamente la discussione in modo da dare ai commissari un tempo sufficiente per approfondire la proposta, anche alla luce dei resoconti stenografici delle audizioni. Se i resoconti non fossero ancora disponibili, invito la Presidenza a farsi carico di un sollecito al riguardo, anche se oggettivamente i resoconti stenografici vengono consegnati sempre con molta solerzia.

Per quanto riguarda le lacune dello schema di documento conclusivo, indicate dallo stesso senatore Casson, credo che la Commissione debba compiere una riflessione di sintesi. Abbiamo deciso di svolgere questa indagine conoscitiva per meglio comprendere cosa sarà discusso nel momento in cui verrà esaminata la questione delle intercettazioni telefoniche dal punto di vista normativo. A questo punto però potremmo domandarci se non sarebbe utile, dopo questa prima esplorazione, istituire una Commissione d'inchiesta parlamentare; in questo modo potremmo disporre degli strumenti che la legge ci attribuisce per colmare le suddette lacune.

PRESIDENTE. Questi punti dovrebbero essere poi formalizzati, senatore Caruso.

MANZIONE (Ulivo). Signor Presidente, vorrei esprimere un ringraziamento non di stile al collega Casson, il quale è riuscito a tirare le fila di un discorso che ha impegnato e appassionato la Commissione. Tale discorso ha spaziato tra argomenti che, pur essendo sempre riferiti alla materia delle intercettazioni, sono obiettivamente molto dissimili l'uno dall'altro, con risvolti tecnici e giuridici. È emersa a volte la necessità di approfondire elementi che potevano sembrare apparentemente lontani dall'oggetto e dallo scopo dell'audizione, ma che alla fine sono risultati essenziali. In questo momento posso dire di accogliere la valutazione complessiva svolta e illustrata dal collega Casson.

Ritengo però che il collega Caruso abbia ragione quando sostiene che, proprio per valorizzare fino in fondo tutto il ciclo di audizioni e la mirabile relazione che il collega ha svolto, sia necessario disporre di una maggiore disponibilità di tempo e di tutti i verbali delle audizioni. In questo modo potremo cercare di arrivare ad una sintesi che potrebbe muovere nella direzione indicata dal collega Caruso (ma solo ipoteticamente), cioè valutando la possibilità di istituire una Commissione d'inchiesta che in questa prima fase onestamente considero poco probabile.

Tale sintesi potrebbe forse servirci maggiormente una volta compreso il fenomeno, per intervenire dal punto di vista legislativo con interventi puntuali che questa volta avrebbero quindi alle spalle un retroterra importante ed esauriente.

PRESIDENTE. Vorrei associarmi anch'io all'apprezzamento espresso, perché quello svolto dal senatore Casson è davvero un lavoro eccellente. Sono d'accordo sul fatto che si debba approfondire e riflettere.

Vi è però un buco nero, quello delle società di concessioni telefoniche, sulle quali nemmeno noi, con gli strumenti a nostra disposizione, siamo riusciti ad incidere. La via da seguire potrebbe essere la costituzione di una commissione d'inchiesta con i poteri conseguenti, oppure una normativa non dirò punitiva, perché non si punisce mai nessuno, ma che quanto meno costringa le società a fornire i dati. Tali società non amano che si usi il termine «concessionario», ma chi svolge un'attività concessa dallo Stato – anche se non vogliamo parlare di concessione – ha anche dei doveri nei confronti della collettività. Si potrebbe anche pensare ad una norma di legge al riguardo. Certamente il tema esiste, come è stato giustamente rilevato nella relazione e nei due interventi precedenti. Bisogna pensare a come affrontarlo, perché è chiaro che si tratta di un punto molto delicato.

È opportuno che il documento sia approfondito e che si valuti attentamente anche la parte propositiva che la Commissione potrebbe ritenere di aggiungere.

Pertanto rinvio il seguito dell'esame dello schema di documento conclusivo dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 15,50.

ALLEGATO

SCHEMA DI DOCUMENTO CONCLUSIVO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA SUL FENOMENO DELLE INTERCETTAZIONI TELEFONICHE

PREMESSA

L'indagine conoscitiva sul fenomeno delle intercettazioni telefoniche è stata deliberata dalla Commissione Giustizia del Senato della Repubblica nella seduta del 4 luglio 2006 ed è stata successivamente autorizzata dal Presidente del Senato, con lo scopo di effettuare una solerte ma approfondita analisi e di acquisire elementi conoscitivi sul fenomeno delle intercettazioni telefoniche stesse. Ciò al fine precipuo di affrontare delicate e non sempre trasparenti problematiche e polemiche che, nei mesi precedenti, avevano costituito oggetto di un vivace dibattito a tutti i livelli, sia nell'opinione pubblica che a livello politico, tanto da determinare, con l'inizio della nuova quindicesima legislatura, non solo una diffusa richiesta di interventi di carattere normativo, ma anche la presentazione di proposte di inchiesta parlamentare sulle intercettazioni telefoniche, quale, in Senato, l'atto XXII n. 9.

LO SVOLGIMENTO DEI LAVORI

La Commissione inizialmente individuava i seguenti principali temi per l'indagine conoscitiva:

- le procedure e le modalità con cui venivano e vengono disposte ed eseguite le intercettazioni (non solo telefoniche) a fini di giustizia;

- la congruità o l'eccesso delle fattispecie di reato per cui esse vengono autorizzate;

 - i rischi per la riservatezza e la tutela della *privacy*;

 - le fughe di notizie;

- le violazioni eventualmente imputabili ai pubblici ufficiali o agli avvocati;

- i comportamenti e le responsabilità degli operatori telefonici e la collaborazione in *out sourcing* delle società private;

 - il ruolo, i diritti e le responsabilità dei *mass-media*;

 - i costi delle variegate tipologie di intercettazione;

 - la comparazione con esperienze straniere;

- l'influenza delle disfunzioni, delle carenze e delle inefficienze del sistema legale delle intercettazioni su quello *lato sensu* abusivo.

Sulla base del programma concordato d'intesa tra i rappresentanti dei gruppi parlamentari, la Commissione ha quindi proceduto ad una serie di

audizioni (e di acquisizioni documentali), seguendo per quanto possibile una logica di concentrazione per temi.

La prima audizione, quella del Garante per la protezione dei dati personali, professor Francesco Pizzetti, ha avuto luogo nella seduta di giovedì 13 luglio 2006.

Nella sua audizione il professor Pizzetti individuava, quale oggetto dell'attenzione dell'Autorità Garante tre diversi ordini di problemi, vale a dire: l'attività dei gestori di telecomunicazioni o comunicazioni elettroniche, con particolare riferimento alle attività di servizio richieste dall'autorità giudiziaria; il rispetto delle misure di sicurezza che l'attività giudiziaria deve assicurare per la protezione dei dati in suo possesso; e, infine, il rapporto tra le intercettazioni come attività investigativa e atto giudiziario e la loro pubblicazione a mezzo stampa.

Per quanto riguarda il primo punto, il professor Pizzetti segnalava come il Garante avesse avviato una vera e propria attività ricognitiva e ispettiva sulle banche dati in possesso di alcuni operatori di telecomunicazioni o comunicazioni elettroniche, trattandosi di un settore estremamente ampio e articolato, proprio a causa della grandissima quantità di dati concernenti i cittadini e a causa del trattamento di questi dati stessi. Dati che questi operatori sono tenuti a conservare per un periodo di tempo significativamente lungo per fini di giustizia, ulteriormente allungato a seguito dell'entrata in vigore del cosiddetto decreto Pisanu dell'estate del 2005. La preoccupazione del Garante si è concentrata sul fatto che l'accumulo massiccio di questi dati sarebbe idoneo, almeno potenzialmente, a consumare pesanti violazioni del diritto alla riservatezza dei cittadini. Per quanto riguarda invece più propriamente l'aspetto delle intercettazioni telefoniche, il Garante ricordava di aver avviato alla fine di luglio del 2005 un'attività istruttoria mirata a verificare come i gestori telefonici avessero corrisposto e corrispondessero alle richieste dell'autorità giudiziaria, quando questa riteneva di doversi avvalere di intercettazioni, non solo telefoniche, ma del genere più diversificato consentito dalla tecnologia. Giudicando insoddisfacenti sotto il profilo della completezza le prime risposte fornite dagli operatori, il Garante aveva formulato una seconda richiesta di informazioni e sulla base di una approfondita analisi delle notizie ricevute, in data 15 dicembre 2005 il Garante emanava un primo provvedimento sulle misure che i gestori telefonici dovevano adottare per garantire che le intercettazioni telefoniche disposte dall'autorità giudiziaria e tutti gli altri dati da questa richiesti venissero forniti in condizioni di sicurezza. Il provvedimento muoveva dalla constatazione che le misure di sicurezza adottate, pur garantendo il livello minimo di sicurezza, non erano sufficientemente adeguate alle necessità di riservatezza e di sicurezza imposte dalla legge italiana. Proprio per questo motivo, il provvedimento conteneva una serie di prescrizioni, alle quali gli operatori dovevano adeguarsi in un termine di 180 giorni, scaduto il quale il Garante dava inizio ad un'attività di ispezione e monitoraggio per verificarne l'adempimento. Peraltro, tale ultima attività constatava la mancata o comunque insoddisfacente risposta alle prescrizioni imposte, motivo per cui veniva adottato

il 20 settembre 2006 un ulteriore provvedimento, con la concessione di un nuovo termine di 90 giorni per l'adempimento di quanto prescritto, pena il blocco delle specifiche attività.

Per quanto riguarda il secondo profilo, quello delle modalità con cui l'autorità giudiziaria assicurava e assicura la protezione dei dati in suo possesso, la preoccupazione del Garante nasceva dagli oggettivi rischi collegati al forte incremento – sulle cui cause egli non riteneva di doversi pronunciare – conosciuto negli ultimi anni dal ricorso alle intercettazioni telefoniche, per un numero molto ampio di reati. Pertanto il Garante aveva avvertito la necessità di segnalare al Consiglio superiore della magistratura e al Ministro della giustizia, fin dal 10 marzo 2006, la necessità per l'autorità giudiziaria di adottare misure di sicurezza adeguate, prima di tutto a tutela dell'attività giudiziaria stessa e poi a tutela della *privacy* dei cittadini comunque coinvolti.

Infine, per quanto riguarda i problemi legati alla pubblicazione delle intercettazioni telefoniche a mezzo stampa, il Garante in primo luogo ricordava come, nel quadro normativo vigente, da una parte l'autorità giudiziaria fosse e sia tenuta a mettere a disposizione delle parti le intercettazioni che le stesse siano intenzionate ad utilizzare e dall'altra come, da tale momento, il contenuto di tali intercettazioni sia conoscibile, ostensibile a terzi e quindi sostanzialmente pubblico. Pur tuttavia, il Garante riteneva giusto sottolineare una distinzione concettuale tra il contenuto di un'intercettazione quale strumento o prova investigativa-processuale e il carattere assunto dal medesimo contenuto nel momento della pubblicazione: pur essendo il contenuto lo stesso e pur nel pieno rispetto della libertà di stampa e di informazione, il Garante sottolineava che il giornalista non avrebbe di per sé motivo di pubblicare tutto ciò che entra nel suo patrimonio cognitivo perché acquisito per finalità di giustizia, dovendo invece valutare previamente l'utilità della notizia ai fini di conoscenza per l'opinione pubblica. In particolare, al Garante risultava evidente la necessità di tutelare la dignità di terzi «incolpevoli», a cui venissero riferite frasi nel corso delle comunicazioni intercettate, evitando di pubblicare arbitrariamente elementi conoscitivi potenzialmente lesivi, anche gravemente, di familiari incolpevoli o di soggetti minori. A questo proposito, il Garante ricordava di aver adottato alla fine di giugno 2006 un provvedimento di carattere generale volto a rimarcare per i giornalisti i principi contenuti nel codice deontologico professionale.

In conclusione, il Garante rinnovava la richiesta al legislatore di introdurre modifiche normative in grado di specificare meglio taluni poteri della stessa Autorità, magari introducendo anche diversificate forme di intervento sanzionatorio-pecuniario, soprattutto più duttili rispetto all'intervento coercitivo costituito dal potere di imporre il blocco del trattamento, che in molti casi risulta eccessivamente brutale e che proprio per questo va utilizzato con estrema cautela. Ed è ovvio che tale richiesta al legislatore (e il professor Pizzetti ne era perfettamente consapevole) pone il problema del destinatario della sanzione, coinvolgendo in particolare il deli-

cato rapporto tra la responsabilità e l'autonomia del direttore della testata e quella dell'editore.

Successivamente, nel corso della seduta antimeridiana del 18 luglio 2006, la Commissione procedeva alla audizione di alcuni dirigenti del ministero della giustizia: la dottoressa Augusta Iannini, capo dipartimento affari giustizia, il dottor Alfonso Papa, direttore generale della giustizia civile, il dottor Claudio Castelli, capo del dipartimento organizzazione giudiziaria - personale di servizio e il consigliere Fausto De Santis, direttore generale.

In particolare, la dottoressa Iannini, confermando i dati comunicati in precedenza sempre alla Commissione dal ministro Mastella, forniva documentazione e dati più precisi sui costi delle intercettazioni, dei tabulati e per il noleggio degli apparati, costi individuati a seguito dei monitoraggi delle relative spese effettuati a partire dal secondo semestre del 2003. Da tali dati si rilevava, fin dall'inizio dell'attività di monitoraggio, una elevatissima spesa per il noleggio degli apparati, che appariva determinata in particolare dal regime di monopolio, da parte di una società denominata URMET, dei cosiddetti apparati di trasmissione denominati «distributore fonia e dati». All'epoca, il costo per il noleggio era di 50.000 lire al giorno per ogni linea telefonica intercettata. Il gruppo interdipartimentale costituito successivamente al 2003 presso il gabinetto del ministro Castelli riusciva a realizzare un abbattimento del costo di noleggio, tramite l'adozione di procedure che consentivano l'utilizzazione di diversi operatori in regime di concorrenza. Tale riduzione di costi unitari peraltro non permetteva di realizzare risparmi complessivi a causa dell'incremento delle richieste di intercettazioni telefoniche avvenute negli ultimi anni.

Anche per quanto riguarda i compensi riconosciuti alle società telefoniche, la dottoressa Iannini rilevava che, prima del 2001, le procure pagavano un prezzo commerciale scontato di una certa percentuale, in una maniera per così dire avventurosa. Soltanto nel 2001 veniva elaborato un listino, con criteri certi, sulla base del quale gli operatori cominciavano ad essere liquidati a seconda delle prestazioni effettuate, e ciò allo scopo di contenere le tariffe. Peraltro, anche per la tendenza a richiedere una applicazione retroattiva del listino stesso, si è creato un grave e notevole contenzioso, ancora in corso, con gli operatori; contenzioso per il quale il ministero auspica di giungere al più presto ad una transazione.

Rispondendo infine ad alcune domande formulate dai membri della Commissione, la dottoressa Iannini osservava che, sulla base di «una specie di studio» comparato effettuato nel 2003 con Francia, Spagna e Inghilterra, l'Italia risulterebbe essere rispetto a questi Paesi quello con gli oneri di gran lunga maggiori per quanto riguarda i costi delle intercettazioni giudiziarie, anche se dalla documentazione consegnata dalla stessa dottoressa emergeva la diversità notevole dei vari sistemi investigativi di intercettazione, affidati all'estero, più che alla magistratura, ad organi amministrativi, di polizia o dei servizi di sicurezza. Con la evidente e pratica conseguenza che i costi (e il numero) delle intercettazioni effettuate in Italia non sono assolutamente comparabili con quelli esteri, soprattutto a causa

della comprensibile «omertà» delle autorità estere per le intercettazioni svolte dai propri apparati di polizia o di sicurezza.

Il dottor Alfonso Papa, da parte sua, forniva un contributo sugli aspetti tecnici della problematica delle intercettazioni telefoniche, in particolare descrivendo una innovativa modalità, quella definita come «delocalizzazione», che utilizza un vero e proprio sistema telematico a fibre ottiche e che consente la registrazione delle intercettazioni in una sede diversa rispetto a quella dove esse vengono materialmente effettuate: sistema telematico in rete, che si presta a rischi più o meno gravi di intrusione e di duplicazione, anche relativamente alla ultima fase, quella della trasformazione dei dati telematici acquisiti in forma fonetica e cartacea, fase per la quale non vi è – per il dottor Papa – certezza di controllo assoluto.

Sempre nel corso della seduta antimeridiana del 18 luglio 2006, si procedeva alla audizione del dottor Claudio Castelli, capo del dipartimento organizzazione giudiziaria personale di servizio. Pur ricoprendo tale incarico da pochi giorni, il dottor Castelli, in risposta ad una specifica richiesta del presidente della Commissione in ordine ai problemi di riservatezza paventati dal Garante professor Pizzetti, riferiva che il problema della sicurezza non veniva gestito a livello centrale, ma a livello locale, procura della Repubblica per procura della Repubblica. Segnalava inoltre l'esistenza di studi e progetti in corso, volti ad una centralizzazione dei punti e delle sale di ascolto, da concentrare tendenzialmente al livello distrettuale, proprio per garantire da una parte il contenimento dei costi e dall'altra una maggiore sicurezza e trasparenza (anche attraverso una più semplice identificazione delle persone aventi «accesso» alle intercettazioni).

Nella seduta del 19 luglio 2006, la Commissione procedeva alla audizione dei rappresentanti della Federazione nazionale della stampa, della Federazione italiana editori giornali e dell'Ordine nazionale dei giornalisti.

Iniziava la serie di audizioni il dottor Paolo Serventi Longhi, segretario generale della Federazione nazionale della stampa, che ricordava il ruolo e la funzione dell'informazione e del giornalismo, in quanto espressione di un diritto-dovere garantito dalla Costituzione. Continuava poi esprimendo il timore dei giornalisti per un certo spirito di criminalizzazione avvertito nelle Istituzioni e nel Paese, tale da far presagire il rischio di interventi censori nei confronti del solo mondo dell'informazione. A suo parere, non si deve guardare alla responsabilità del solo giornalista, ma anche a quella di chi ha il dovere di mantenere segreti certi verbali. Inoltre, occorrerebbe saper distinguere tra il rispetto della dignità dei cittadini – cui devono conformarsi i giornalisti in osservanza anche a quanto previsto dal codice deontologico, le cui violazioni vanno sanzionate essenzialmente in via disciplinare – e la necessità di riservatezza dei verbali delle intercettazioni. E per le violazioni a tale ultimo obbligo, l'auditore esprimeva la sua contrarietà sia a provvedimenti legislativi d'urgenza sia ad aggravamenti delle sanzioni penali, peraltro già esistenti.

Il dottor Boris Biancheri, presidente della Federazione italiana editori giornali, condivideva molte delle valutazioni espresse dal dottor Serventi

Longhi, con particolare riferimento alla deprecata ipotesi di interventi repressivi di natura penale. Dal punto di vista degli editori, sottolineava in particolare il rischio che la ventilata intenzione di sanzionare l'editore per la pubblicazione *contra legem* del contenuto delle intercettazioni possa rappresentare quasi una specie di responsabilità oggettiva su un fatto non proprio, creando in sostanza i presupposti per un *vulnus* molto pericoloso al principio di separazione tra la funzione editoriale e quella del direttore responsabile del giornale, ritenuta essenziale alla salvaguardia di una stampa libera.

Il dottor Franco Siddi, presidente della Federazione nazionale della stampa, su specifica richiesta del presidente della Commissione, interveniva poi illustrando il codice deontologico elaborato insieme all'Autorità garante della *privacy*, indicandolo come strumento avanzato di garanzia sia per la libertà d'informazione sia per la tutela del diritto alla riservatezza dei cittadini. Precisava che tale codice si affidava e si affida molto all'autodisciplina del giornalista, pur riservando al Garante della *privacy* il potere d'intervento (essenzialmente dei richiami indirizzati all'Ordine dei giornalisti, che dovrebbe poi attivare procedure disciplinari interne). Rilevava peraltro la necessità di una modernizzazione e semplificazione del procedimento disciplinare davanti all'Ordine dei giornalisti, previsto da una normativa vecchia ormai di 43 anni, addirittura più lenta delle procedure penale e civile messe assieme, con tutto ciò che ne consegue sotto il profilo dell'efficacia.

In rappresentanza dell'Ordine dei giornalisti, interveniva infine il presidente dottor Lorenzo Del Boca, che in primo luogo condivideva l'opinione relativamente al fatto che il segreto istruttorio deve essere garantito e tutelato dai titolari del segreto stesso e non certo dai giornalisti. Peraltro, trattasi di un segreto che non può durare in eterno; esso deve avere una durata ragionevole, a misura d'uomo, per salvaguardare quel diritto di informazione della pubblica opinione che deve essere garantito in una società democratica. A suo parere, proprio la necessità di garantire tale diritto implica che i giornalisti non possano essere obbligati a pubblicare unicamente fatti che abbiano rilevanza penale, dal momento che, ad esempio, può essere interesse dei cittadini conoscere fatti che non sono penalmente rilevanti, ma la cui pubblicità rende possibile un controllo della pubblica opinione sulla correttezza dei comportamenti di soggetti investiti di funzioni pubbliche o posizioni di potere. In conclusione, il dottor Del Boca ribadiva la necessità di aggiornare la legge sul procedimento disciplinare (risalente al 1963), in termini di velocità, di miglior funzionalità e di possibilità di intervento diretto (ad esempio, con la sospensione cautelare, ora non consentita).

Nella seduta antimeridiana del 20 luglio 2006, la Commissione procedeva alla audizione innanzitutto del prefetto Alessandro Panza, vicedirettore generale del dipartimento della pubblica sicurezza presso il ministero dell'interno e direttore centrale della polizia criminale. Il prefetto Panza svolgeva una ricognizione sugli aspetti tecnici e procedurali delle intercettazioni, soffermandosi in particolare su quelli di competenza

della polizia giudiziaria. Per quanto attinente alla fase esecutiva, il prefetto ricordava che il pubblico ministero fornisce alla polizia giudiziaria due documenti: la delega d'indagine (al fine di eseguire l'intercettazione) e quella che in gergo si definisce *griglia*, nella quale sono contenuti in maniera sintetica tutti i dati tecnici che devono essere forniti al gestore del servizio di telefonia per poter eseguire materialmente l'intercettazione. Il gestore, ricevuta la *griglia* (che è priva di contenuti descrittivi dell'intestario e che contiene solo elementi tecnici), fornisce alla polizia giudiziaria una linea telefonica, definita linea *RES*, dedicata allo sviluppo dell'attività di intercettazione. Si tratta di una linea che può essere presa a noleggio da parte della procura della Repubblica presso il gestore oppure presso società private o consorzi, che dispongono a loro volta di un certo numero di queste linee, che vengono messe a disposizione della polizia giudiziaria, e quindi della procura, assieme a tutte le altre apparecchiature tecniche necessarie per lo sviluppo delle intercettazioni. La linea *RES* collega la rete telefonica alla sala intercettazioni della procura. È perciò una linea protetta, sicura, che non può essere intercettata o modificata da altri. La linea è attestata presso la sala della procura, dove vi è un *server*, presso il quale viene convogliato tutto il traffico telefonico dell'utenza di cui l'autorità giudiziaria ha disposto l'intercettazione. Le apparecchiature in questione possono trovarsi presso gli uffici della procura della Repubblica, ma il segnale viene fatto rimbalzare in maniera differita presso gli uffici della polizia giudiziaria, dove l'ufficiale nel suo stesso ufficio utilizza l'apparecchio per registrare. Viene quindi realizzata una doppia copia di tutto su *cd-rom* non ritrascrivibili e, nello stesso tempo, si produce una informativa sintetizzata che viene inviata al pubblico ministero, al quale sono anche segnalate le telefonate più importanti e trascritte quelle più qualificanti (tratte dal cosiddetto *brogliaccio*).

Tra gli aspetti di maggiore criticità, il prefetto Panza segnalava in primo luogo il cosiddetto *roaming*, fenomeno che si verifica quando il telefono intercettato passa sulla scheda di un altro gestore telefonico e, in secondo luogo, la difficoltà dell'intercettazione di telefoni satellitari, attualmente possibile solo in pochi casi.

Al genere di intercettazioni telefoniche ricordate si aggiungono le intercettazioni telematiche, ossia le intercettazioni delle linee di trasmissione di dati, quelle cioè svolte attraverso un *computer* e il cosiddetto *voice Over IP*, grazie a determinati *software*. Uno di questi *software*, forse il più diffuso, è scaricabile gratuitamente da *Internet*; è chiamato *Skype* e adotta un sistema di trasmissione dati criptato, motivo per cui per il momento non sarebbe intercettabile.

Per la parte concernente gli sms e gli mms, il prefetto Panza segnalava la intercettabilità dei primi allo stesso modo di una comunicazione telefonica, mentre per i secondi indicava la necessità di un'attività intercettativa più sofisticata.

Ancora per gli aspetti più generali, il prefetto precisava che per l'intercettazione di telefonia mobile si utilizzano due procedure, la *localizzazione* e il *monitoraggio*. Quando l'utenza telefonica è in movimento, gli

spostamenti sono calcolati sulla base della cella della rete telefonica mobile attiva in quel momento. Alcuni gestori, come Tim, sono attualmente in grado di indicare la georeferenziazione, ovvero il punto preciso sulla cartina geografica in cui si trova il telefonino in un determinato momento.

Il prefetto poi ricordava che tutta l'attività connessa all'intercettazione, dalle apparecchiature alle linee telefoniche, dall'installazione dei cosiddetti microfoni direzionali al supporto all'attività intrusiva, è svolta da ditte private che accompagnano la polizia giudiziaria. Normalmente la tecnica del microfono è scarsamente utilizzata, perché abitualmente il luogo ove si svolge l'azione che è sottoposta ad intercettazione ambientale è quasi sempre servito da una linea telefonica o accoppiato con un trasmettitore *gsm*, cosicché l'intercettazione può avvenire più semplicemente tramite una linea telefonica radiomobile.

Quanto ai costi, il prefetto concludeva segnalando che le intercettazioni giudiziarie sono interamente a carico del Ministero della giustizia, mentre per le intercettazioni preventive è ancora in corso una difficile trattativa, perché sembra che solo la parte trasmissiva sia a carico del Ministero della giustizia, mentre il resto dovrebbe essere a carico del Ministero dell'interno.

Nel corso della seduta pomeridiana del 20 luglio 2006, la Commissione ascoltava il dottor Arcibaldo Miller, ispettore generale del Ministero della Giustizia, in relazione ad accertamenti svolti in ordine a presunte irregolarità segnalati da un precedente audit, il dottor Papa. Per contro, l'ispettore generale Arcibaldo Miller preliminarmente riferiva in ordine all'assenza di irregolarità negli episodi oggetto delle sue ispezioni, facendo riferimento in particolare a tre vicende, che avevano pubblicamente suscitato notevole clamore, temendosi una violazione dei principi in materia di segretezza del contenuto di intercettazioni telefoniche: la pubblicazione delle prime telefonate estrapolate dal procedimento *OPAS* trattato dalla procura di Milano (maggio-giugno 2005); la vicenda legata alla pubblicazione del contenuto di intercettazioni di conversazioni svoltesi tra un indagato raggiunto da un provvedimento cautelare e un senatore della Repubblica (settembre-ottobre 2005); la vicenda infine delle intercettazioni delle conversazioni tra l'onorevole Fassino e il dottor Consorte (pubblicate all'inizio del 2006). In quest'ultimo caso si era posto, in particolare, il problema della remotizzazione, distinguendosi il momento della captazione della registrazione (tutelato dalla legge) da quello dell'ascolto (non coperto invece da alcuna tutela), anche se – a seguito di specifiche domande poste dalla Commissione – emergeva fin dall'epoca di tale audizione, per tale ultimo caso, l'ipotesi di attività relative ad operazione abusiva certamente sconosciuta all'autorità giudiziaria operante.

In ordine al pericolo costituito dalla creazione di copie del materiale intercettato anche presso la sala *server* della procura, il dottor Miller rilevava la necessità di trasferire alla sala d'ascolto le stesse garanzie previste per la sala *server*, al fine di ricostruire e accertare, in un'eventuale ipotesi di divulgazione illecita del dato, possibili responsabilità di rilievo penale o disciplinare.

Per quanto attinente alla problematica relativa alla possibile irrilevanza del contenuto delle intercettazioni, il dottor Miller rilevava la difficoltà di una valutazione di tal genere in sede amministrativa, osservando altresì che una sola sentenza della Corte di cassazione (sezioni unite del 1999, in ordine a responsabilità disciplinare di un magistrato) si era pronunciata in materia, stabilendo che in sede disciplinare può essere valutata la rilevanza disciplinare (negligenza o altro) dell'inserimento nel provvedimento giudiziario di un dato riservato, attinente a terzi e non utile né pertinente rispetto all'indagine: tesi peraltro contrastata in sede di Consiglio Superiore della Magistratura.

In conclusione, si segnala che, in seduta segreta, il dottor Miller affrontava la questione relativa alla procura della Repubblica di Potenza e alle polemiche sollevate dai *mass-media*, relativamente alla presunta «chiave» di accesso a computer della procura di cui sarebbero stati in possesso alcuni giornalisti. Trattasi peraltro di una sorta di «abbaglio» e comunque di una vicenda che non presenta alcun aspetto di utilità per i lavori di questa Commissione, salvo che costituire la conferma della necessità di verificare per bene i fatti prima di scatenare polemiche.

Nella seduta del 26 luglio 2006, la Commissione procedeva alla audizione del dottor Riccardo Perissich, direttore della funzione *public and economic affairs and external relations* del Gruppo Telecom, in relazione a quanto emerso nella audizione del professor Pizzetti (il quale aveva segnalato l'esistenza di un problema di messa in sicurezza del meccanismo delle intercettazioni fin dalla sua fase iniziale, quindi anche per quanto riguarda la raccolta di dati).

L'auditore preliminarmente rilevava che il supporto tecnico alle attività di intercettazione rientra nell'ambito delle cosiddette prestazioni obbligatorie che, ai sensi dell'articolo 96 del codice delle comunicazioni elettroniche, tutti gli operatori di telefonia, sia fissa che mobile, sono chiamati a svolgere.

Telecom Italia, al pari di tutti gli altri operatori di telefonia sia fissa che mobile, si è sempre esclusivamente limitata a predisporre i collegamenti necessari per convogliare le utenze sotto controllo, come da specifico provvedimento della magistratura, e – ci teneva a precisare l'auditore – «non fa intercettazioni», come «nessun dipendente di Telecom Italia ha la possibilità di ascoltare comunicazioni della clientela».

Dalla fine di novembre del 2005, coerentemente con il processo di integrazione Telecom Italia-Tim, il personale dedicato alle prestazioni obbligatorie, sia del fisso che del mobile, è stato riunito in un'unica struttura autonoma denominata *Servizi per l'autorità giudiziaria* (SAG), affidata al condirettore della funzione di sviluppo *Corporate and legal Affairs*. Questa riorganizzazione seguiva quella del 2002, quando si era preferito accentrare l'attività relativa alla rete fissa in un unico polo, denominato *Centro nazionale autorità giudiziaria* (CNAG), collocato nell'ambito della direzione *Security*, per esigenze di maggior sicurezza e di miglior coordinamento.

Dopo aver descritto le modalità tecniche di funzionamento del sistema, il dottor Perissich delineava la procedura che si attivava e si attiva nel momento di emissione da parte dell'autorità giudiziaria del decreto di autorizzazione dell'intercettazione, procedura differenziata a seconda che si tratti di intercettazione di telefonia fissa o mobile.

Per quanto attinente all'assetto dei costi, l'auditore preliminarmente precisava che, contrariamente a un'opinione diffusa e veicolata sulla stampa, i costi imputati ai gestori di telefonia sono solo una piccola parte del costo globale del sistema di intercettazioni, tanto che ancora oggi è in corso un contenzioso con il Governo sulla definizione del nuovo repertorio delle prestazioni obbligatorie, che si era reso necessario a causa del cosiddetto decreto Pisanu del 2005.

In merito alla questione della sicurezza, il dottor Perissich rilevava che nei vari *database*, anche diversi da quelli riservati all'autorità giudiziaria, erano emerse alcune smagliature individuate sulla base di analisi effettuate da tecnici della stessa Telecom. Queste irregolarità non provenivano dall'esterno, ma sarebbero state originate all'interno: i sistemi di controllo e di tracciamento di cui erano state dotate le applicazioni informatiche di Telecom avevano consentito di individuare responsabili di eventuali illeciti e conseguentemente di sanzionarli.

A seguito di alcune ispezioni dell'*Autority per la privacy*, generate dalla denuncia di un utente che aveva lamentato l'illecita diffusione di un suo tabulato, si era acquisita la consapevolezza dell'esistenza di un'applicazione informatica, chiamata *RADAR* («Rilevamento Antifrode con *Data mining su Radiomobile*»), con caratteristiche non allineate agli *standard* aziendali di sicurezza. Alla luce delle verifiche effettuate da tecnici interni ed esterni, la società si era rivolta alla *KPMG Advisory spa*, cui era stato conferito apposito incarico per la mappatura e la verifica dello stato di sicurezza delle attività connesse alle prestazioni obbligatorie, nonché dei *database* relativi ai dati di traffico e delle connesse applicazioni. E ciò per verificare gli eventuali usi impropri dell'applicazione informatica in questione.

Dopo aver descritto le competenze della *KPMG Advisory spa*, il dottor Perissich ribadiva che l'atteggiamento della società rispetto al complesso di tematiche oggetto di indagine da parte di varie procure della Repubblica è stato ed è di totale trasparenza e massima disponibilità alla collaborazione con le autorità competenti.

Rispondendo ad alcune specifiche domande dei membri della Commissione, il dottor Perissich ammetteva l'esistenza di falle nel sistema, ben individuate e focalizzate e già sottoposte a procedure di identificazione, in merito esclusivamente alla gestione dei dati sensibili, in particolare alla gestione dei tabulati. L'auditore dichiarava altresì che non gli risultava la pendenza di alcuna indagine a carico della società o di qualsiasi dipendente della società.

L'auditore inoltre confermava che fra un grande gestore telefonico e l'autorità di pubblica sicurezza vi è inevitabilmente un rapporto di collaborazione permanente, anche perché alcuni dei servizi forniti dalla società

sono finalizzati a garantire la sicurezza dello Stato e la sicurezza dei cittadini.

In conclusione, il dottor Perissich si soffermava sui rapporti intercorsi tra Giuliano Tavaroli e la *Telecom* in questi ultimi anni, spiegando che il Tavaroli era stato inizialmente assunto dalla Pirelli, soprattutto come esperto nel campo della sicurezza, provenendo dagli apparati di sicurezza dello Stato (S.I.S.M.I.). Una volta entrata in Telecom Italia una parte del *management* Pirelli, anche il Tavaroli vi veniva trasferito e veniva nominato capo della sicurezza del Gruppo. Nel maggio del 2005, il Tavaroli finiva coinvolto in un procedimento penale per associazione per delinquere (e altro) e da allora, su sua richiesta, veniva prima sospeso dal servizio, mentre successivamente (dal luglio 2005) il suo rapporto di lavoro con Telecom Italia veniva risolto.

Nella seduta del 12 settembre 2006, si procedeva all'audizione in seduta segreta di rappresentanti del SISMI e del SISDE sul tema delle cosiddette intercettazioni preventive previste nella normativa antiterrorismo (decreto-legge n. 144 del 27 luglio 2005, convertito con legge n. 155 del 31 luglio 2005). I primi, per quanto è possibile riferire in questa sede, precisavano di non aver mai fatto ricorso a tale strumento, non avendo mai rintracciato episodi e situazioni specifiche che potessero farsi rientrare nelle previsioni della normativa citata per la parte concernente le intercettazioni telefoniche, ma di avervi fatto ricorso solo limitatamente alla acquisizione di tabulati.

A differenza del SISMI, i rappresentanti del SISDE precisavano di aver inoltrato a tre procure generali diverse, sulla base di cinque deleghe ottenute dal governo, nove distinte richieste di autorizzazione a svolgere attività di intercettazione preventiva di comunicazioni telefoniche e telematiche, oltre che intercettazioni ambientali e acquisizione di tabulati di traffico.

La seduta pomeridiana del 12 settembre 2006 proseguiva con l'audizione dei rappresentanti della società TRE Italia. Il dottor Roberto Cosa, capo della direzione *business security*, descriveva in particolare l'attività dell'Area Riservata Prestazioni Obbligatorie (ARPO), una funzione aziendale che gestisce la sicurezza di tutte le sedi H3G e che è caratterizzata da una struttura dedicata, volta a garantire il suo supporto tecnico alle autorità, con modalità definite completamente «scure», vale a dire senza effettuare né registrazione né ascolto né trascrizione delle conversazioni intercettate. Il personale è dotato di credenziali di autenticazione ed è specificamente formato ed istruito. Veniva precisato che TRE è in grado di garantire la sicurezza solo fino al proprio nodo di rete e che, comunque, l'attività di TRE nel settore è pressoché quadruplicata dal 2004, per effetto concomitante dell'accresciuta presenza di TRE sul mercato e dell'incremento del numero di richieste delle intercettazioni.

Successivamente, sempre nella seduta pomeridiana del 12 settembre 2006, veniva sentito il dottor Romano Righetti, in rappresentanza della società Wind, il quale descriveva in particolare le misure di garanzia per la sicurezza delle procedure adottate dalla società; mentre il dottor Vincenzo

Folino spiegava le modalità adottate nelle diverse fasi della procedura di instradamento delle intercettazioni e dei dati. In conclusione, il dottor Rocco Violi e il dottor Salvatore Cirafici, sempre per la Wind, si soffermavano sulle dimensioni economiche dell'attività, deplorando in particolare le eccessive farraginosità e lunghezza delle procedure di liquidazione delle fatture da parte dei vari uffici giudiziari.

Nel corso della seduta antimeridiana del 13 settembre 2006, la Commissione ascoltava preliminarmente il dottor Pietro Saviotti, sostituto procuratore presso la Procura della Repubblica di Roma, e successivamente il dottor Franco Gabrielli, direttore generale della polizia di prevenzione.

Il primo, intervenendo non solo in qualità di magistrato esperto nello svolgimento delle intercettazioni giudiziarie, ma anche per aver fatto parte dell'osservatorio-commissione interministeriale sulla sicurezza delle reti e sulle intercettazioni telefoniche (istituito alla fine degli anni novanta e composto da rappresentanti del ministero della giustizia e da quello delle telecomunicazioni), contestava decisamente in primo luogo le affermazioni spesso riportate dalla stampa, ma ripetute anche da alcuni dei soggetti ascoltati dalla Commissione, secondo le quali la quantità delle intercettazioni per fini di giustizia realizzate negli altri paesi industriali (e le relative spese) sarebbe notevolmente inferiore rispetto a quelle effettuate in Italia. E precisava che, in realtà, le statistiche che vengono spesso citate confrontano dati assolutamente non omogenei, dal momento che prendono in considerazione le sole intercettazioni disposte dall'autorità giudiziaria, che nel sistema costituzionale italiano rappresentano la totalità del fenomeno, a differenza di quanto avviene in tutti gli altri Paesi industrializzati del mondo occidentale (chi più, chi meno). In particolare, veniva citata la Francia, dove l'autorità giudiziaria dispone o autorizza solo il 30 - 40 per cento delle intercettazioni, essendo la rimanente parte nella potestà del Ministero dell'interno; mentre nel Regno Unito le intercettazioni sono pressoché esclusivamente uno strumento di indagine adottato, e su larghissima scala, dalla Polizia e dai servizi segreti e non hanno alcun diretto valore processuale.

Il dottor Saviotti osservava poi come la questione dei costi differenti fra i vari Paesi abbia varie cause fra le quali, ad esempio, l'aporia tipicamente italiana fra il carattere obbligatorio dell'attività di supporto fornita dai concessionari dei servizi telefonici e il fatto che i relativi compensi possono essere oggetto di contrattazione, oltretutto svolta in posizione di debolezza dalle singole Procure; laddove invece tale attività in altri Paesi è compensata forfettariamente in base a criteri stabiliti nell'atto di concessione o addirittura, come in Germania, è dovuta dal concessionario a titolo gratuito.

Il dottor Saviotti si soffermava poi sul problema della *privacy*, rilevando in primo luogo il carattere assolutamente non dissuasivo della pena contravvenzionale prevista dal codice penale per la divulgazione sulla stampa di notizie di un procedimento penale, e dall'altro analizzando la situazione dei soggetti a vario titolo coinvolti nella consegna ai *mass media* dell'esito e del contenuto di intercettazioni, una volta venuto

meno il carattere della segretezza. Ritenendo non praticabile la proposta di sottrarre i brani delle intercettazioni non ritenute rilevanti da parte del pubblico ministero alla conoscenza delle parti, il dottor Saviotti indicava così la strada maestra per il contemperamento tra le esigenze della libertà di stampa e quelle di tutela della *privacy*: adottare i criteri elaborati dalla giurisprudenza in tema di diffamazione.

Infine, il dottor Saviotti esprimeva una valutazione circa l'opportunità, tanto per motivi di sicurezza che di efficienza e di economicità, di ridurre e potenziare i centri di intercettazione, concentrandoli presso cinque o sei procure per tutto il territorio nazionale o, al limite, concentrandoli presso le sole procure distrettuali.

Sempre il 13 settembre 2006, il dottor Franco Gabrielli, direttore generale della polizia di prevenzione, forniva invece una ricostruzione storica dell'istituto delle intercettazioni preventive, introdotto dall'articolo 5 della legge 18 ottobre 2001 n. 374 e, pur riconoscendone il carattere particolarmente invasivo in rapporto alla tutela della *privacy* del soggetto ascoltato, ne rivendicava la rilevante funzione preventiva, deplorando anzi la impossibilità di un utilizzo processuale del materiale raccolto.

Dopo aver fornito uno schema riepilogativo delle attività svolte dal servizio centrale antiterrorismo, il dottor Gabrielli si soffermava sulle problematiche tecniche relative alla messa in sicurezza del sistema.

Nella stessa giornata del 13 settembre 2006, nel corso della seduta pomeridiana, la Commissione ascoltava il Procuratore nazionale antimafia, dottor Piero Grasso, il dottor Cuno Tarfusser, procuratore della Repubblica presso il tribunale di Bolzano e infine i rappresentanti della società Vodafone.

In particolare, il dottor Grasso, nel rilevare che le intercettazioni, soprattutto quelle ambientali, si erano dimostrate (e continuano ad essere) strumenti irrinunciabili per l'individuazione dei responsabili dei delitti di criminalità organizzata e per ogni attività di contrasto, osservava che, al fine di raggiungere un equilibrio soddisfacente tra le esigenze del processo e quelle di tutela della *privacy*, appare essenziale porre limiti all'estensione soggettiva e oggettiva delle indagini preliminari, problema tanto più delicato quanto più le indagini abbiano per oggetto non un singolo fatto criminoso, ma fenomeni, magari complessi, che coinvolgono un numero indefinito di persone, molte delle quali possono alla fine risultare estranee ad ogni accusa.

Dopo essersi soffermato sul disegno di legge appena approvato dal Consiglio dei ministri in materia di intercettazioni, il dottor Grasso si esprimeva favorevolmente in ordine all'idea di concentrare i centri di intercettazione in ambiti distrettuali.

Infine, nella parte della sua audizione effettuata in seduta segreta, il procuratore Grasso faceva riferimento ad alcuni episodi investigativi specifici, affrontando il tema delle comunicazioni difficilmente intercettabili.

La successiva audizione del dottor Cuno Tarfusser aveva invece come oggetto essenzialmente la questione dei costi delle intercettazioni. Il procuratore capo della Repubblica di Bolzano a questo proposito illu-

strava i risultati ottenuti negli ultimi tre anni dal suo ufficio in materia di razionalizzazione delle spese non obbligatorie, osservando in particolare, per quanto riguarda le intercettazioni, che le relative spese erano state ridotte di oltre il 60 per cento in due anni, in gran parte grazie alla riduzione del 75 per cento delle spese strutturali. Rilevava in sostanza come si fosse realizzata una notevole economia, a fronte peraltro dell'aumento del numero delle intercettazioni effettuate e di un notevole incremento dei costi di traffico telefonico.

Il dottor Tarfusser esprimeva infine una valutazione sostanzialmente negativa sulla proposta di concentrazione delle attività di registrazione presso le sole procure distrettuali, soluzione a suo parere di dubbia funzionalità, solo apparentemente giustificata dalla possibilità di conseguire risparmi (realizzabili in realtà per altre vie e, comunque, in parte vanificati dall'aumento dei costi di traffico telefonico).

In conclusione della seduta del 13 settembre 2006, il dottor Pietro Guindani, amministratore delegato di Vodafone, dopo un'esposizione su specifici aspetti concernenti la normativa, i rapporti istituzionali, le prestazioni offerte ed i problemi economici nonché gli investimenti effettuati, si soffermava sulla questione attinente alla mancata adozione del repertorio e del canone – richiesto dal codice delle comunicazioni – per il quale era prevista la data di marzo 2004. Egli osservava poi che il listino in vigore è quello adottato con decreto ministeriale nel 2001 e che la consistente riduzione delle tariffe (operante dal 2005) è stata introdotta sull'erroneo assunto che gli investimenti effettuati negli anni precedenti fossero stati, a quella data, completamente ammortizzati, senza evidentemente tenere conto della rapida obsolescenza delle tecnologie. Il dottor Guindani ribadiva comunque che l'interesse dell'azienda era e rimane quello di ottenere il semplice ristoro dei costi sostenuti e non certo di ricavare un profitto da un'attività di natura obbligatoria.

Nella seduta di giovedì 14 settembre 2006, la Commissione procedeva alla audizione prima dell'avvocato Antonio De Michele, in rappresentanza del Consiglio nazionale forense, e poi del dottor Francesco Saverio Borrelli, nella sua qualità di capo dell'ufficio indagine della FIGC.

L'avvocato De Michele si limitava sostanzialmente a far presente che il Consiglio nazionale forense, preso atto dei problemi rilevanti collegati alle intercettazioni telefoniche specialmente in tema di rapporto fra diritto alla *privacy* e diritto di cronaca, aveva da tempo provveduto a sollecitare gli ordini territoriali ai fini della attuazione di un monitoraggio attento della situazione. Assicurava inoltre la piena disponibilità dell'Ordine a collaborare con il Governo e il Parlamento per l'elaborazione di una soddisfacente disciplina della materia.

Da parte sua, sentito sulle vicende relative al cosiddetto scandalo «calciopoli» e all'uso nell'ambito della giustizia sportiva del contenuto di intercettazioni telefoniche, il dottor Borrelli ricostruiva preliminarmente i fondamenti normativi che avevano permesso all'ufficio indagini della FIGC di utilizzare il materiale delle intercettazioni telefoniche effettuate dalla procura della Repubblica di Napoli e da quella di Torino. Rilevava

altresì che, a suo avviso, l'utilizzazione in sede di giustizia sportiva del materiale intercettato non solo non violava l'articolo 15 della Costituzione e l'articolo 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo; ma, nel caso concreto, andava incontro alle stesse esigenze degli indagati «sportivi», i quali tra l'altro non si erano mai nemmeno posto il problema di contestare la veridicità delle comunicazioni registrate.

Sempre a parere del dottor Borrelli, non c'è dubbio che vi siano tutta una serie di perplessità sul difficile coordinamento tra le norme dell'ordinamento sportivo e quelle dell'ordinamento giuridico nazionale ordinario. Ad esempio, essendo i tempi della giustizia sportiva di gran lunga più rapidi rispetto a quelli della giustizia ordinaria, si determinano inevitabilmente delle sfasature al momento della pubblicazione degli atti rilevanti ai fini delle indagini sportive (con tutte le immaginabili conseguenze), anche perché le decisioni del giudice sportivo sono immediatamente pubblicate su *internet*. A questo inconveniente si potrebbe porre rimedio prevedendo che, con decisione del collegio giudicante sportivo, dovrebbe essere inibita la pubblicazione di quelle motivazioni della decisione sportiva o di quelle parti di essa, prevedibilmente in grado di recare pregiudizio o alle indagini penali o alla *privacy* delle persone.

Il 26 settembre 2006 la Commissione procedeva alla audizione in seduta segreta del procuratore della Repubblica aggiunto presso il Tribunale di Milano, dottor Armando Spataro, sia su temi attinenti all'attuale regime di segretezza delle intercettazioni, sia sul numero che sulla valenza (investigativa, ma non processuale) delle intercettazioni effettuate all'estero (nello specifico in Gran Bretagna e negli U.S.A.: e a tale proposito si rilevava una significativa convergenza con le valutazioni espresse dal dottor Saviotti), sia sulle intercettazioni preventive dei nostri servizi di sicurezza, sia sulle indagini milanesi in corso concernenti intercettazioni illegali.

Nel corso della seduta del 5 ottobre 2006, la Commissione procedeva alla audizione del comandante del R.O.S. dei Carabinieri, nella persona del generale Giampaolo Ganzer, il quale inizialmente ci teneva a sottolineare che le intercettazioni erano e rimangono uno strumento investigativo fondamentale per la polizia giudiziaria, sia in materia di terrorismo che di criminalità organizzata.

Per quanto concerne le intercettazioni preventive nel settore dell'antiterrorismo, il generale Ganzer ne indicava in dettaglio il numero e gli aspetti fondamentali, distinguendo tra eversione interna ed eversione internazionale, e precisando che una intensificazione dell'uso di tale strumento si era avuta a partire dal 2004. Inoltre precisava che, a differenza di quanto succede per le richieste di intercettazioni giudiziarie da sottoporre al vaglio del G.I.P., non si erano mai verificati casi di rigetto delle richieste di intercettazioni preventive, basate – come previsto dalla legge – su semplici sospetti e non necessariamente su indizi. Anche il generale Ganzer, come già esplicitato dai rappresentanti della polizia di Stato, esprimeva rammarico per la non utilizzabilità delle intercettazioni preventive a fini «procedimentali». Nella parte di audizione in seduta segreta, il generale Ganzer trattava in particolare delle comunicazioni non intercettabili,

a proposito delle quali veniva rilevato in sede di commissione un «vuoto» normativo.

Nel corso della successiva seduta, la Commissione decideva di procedere ad una nuova audizione dei rappresentanti di Telecom Italia, a causa delle perplessità suscitate in vari commissari dalla lettura del verbale della loro precedente audizione del 26 luglio 2006, che appariva in chiaro contrasto con le più recenti notizie di stampa relative alle indagini intraprese dalla magistratura milanese. Tra l'altro, durante l'audizione del 26 luglio erano state formulate riserve di trasmissione di atti alla Commissione, riserve e promesse rimaste inevase.

È così che alla seduta del 19 ottobre 2006 interveniva il nuovo (da circa un mese) presidente di Telecom Italia, professor Guido Rossi, accompagnato da alcuni dei dirigenti Telecom intervenuti anche la volta precedente, tra cui il dottor Riccardo Perissich, direttore della funzione *public and economic affairs and external relations* del Gruppo Telecom. Il professor Rossi iniziava la sua audizione ritenendo di non poter escludere che dipendenti Telecom o terzi, dolosamente e fraudolentemente, avessero violato i sistemi di sicurezza Telecom, intercettando illegittimamente le conversazioni telefoniche degli utenti, pur tenendoci a precisare che Telecom aveva investito (e avrebbe continuato ad investire) cifre importanti per la sicurezza della rete e dei sistemi informatici. Peraltro, ribadiva l'estraneità assoluta di Telecom alla pubblicazione da parte dei *mass media* del contenuto di intercettazioni disposte dalla magistratura e diffuse illegalmente, soprattutto quelle concernenti cittadini non coinvolti direttamente nelle indagini.

In ordine alla verifica e alla revisione delle procedure e dei livelli di sicurezza, l'audit segnalava essere in corso una specifica attività con il supporto di *KPMG advisory spa* (con particolare riferimento al sistema RADAR), che aveva tra l'altro consentito di individuare diversi casi interni alla Telecom di indebita divulgazione di dati.

Peraltro, dalle questioni sollevate da vari membri della Commissione e dal successivo confronto e nonostante la confermata volontà del professor Rossi di trasparenza e di collaborazione, rimanevano senza risposta alcune domande e richieste:

il rapporto e l'esito (anche parziali) degli accertamenti finora svolti da KPMG sui sistemi «RADAR» e «giustizia» (negati alla Commissione, con la giustificazione che trattasi di accertamenti che procedono *step by step*, oltre che di *work in progress*)

i dati economici e finanziari relativi da una parte ai costi sostenuti e agli investimenti della società per la sicurezza e dall'altra ai compensi percepiti nel corso degli ultimi cinque anni per le diversificate richieste della autorità giudiziaria (dati già sollecitati, oltre che alla scorsa audizione, pure con più telefonate della segreteria della Commissione e persino con lettera del Presidente della Commissione: il tutto invano)

i segnali di discontinuità rispetto al precedente *top management*, sul quale pure il Tribunale di Milano aveva formulato pesanti rilievi ed osservazioni

le perplessità relative alla persistenza di ben 132 porte di accesso ai sistemi Telecom che presiedono alla conservazione dei dati di traffico

il numero delle intercettazioni richieste dalla magistratura e dai servizi di sicurezza (attraverso le procure generali) e l'esistenza di rapporti (e informazioni) tra i servizi di sicurezza e dipendenti Telecom (in possesso o meno di N.O.S.)

i motivi per cui erano stati creati illecitamente dei *dossier* su circa 150 dipendenti Telecom, il 90 per cento dei quali appartenenti a due aree sensibili (addetti a rapporti con l'autorità giudiziaria o alla rete).

Concluse le audizioni, si rimaneva in attesa dell'invio degli atti, delle notizie e della documentazione espressamente richiesti o per i quali erano state formulate espresse riserve in sede di Commissione, con la promessa di una rapida evasione.

Attesa risultata vana ancora una volta, nonostante i rinnovati solleciti telefonici: appare superfluo ogni commento sulle annunciate promesse di collaborazione e di trasparenza (disattese) e sul dovuto (mancato) rispetto istituzionale nei confronti di un organismo parlamentare.

DISCUSSIONE

1 – Il lavoro della Commissione si è imbattuto innanzitutto nei due diversi e fondamentali aspetti del variegato mondo delle intercettazioni: quello delle intercettazioni disposte dalla magistratura (il sistema legale) e quello delle intercettazioni abusive o illegali (fuori cioè dal sistema delle norme di rito penale).

La natura ed i punti critici di questi due sistemi sono certamente diversi tra loro e variegati, in quanto il primo (il sistema legale) attiene per sua stessa natura ad un complesso e ad un insieme di norme create dal legislatore per soddisfare le esigenze di indagine penale in materie molto rilevanti e/o delicate, con ciò sacrificando gli spazi giuridici di libertà di altri soggetti (tutelati *in primis* dall'articolo 15 della Costituzione). È un sistema di norme che può presentare delle brecce o degli aspetti di criticità, ai danni appunto di altri interessi costituzionalmente rilevanti e protetti, ma che trova la propria radice nelle decisioni e nelle scelte stesse del legislatore.

Il secondo sistema (quello illegale) ha a che fare con un altro genere di comportamenti e di dinamiche sociali, che sono in se stessi di natura criminale, perché consistono e prevedono fin dall'origine una rottura dolosa e/o fraudolenta delle regole e delle norme poste a tutela della persona in tutte le sue estrinsecazioni e/o di altri beni giuridici primari.

2 – Il sistema legale e i suoi punti di criticità

L'inchiesta della Commissione Giustizia del Senato in materia di intercettazioni telefoniche (e non solo, come ripetutamente già segnalato: intercettazioni ambientali, telematiche, tabulati, eccetera) ha avuto origine all'inizio dell'estate del 2006, sulla scia delle fortissime polemiche scaturite dalle sempre più insistenti e particolareggiate notizie e dati informativi pubblicati dai *mass media*, relativamente al contenuto di intercettazioni telefoniche disposte dalla magistratura, che per la gran parte sarebbero dovute rimanere coperte da segreto.

Le polemiche investivano in primo luogo il presunto comportamento illecito dell'autorità giudiziaria operante e più in generale i poteri della magistratura in materia, nonché gli organi d'informazione, soprattutto in riferimento alle notizie e al contenuto di intercettazioni relative a persone non coinvolte in modo diretto nelle varie indagini e soprattutto a causa della ripetitività di episodi del genere.

Le critiche e le richieste per un deciso intervento (anche normativo) partivano dai seguenti presupposti:

violazioni costanti e ripetute della *privacy* delle persone, soprattutto di famigliari di persone indagate o cittadini terzi, comunque non implicati nelle indagini

violazione della *privacy* anche relativamente a persone indagate, mediante la pubblicazione di notizie ininfluenti rispetto alle indagini

uso indebito del contenuto di colloqui telefonici (intercettati) avvenuti con membri del Parlamento

ricorso eccessivo da parte della magistratura italiana allo strumento delle intercettazioni telefoniche, soprattutto se confrontata con le varie autorità giudiziarie straniere

mancanza di garanzie per il cittadino di fronte a tale strumento d'indagine

costi eccessivi per l'amministrazione statale del ricorso alle intercettazioni

insufficienza o inefficienza delle norme punitive dei comportamenti, dolosi o colposi, poste a tutela del regime di riservatezza/segretezza del contenuto delle intercettazioni.

L'ampio spettro delle contestazioni testé in sintesi elencate imponeva alla Commissione una serie di audizioni e di richieste di acquisizioni documentali a vasto raggio, in modo tale da poter ricostruire prima di tutto il sistema delle intercettazioni «legali», al fine di verificarne limiti e punti di criticità.

La parte iniziale di questa relazione finale dà contezza del lavoro e degli approfondimenti svolti.

Le valutazioni e le conclusioni che se ne possono trarre sono le seguenti.

2.1

Non c'è alcun dubbio sul fatto che si siano verificate nel corso degli ultimi mesi (o, meglio ancora, degli ultimi anni) violazioni gravi e ripetute delle norme poste a tutela della *privacy* dei cittadini. L'Autorità Garante (così come la critica comune) in tal senso è stata molto esplicita e, per quanto di sua competenza, è intervenuta ripetutamente sia per segnalare violazioni e pericoli (al Consiglio superiore della magistratura, al Ministero della giustizia, alle società di gestione dei servizi telefonici, agli organismi direttivi delle associazioni degli editori e dei giornalisti), sia per imporre soprattutto ai citati gestori delle prescrizioni per la protezione dei dati sensibili (con provvedimenti, ad esempio e da ultimo, del 15 dicembre 2005 e del 20 settembre 2006). Il tutto nasceva dalla constatazione della insufficienza delle misure di sicurezza a tutela del cittadino, in atto sia presso i gestori («il quadro ... in più punti evidenzia una mancata, o parziale o ritardata attuazione delle misure» senza «comprovati motivi») che presso gli uffici di polizia e autorità giudiziaria. Addirittura, proprio per tutelare più adeguatamente dati personali e flussi informativi concernenti le richieste della magistratura, il Garante prescriveva tutta una serie di misure, sia organizzative che tecnologiche, che i gestori dovevano porre in essere nel termine di 90 giorni, pena il blocco delle operazioni di trattamento dei dati relativi alle attività di intercettazione.

Inoltre, in sede di audizione, il Garante, pur rilevando l'aumentato ricorso da parte della magistratura a tali strumenti di indagine, evitava sul punto ogni commento non di sua competenza, conscio dell'esistenza di altri interessi costituzionalmente protetti e delle esigenze delle indagini penali condotte dalla magistratura stessa e dagli organi di polizia, tutti aspetti sui quali rimetteva ogni valutazione alla competenza del legislatore.

Per la parte concernente la pubblicazione di atti e notizie, soprattutto se ancora riservati o segreti, vera nota dolente dell'intera questione, a fianco della facoltà d'intervento a titolo di segnalazione o di prescrizione in capo al Garante, è emersa l'opportunità di valutare l'ipotesi di consentire normativamente al Garante stesso una maggiore duttilità nei suoi interventi, nel senso di confermargli per i casi estremi e più gravi sì il potere di blocco, ma di consentirgli altresì per i casi meno gravi un più efficace e graduato potere sanzionatorio-pecuniario.

2.2

Uno dei temi più scottanti, emerso sia in occasione delle polemiche pubbliche a tutti i livelli sia in sede di Commissione, è quello relativo all'ampiezza dei poteri della magistratura nel disporre controlli telefonici,

telematici, ambientali e di tutti gli altri generi previsti dalle norme di rito penale.

La polemica orbita essenzialmente attorno a tre questioni:

non sono troppo numerose le fattispecie di reato per le quali è possibile il ricorso a tale strumento di indagine?

non è quantitativamente eccessivo il ricorso della magistratura a tale strumento?

il cittadino è tutelato di fronte alla legge e di fronte a possibili abusi del magistrato?

Spesso si risponde a tali quesiti ricorrendo al confronto con gli Stati esteri e si ritiene di poter concludere con una «condanna» nei confronti del sistema italiano delle intercettazioni (in diritto e in fatto).

Ma la realtà, anche quella emersa in sede di inchiesta della Commissione, è ben diversa, soprattutto se si tiene presente il fatto che –tra i Paesi democratici facenti parte del cosiddetto mondo occidentale- l'Italia è uno dei pochi che affida il sistema delle intercettazioni «legali» a norme di rango costituzionale ed è uno dei pochissimi che prevede un sistema costituzionale contenente una duplice esplicita riserva: di legge e giudiziaria. Ciò costituisce una indubitabile, anche se ancora astratta, garanzia per il cittadino, che vede affidata la tutela della propria riservatezza e della propria *privacy* ad un organismo come la magistratura, costituzionalmente e per definizione delegato alla tutela dei diritti fondamentali e con l'unico vincolo costituito dalla sottomissione soltanto alla legge.

Si osservi poi come, anche in Paesi culturalmente e socialmente a noi vicini come la Francia o la Spagna o la Gran Bretagna o la Germania e persino gli U.S.A., le intercettazioni (nelle loro variegate forme) siano di competenza soprattutto di autorità amministrative o di polizia, se non addirittura dei soli servizi di sicurezza. Il dato è emerso chiaramente e univocamente durante i lavori della Commissione, sia attraverso le acquisizioni documentali, sia attraverso le audizioni in particolare del dottor Saviotti e del dottor Spataro.

Ne conseguono due considerazioni.

Innanzitutto, per quanto alle volte utile e stimolante, non ha senso paragonare sistemi tra loro disomogenei; non ha senso in particolare paragonare i costi (sicuramente elevati ed in aumento di anno in anno) delle intercettazioni effettuate in Italia con i costi segnalati dall'estero, in quanto da noi le uniche intercettazioni (legali) sono quelle disposte dalla magistratura (come da normativa costituzionale), mentre nei Paesi stranieri i controlli telefonici (*et similia*) in questione vengono disposti ed effettuati principalmente da altro genere di autorità (amministrative, di polizia o di sicurezza), con minori livelli di garanzia per il cittadino, autorità che non fanno di certo conoscere facilmente casistica, numeri, dati e costi.

A solo titolo di esemplificazione, si consideri come il numero delle intercettazioni giudiziarie in Francia non superi il 30/40 per cento del totale, come in Gran Bretagna esse siano effettuate quasi soltanto dai servizi segreti (senza la possibilità, tra l'altro, di una loro utilizzazione proces-

suale), come siano recentissime le polemiche scatenate negli U.S.A. dall'uso clandestino (perché non autorizzato dalla legge) di centinaia di migliaia (qualche giornale statunitense parla di milioni) di intercettazioni telefoniche, al di fuori di ogni controllo di legalità. E si consideri, infine, a proposito dei costi, essendo per legge obbligatorie le prestazioni richieste dalla magistratura alle società di gestione, come qualche Stato estero (come la Germania) abbia stabilito che tali prestazioni debbano essere gratuite, facendo concettualmente rientrare il tutto in una sorta di ulteriore prezzo (o condizione) per il rilascio della concessione o autorizzazione.

In secondo luogo, le garanzie che il nostro sistema legale assicura al cittadino non hanno l'eguale, ovviamente nella teorica prospettazione normativa, presso alcun'altra democrazia occidentale. Infatti, in Italia la limitazione di diritti fondamentali come quelli tutelati dall'art. 15 della Costituzione (definiti «inviolabili») può avvenire soltanto a seguito di previsione legislativa e di provvedimento motivato dell'autorità giudiziaria. Ciò, tra l'altro, comporta da un punto di vista processuale la piena utilizzabilità, sotto il profilo probatorio, del contenuto delle intercettazioni legalmente disposte ed effettuate, all'interno di ogni fase del procedimento.

Ma poiché l'esperienza insegna che non è sufficiente questa astratta doppia riserva d'origine costituzionale per la tutela del cittadino, vanno individuati meglio i punti deboli o critici del sistema legale.

2.3

Innanzitutto, va preliminarmente osservato come non possa sostenersi, nemmeno nel confronto con i sistemi normativi delle altre democrazie occidentali, che il nostro sistema preveda un numero eccessivo di reati, per i quali *ex lege* sia consentito disporre intercettazioni telefoniche. La semplice presa d'atto di quanto previsto negli Stati esteri già citati (Francia, Gran Bretagna, Spagna, Germania e U.S.A.) ci convince facilmente del contrario o, quanto meno, del fatto che la previsione delle fattispecie normative è in Italia più precisa e meglio delineata, con pressoché nulle possibilità di interpretazioni allargate o estensive, come invece succede per altri Stati, soprattutto in materia terroristica-eversiva. La stessa durata delle intercettazioni e delle proroghe prevista nel nostro ordinamento non si discosta molto dalla durata di quanto consentito all'estero, anzi in alcuni casi la nostra normativa è sicuramente più restrittiva.

Rilevato poi come, concordemente e non senza ragione, in sede di audizione, i rappresentanti della magistratura, della polizia e dei carabinieri abbiano ribadito l'indispensabilità di questo strumento d'indagine (soprattutto per i crimini ed i fenomeni più gravi e complessi, come il terrorismo e la criminalità organizzata, che tra l'altro in Italia presentano caratteristiche particolari di recrudescenza, di vitalità e di specificità), va ritenuto che la critica dovrebbe essere spostata dal piano della tipicità dei reati a quello delle motivazioni del provvedimento giudiziario. Per tale

aspetto, infatti, è emersa una diffusa critica relativamente alla carenza, in certi casi, di motivazioni adeguate da parte dell'autorità giudiziaria, con particolare riferimento alla fase della proroga del provvedimento, tanto che alle volte si è parlato di inaccettabile appiattimento delle decisioni del giudice sulle richieste della pubblica accusa: e ciò anche in relazione alla mancanza di controlli e di sanzioni per i casi per niente o poco giustificati di ricorso a tali strumenti d'investigazione.

Inoltre, come rilevato e segnalato in particolare dal Garante per la *privacy* anche al C.S.M. e al ministero della giustizia, paiono essere carenti i sistemi di tutela della riservatezza all'interno dei vari uffici giudiziari, riservatezza da garantire sia nei confronti delle indagini, sia nei confronti dei cittadini a vario titolo coinvolti.

Tale ultima osservazione, che coinvolge sia l'organizzazione materiale degli spazi e degli uffici sia la formazione ed i requisiti di riservatezza delle persone, può essere estesa forse a maggior ragione alla polizia giudiziaria, che interviene in maniera più diretta e pregnante nelle prime e più delicate fasi di ogni intercettazione: la rotazione del personale, la scarsità dei controlli, la remotizzazione delle operazioni, le delocalizzazioni e il *roaming*, l'inadeguatezza e il numero eccessivo delle strutture delegate costituiscono alcuni dei punti critici segnalati.

E' evidente come le competenze e le responsabilità a questo proposito siano diversificate, trattandosi di uffici e di personale sui quali istituzionalmente devono svolgere compiti di organizzazione, di controllo e di coordinamento ministeri diversi, come quello dell'interno, della difesa, della giustizia, oltre che il Consiglio superiore della magistratura. I problemi sono analoghi, anche se, in materia di costi delle varie operazioni di intercettazione (tra cui rilievo notevole hanno quelli del noleggio degli apparati), appare prevalente la competenza del ministero della giustizia, che con una più attenta ed oculata attività di monitoraggio e di intervento (anche sulle spese e sulla gestione dei conti) potrebbe essere in grado (come peraltro avvenuto negli ultimi anni, a partire dal 2003) di controllare e di ridurre tutti i generi di costi legati alle attività di intercettazione. Così come una formazione più adeguata (di tipo manageriale) per i responsabili delle procure della Repubblica potrebbe condurre ad un contenimento e ad un abbattimento notevole dei costi, sia delle operazioni sia di noleggio degli apparecchi sia organizzativi sia strutturali (abbattimento dei costi peraltro possibile non solo per quanto concerne le intercettazioni, come dimostrato in occasione di alcune audizioni della commissione, tra cui quella del procuratore della Repubblica di Bolzano, dottor Cuno Tarfusser).

Queste ultime annotazioni sulla attività degli uffici giudiziari ci conducono direttamente al punto più critico dell'intero sistema: quello della pubblicità-pubblicazione del contenuto delle intercettazioni.

2.4

È stato sommerso di critiche (alle volte peraltro senza conoscere realmente lo stato delle regole vigenti e dell'arte) l'insieme delle norme relative al momento del deposito delle intercettazioni, al momento della loro valutazione e al conseguente momento della loro piena utilizzazione probatoria ovvero della loro eliminazione dagli atti del procedimento. E' di comune sentire (non solo dei giuristi) il fatto della assoluta non accettabilità della pubblicazione sui *mass media* di notizie e fatti personali coperti da vincoli di segretezza, in diversificate situazioni e fasi del procedimento, alle volte per di più per nulla conferenti rispetto all'oggetto dell'indagine penale.

Non bisogna però confondere il piano sistematico-normativo con quanto succede nella realtà di ogni giorno. Gli approfondimenti svolti dalla Commissione, da una parte, hanno consentito di verificare che non tutti gli episodi di violazione della segretezza lamentati potevano ritenersi commessi in violazione della legge (ad esempio, perché si trattava di atti già noti alle parti processuali o comunque depositati). Da un'altra parte, in più casi si sono potute intravedere in astratto responsabilità diversificate, con riferimento a comportamenti sì del magistrato, ma anche di suoi collaboratori o della polizia giudiziaria operante ovvero della parte privata o del suo difensore. E in altri casi ancora si sono comunque ravvisate inaccettabili pubblicazioni di notizie o di fatti (coperti da segreto o meno ha poca rilevanza, ai nostri fini) assolutamente estranei all'oggetto dell'indagine.

Evidente è parsa allora la necessità di individuare meccanismi o sistemi d'intervento utili a bloccare pubblicazioni illecite o comunque inconfidenti rispetto al motivo per cui legislativamente si accetta di subire una limitazione dei propri diritti di riservatezza di cui all'art. 15 della Costituzione.

A tale proposito, sono già stati presentati, sia in Senato che alla Camera dei Deputati, diversi disegni di legge, che dovranno ora passare al vaglio delle rispettive commissioni competenti, oltre che a quello dell'assemblea plenaria. Quello che sembra alla Commissione di dover rappresentare è la necessità di un intervento urgente, accolte le preoccupazioni e sintetizzate le nuove proposte normative formulate, che tenga presenti contemporaneamente i diversi interessi in gioco, tutti costituzionalmente protetti: quello della sicurezza dei cittadini e delle indagini giudiziarie, quello del rispetto della persona, quello della tutela della *privacy*. Con la conseguente necessità di sapere e di dover distinguere intercettazione da intercettazione: quella che risponde alle esigenze dell'indagine per cui era stata disposta e quella che invece non vi ha nulla a che fare. Distinzione da operare sia al momento del deposito e del vaglio della magistratura, sia al momento della valutazione da parte dei giornalisti.

Pur limitandoci a segnalare tutto ciò, il dovere al quale non ci si può sottrarre è quello di indicare comunque fin d'ora la necessità di un inter-

vento all'interno degli uffici giudiziari (e di quelli della polizia giudiziaria) per la creazione di uffici e spazi più riservati, oltre che di un intervento volto a far sì che il magistrato provveda sempre ed effettivamente – come peraltro da disposto normativo vigente – alla separazione delle parti delle intercettazioni processualmente utili, rispetto a quelle che utili non sono, delle quali disporre pertanto la distruzione (dovere peraltro confermato dalle sezioni unite civili della Corte di Cassazione, sulla base delle norme del codice di rito, in sede di valutazione disciplinare del comportamento di un magistrato).

Nell'ambito di questa parte della discussione, si ritiene ancora opportuno far cenno a quelle sgradevoli situazioni che hanno visto contrapposti magistratura e membri del Parlamento, in ordine alla pubblicazione del contenuto di colloqui telefonici intercettati (e registrati) tra un parlamentare ed una persona ritualmente sottoposta dall'autorità giudiziaria ad intercettazione telefonica. Se di fatto e a seguito di verifica, non sono state fino ad ora rilevate violazioni di legge da parte di singoli magistrati, va osservato che una normativa molto chiara ed esplicita già esiste per tali delicate situazioni. Trattasi delle norme previste dalla legge costituzionale n. 3 del 29 ottobre 1993, meglio specificate e dettagliate *in parte qua* nell'articolo 6 della legge n. 140 del 20 giugno 2003.

Quel che si può ricordare a tale proposito è soltanto un richiamo al semplice, letterale e puntuale rispetto delle norme vigenti, che sarebbe più che sufficiente per evitare di incorrere in polemiche inutili e anzi dannose sotto il punto di vista istituzionale.

2.5

Altra nota particolarmente dolente (in parte già emersa e discussa) è quella segnalata pure dal Garante per la *privacy* e ben nota pure ai rappresentanti dei giornalisti e degli editori auditi dalla Commissione, relativamente alla necessità di impedire che finiscano per essere pubblicate notizie originate da operazioni di intercettazione, ma che di nessuna utilità risultano essere ai fini investigativi e processuali. Trattasi certamente di un'altra questione molto delicata, che coinvolge altri interessi costituzionalmente protetti: il riferimento all'articolo 21 della Costituzione è chiarissimo e non c'è alcun bisogno di ulteriori commenti. Di recente, al fine di limitare questi evidenti e gravi abusi, da più parti, anche a livello parlamentare, sono state formulate proposte di inasprimento delle pene e persino di chiusura dei giornali, forse (asseritamente) quali uniche misure-tampone. Al di là della utilità e della efficacia della introduzione di nuove sanzioni penali più pesanti (soprattutto detentive) rispetto a quelle già esistenti e al di là di ogni discussione in merito agli spazi e ai limiti (anche costituzionali) della libertà di stampa e di espressione, va sondata meglio la possibilità di introdurre sanzioni diverse, per giornalisti e per gli editori, sul modello di quelle approvate dal Senato, in sede di conversione in

legge del decreto-legge n. 259 del 22 settembre 2006, concernente la distruzione del contenuto di intercettazioni (e altro) acquisiti illegalmente.

Sempre per tale specifico aspetto della questione, non va sottovalutata l'opportunità (segnalata dagli stessi rappresentanti del consiglio dell'ordine professionale) di procedere ad una integrale ed effettiva riforma legislativa della responsabilità disciplinare e del procedimento disciplinare per i giornalisti, in considerazione anche del fatto che la normativa vigente e ancora applicata (da tutti ritenuta quanto meno farraginoso e inconcludente) risale ad oltre quarant'anni fa. Di tale riforma dovranno essere soprattutto considerati gli aspetti della efficienza e della efficacia, perché è evidente per tutti, ad esempio, che adottare una sorta di codice deontologico concettualmente positivo come la Carta di Treviso a tutela dei minori e non dare gli strumenti procedurali e sostanziali idonei per garantire tale tutela significa quanto meno non voler risolvere il problema e consentire sempre nuove e ripetute violazioni.

2.6

Da ultimo, vanno considerate le questioni relative alle società di gestione dei sistemi di telefonia. I problemi sono diversificati, perché attengono ai loro rapporti con l'autorità giudiziaria, con la polizia giudiziaria, con i ministeri, con i servizi di sicurezza. Il tutto nell'ottica di una tutela di interessi e di beni costituzionalmente protetti e secondo i criteri adottati e segnalati in particolare dal Garante per la protezione dei dati personali.

È infatti quest'ultima l'autorità che di recente è intervenuta più di frequente per segnalare i punti critici, se non addirittura gli abusi. Le prescrizioni impartite con i provvedimenti del 15 dicembre 2005 e del 20 settembre 2006 sono esemplari, sia nel senso di una individuazione delle criticità, sia nel senso di una proposta per il superamento delle medesime. In tale ottica si deve ritenere che l'opera del Garante vada maggiormente sostenuta e garantita, sia prevedendo maggiori spazi d'indagine, sia concedendo maggiori risorse, sia introducendo più appropriate e adeguate facoltà d'intervento dal punto di vista cautelare come da quello sanzionatorio-punitivo.

Si rileva tutto ciò, soprattutto in considerazione del fatto che, alle contestazioni formulate nei confronti dei gestori telefonici dal Garante nel dicembre del 2005, non era stata data praticamente risposta risolutiva da questi stessi gestori (tanto da imporre le prescrizioni del 20 settembre 2006), pur trattandosi di una richiesta del Garante relativa a «precise misure, sia organizzative che tecnologiche, per assicurare un livello più elevato di sicurezza dei dati nei flussi informativi tra gestori e uffici giudiziari: in particolare, riduzione del numero di incaricati che hanno accesso ai dati; procedure di autenticazione per l'accesso informatico; sistemi più avanzati di cifratura e autenticazione; aggiornati strumenti tecnologici

nella comunicazione con l'autorità giudiziaria per le attività di intercettazione».

Questo mancato e comunque colpevolmente ritardato ossequio alle disposizioni del Garante è forse il sintomo di un comportamento insofferente verso forme di controllo concreto e reale. Per altri versi, è lo stesso comportamento mantenuto dai gestori telefonici nei confronti delle richieste documentali chiarificatrici formulate da questa Commissione ripetutamente, sia in sede di audizione, sia mediante solleciti telefonici, sia –nel caso di Telecom Italia– tramite richiesta scritta del presidente della Commissione. Trattasi per certi versi di un comportamento incomprensibile, considerato che tra tutti i vari gestori soltanto la società WIND ha fornito una risposta (peraltro parziale) agli interrogativi della Commissione e tenuto conto tra l'altro che si tratta di dati facilmente e rapidamente recuperabili per un'azienda «ordinata».

È questo il motivo per cui, pur rilevando l'aumento pressoché costante del numero delle intercettazioni telefoniche (*et similia*) nel corso degli ultimi anni (soprattutto dopo i gravissimi fatti terroristici dell'11 settembre 2001 a New York, del 3 marzo 2004 a Madrid e del 7 luglio 2005 a Londra), la Commissione non è ancora in grado di fornire indicazioni precise su:

dati quantitativi aggiornati e precisi sul ricorso a tali strumenti d'indagine, divisi per categoria e per anno d'intervento

verifica dei costi sostenuti dalle amministrazioni pubbliche

verifica dell'ammontare degli investimenti e dei costi sostenuti dai gestori per dare seguito ai provvedimenti dell'autorità giudiziaria

verifica dei costi sostenuti per eseguire quanto prescritto dall'Autorità Garante per la protezione dei dati personali.

Altro più specifico comportamento di mancata collaborazione (oltre che di mancanza di rispetto nei confronti di un'istituzione parlamentare) è quello tenuto dai vertici di Telecom Italia, da una parte non trasmettendo la documentazione di bilancio richiesta, nonostante precisi impegni assunti («al più presto») durante la seduta della Commissione del 19 ottobre 2006, dall'altra negando e posticipando nel tempo la consegna di copia dei *reports* relativi agli accertamenti svolti congiuntamente alla società KPMG sui «buchi» nei sistemi di Telecom Italia. Diniego che, tra l'altro, non consente di capire quanto certi comportamenti criminali abbiano influito o, viceversa, siano stati favoriti da inefficienze dei sistemi Telecom.

È forse allora il caso di riconsiderare (*in parte qua*) la natura dei rapporti dello Stato con queste società private, che gestiscono servizi pubblici fondamentali, così come è il caso di tenere conto del fatto che le società di gestione dei sistemi di telefonia operano a seguito di concessione-autorizzazione statale. E, come già avviene in altre realtà statali simili alla nostra, ciò dovrebbe comportare la gratuità delle prestazioni a favore dello Stato o, al massimo, dei rimborsi forfettari: potrebbe essere questa una solu-

zione per variegati problemi che, in prospettiva, dovrà essere certamente valutata.

2.6

Un altro aspetto attinente al sistema delle intercettazioni è quello relativo alla impossibilità (o estrema difficoltà) tecnologica attuale di intercettare determinati apparecchi o sistemi di apparecchi. La questione non è certamente nuova ed è stata affrontata in seduta segreta con il procuratore nazionale anti-mafia, oltre che con esponenti degli apparati di prevenzione e sicurezza. Non è un segreto per nessuno che sono difficilmente intercettabili e quindi difficilmente controllabili le comunicazioni via satellite, così come quelle che avvengono utilizzando *software* che permettono, attraverso il protocollo internet, la comunicazione di dati *peer to peer*, da computer a computer (come *skype*, che è forse quello più diffuso e che utilizza un sistema di trasmissione dati criptato). Poiché ormai sono questi i nuovi (e sempre rinnovati) sistemi utilizzati, soprattutto a livello internazionale, anche dai maggiori criminali (che, come spesso avviene, anticipano le capacità di controllo e di «intercettazione» dei pubblici poteri), si pongono per lo Stato italiano alcuni problemi, legati da un lato all'aspetto tecnologico, dall'altro a quello normativo. Sotto quest'ultimo profilo, non ci si può esimere dall'incombente di segnalare la necessità di approntare studi e norme specifiche, al fine di poter intervenire legalmente, sul piano della lotta alla criminalità, sia all'interno che all'esterno del territorio nazionale (nell'ambito della cooperazione internazionale), nei confronti di soggetti giuridici privati e dei loro sistemi di comunicazione, qualora diventino o risultino approdo o ricettacolo di interessi, contatti o comportamenti criminali. E anche quando non si verifichi quest'ultima evenienza, appare necessario far leva sui rapporti internazionali per «costringere» le società straniere (di telefonia o meno, che siano o si ritengano) alla collaborazione (ad esempio, concedendo gli algoritmi per le intercettazioni satellitari), senza che ci sia la necessità di forzature del sistema.

Per quanto concerne invece l'aspetto tecnologico, sempre più si avverte la necessità (sì nell'ambito del sistema legale delle intercettazioni, ma ancor di più in quello illegale, come meglio si dirà) di una sorta di *task force* tecnica, che sappia fornire alla pubblica autorità il massimo del supporto tecnico, sia nella fase operativa, sia nella fase d'individuazione di «buchi» nel sistema, sia in sede di accertamento una volta verificata l'esistenza di falle (dolose o colpose) nel sistema. E ancora più importante sarebbe garantirsi la capacità, attraverso specifici investimenti strumentali e personali nella ricerca tecnica e scientifica, quanto meno di stare al passo (apparendo pressoché impossibile la prevenzione) con il progredire della evoluzione tecnico-scientifica dei criminali.

2.7

Una questione che ha destato qualche perplessità in sede di Commissione è quella relativa ai rapporti tra società di gestione e servizi di sicurezza. Ora, se è evidente la necessità della esistenza di tali rapporti (soprattutto per determinate situazioni attinenti ad esempio alla sfera della operatività e della sicurezza militare), meno comprensibili sono risultate le modalità e la paternità stessa della scelta delle persone che siano dipendenti dei gestori privati di telefonia, cui attribuire il cosiddetto N.O.S., ai suoi vari livelli. E ciò proprio per la facilità di accesso che potrebbero avere gli appartenenti ai servizi di sicurezza rispetto alla enorme quantità di dati sensibili gestiti dalle società di telefonia. E' un tema questo sicuramente da non enfatizzare, ma che comunque non può essere sottovalutato, pena ritrovarsi in situazioni di difficile gestione o di istituzionale incomprendimento, soprattutto per i casi di abuso da parte di pubblici ufficiali (come anche la storia recente del nostro Paese ci ha insegnato a considerare).

2.8

Un altro aspetto significativo della vasta materia in trattazione è quello concernente le cosiddette intercettazioni preventive.

Trattasi, come noto, di un genere di intercettazioni presente nel nostro ordinamento fin dal 1978, mentre le intercettazioni *tout court* erano state introdotte nel 1974, in collegamento con problematiche attinenti alla lotta al terrorismo. Successivamente, le intercettazioni preventive hanno subito alterne vicende, in dipendenza della loro utilizzazione nell'ambito della lotta all'eversione, come in quello della criminalità di stampo mafioso, tanto che per un certo periodo vennero utilizzate soprattutto come strumento dell'Alto Commissario per la lotta alla mafia e poi dal direttore della Direzione investigativa antimafia (DIA). Peraltro, una regolamentazione unitaria del sistema delle intercettazioni preventive si verificò soltanto con l'articolo 5 del decreto-legge n. 374 del 18 ottobre 2001 (il cosiddetto decreto anti-terrorismo, successivo all'attentato alle «torri gemelle»). Una nuova estensione e regolamentazione normativa è quella risalente al decreto-legge n. 144 del 27 luglio 2005, convertito con legge n. 155 del 31 luglio 2005 («decreto Pisanu»).

Sull'ampiezza del ricorso a tale strumento (comunque ed in ogni caso autorizzato dalla magistratura), la Commissione è in grado di rifarsi soltanto ai dati forniti diligentemente dalla polizia giudiziaria (ROS e Polizia di Stato) e dai rappresentanti dei servizi di sicurezza; mentre, per quanto attiene ai relativi costi, nonostante l'impegno di trasmissione dei relativi dati, assunto in sede di commissione il 18 luglio 2006 dalla responsabile del dipartimento affari giustizia del ministero della giustizia, nulla è pos-

sibile dire da parte della Commissione, essendo rimasto inevaso (nonostante solleciti) l'impegno assunto.

Peraltro, mentre è emerso un proficuo ricorso a tale strumento investigativo da parte della polizia giudiziaria ritualmente autorizzata (che, anzi, ne ha richiesto un uso ed una valorizzazione anche in sede probatoria-processuale), dall'audizione dei rappresentanti dei servizi di sicurezza italiani (S.I.S.M.I. e S.I.S.D.E.) è emerso per così dire lo scarso gradimento di detti apparati per lo strumento in questione.

Le cifre fornite sono estremamente indicative. A fronte di nessun utilizzo delle norme sulle intercettazioni preventive da parte del S.I.S.M.I., si rinviene un numero limitatissimo di richieste da parte del S.I.S.D.E.- Appare evidente che i nostri servizi di sicurezza gradirebbero non avere la necessità di ricorrere alla autorizzazione della magistratura per l'effettuazione di intercettazioni telefoniche (*et similia*) legali, così come appare evidente il loro appoggio nei confronti di ogni iniziativa che possa fornirli delle cosiddette «garanzie funzionali», anche in materia di intercettazioni.

Il dibattito è certamente aperto e dovrà essere approfondito in sede legislativa, anche se fin d'ora va tenuto comunque conto delle limitazioni derivanti dalla normativa costituzionale vigente, con la previsione di una doppia riserva per ogni limitazione dei diritti e delle libertà di cui all'art. 15 della Costituzione.

3 – Il sistema illegale delle intercettazioni

Nel corso dei lavori della Commissione, sono emersi ripetutamente spunti e accenni relativamente al vasto mondo delle intercettazioni per così dire illegali, disposte ed effettuate cioè senza la rituale autorizzazione della magistratura.

I limiti normativi per poter così definire questo genere («illegale») di intercettazioni sono molto semplici, perché fanno riferimento al contenuto dell'articolo 15 della Costituzione e a tutto quell'insieme di norme di rito penale che di detto articolo costituiscono l'estrinsecazione e che nei paragrafi precedenti sono state ripetutamente ricordate.

Le vicende di cronaca italiana non solo degli ultimi mesi, ma anche degli ultimi anni, sono piene di notizie relative ad indagini della magistratura e a servizi giornalistici concernenti la scoperta del ricorso *contra legem* a strumenti di controllo della vita e in particolare della sfera privata delle persone. Sono episodi ben noti a tutti, la cui valutazione non rientra certamente tra i compiti di questa Commissione, la quale non può che rimarcare la particolare gravità proprio nell'ottica di un rischio di rottura della stessa legalità costituzionale democratica.

Quello che invece rientra tra i compiti della Commissione (che era partita da una indagine sul sistema legale delle intercettazioni e sulle sue «deviazioni») è la considerazione dei rapporti incorsi o intercorrenti tra sistema legale e sistema illegale, sul modo in cui cioè inefficienze o

addirittura illiceità di comportamenti nel sistema legale possano incidere o influire o comunque creare situazioni di favore nel sistema illegale.

La risposta è forse di una evidenza lapalissiana, in quanto le incongruenze, le incompletezze, le incertezze, le inefficienze, le mancanze di riservatezza e sicurezza rilevate nel sistema legale hanno costituito e costituiscono *humus* ideale per chi intendesse o ancora intenda delinquere.

Anche durante i lavori della Commissione, non sono mancate le ammissioni di responsabilità (pur parziali) da parte ad esempio di alcuni vertici aziendali (tra cui quelli di Telecom), anche se la cronaca quotidiana ed i provvedimenti della magistratura – pur non ancora definitivi – danno contezza di una realtà (anche criminale) ben più grave di quella emersa in sede di Commissione.

Di fronte a comportamenti dolosi e/o fraudolenti posti in essere da singoli individui o da gruppi di individui, magari in collaborazione con appartenenti ad apparati di prevenzione o di sicurezza dello Stato, appare difficile suggerire interventi normativi specifici e diversi, che non siano quelli generali volti alla prevenzione e alla repressione del crimine. Certamente questo genere di criminalità impone il massimo della vigilanza e della sorveglianza, interna ed esterna; impone una normativa più stretta e rigida sugli accessi e sugli spazi destinati alla gestione dei dati sensibili; impone una formazione più accurata e specialistica degli organi di vigilanza.

Ma si deve comunque partire da una più attenta valutazione dei rischi e dei punti di criticità connessi al sistema legale delle intercettazioni.

CONCLUSIONI

Il lavoro istruttorio e le discussioni in materia di intercettazioni telefoniche (*et similia*) effettuati in sede di Commissione Giustizia consentono di formulare alcune conclusioni e proposte, che tengono conto dei vari ambiti di approfondimento.

Tali conclusioni non possono fare riferimento che al sistema legale delle intercettazioni, per quanto testé motivato al paragrafo 3.

Le proposte che si intendono avanzare si muovono su piani diversificati, in quanto per una parte si rivolgono ad auspicati interventi del legislatore, per un'altra parte non possono riferirsi che alla sollecitazione di comportamenti amministrativi e/o tecnici diversi rispetto al passato.

Eccone i tratti ed i risvolti salienti.

1 – Il generale apprezzamento per l'attività dell'ufficio del Garante per la *privacy* non può far dimenticare i limiti di tale attività. Limiti che sono soprattutto normativi e che si riferiscono ai poteri concessi al Garante stesso. L'aspetto principale che dovrà essere considerato in sede legislativa è quello di affiancare al potere di blocco delle attività di trattamento dei dati sensibili, per le società di gestione della telefonia, una potestà più articolata e graduata in materia cautelare-sanzionatoria. E ciò anche per far sì che, di fronte a situazioni ad esempio di media o bassa

gravità, sia comunque consentito al Garante un intervento equo ed efficace, piuttosto che il nulla.

Un altro aspetto da considerare è quello relativo alla possibilità per il Garante di un intervento più concreto nei confronti delle disfunzioni ed inefficienze, alle volte gravi, rilevate nelle attività di uffici e strutture di per sé sottratti al suo controllo e alla sua verifica, come gli uffici di polizia giudiziaria o della procura dedicati e riservati alle attività di intercettazione. Sarebbe questo un intervento da studiare attentamente e ovviamente d'intesa con gli organi già istituzionalmente delegati a ciò, per evitare contrasti e sovrapposizioni.

Per rendere più efficiente l'opera del Garante (già ora, ma a maggior ragione nel caso di un ampliamento delle competenze) andrebbero adeguati i mezzi e gli strumenti a sua disposizione.

2 – Non meno rilevante, peraltro da un punto di vista tecnico, si ritiene la costituzione di una sorta di *task force* tecnica, particolarmente preparata ed efficiente per tutte le fasi e gli interventi necessari, dal momento della prevenzione a quello del controllo, da quello della verifica della corrispondenza alle esigenze normative a quello dell'accertamento delle violazioni consumate, secondo quanto specificato nei paragrafi precedenti. *Task force* tecnica che dovrebbe essere a disposizione delle varie autorità di controllo e di repressione del crimine.

3 – Ai fini del miglioramento dei dati di conoscenza, appare opportuna una rivitalizzazione della attività di quella commissione interministeriale-osservatorio, creata alla fine degli anni novanta, in materia di sicurezza delle reti e sulle intercettazioni telefoniche, composta da rappresentanti del ministero della giustizia e di quello delle telecomunicazioni, con la previsione di far giungere la relazione annuale all'esame del parlamento.

4 – Per quanto concerne le attività tecniche della magistratura e della polizia giudiziaria, ai fini di una maggiore sicurezza e riservatezza, si ritiene necessaria, secondo quanto già discusso, l'adozione di tutto un insieme di misure volte da una parte a limitare i rischi di «fughe» di dati e dall'altra a restringere le possibilità di accesso ai dati riservati. Misure che riguardano sia la concentrazione dei centri di ascolto presso le sole procure distrettuali, sia il rafforzamento delle misure di sicurezza passive e attive presso detti centri, sia la riduzione e un'accurata selezione del numero di addetti ai centri stessi, sia l'adozione di rigide misure e garanzie di sicurezza tanto per la sala d'ascolto che per la sala *server*, sia la decisa e fortissima riduzione del numero (attualmente sono decine di migliaia) di coloro che sono abilitati ad accedere al sistema informativo per l'ottenimento di dati sensibili.

5 – Da un punto di vista normativo, si ritiene indispensabile l'urgente esame da parte dei competenti organismi parlamentari dei vari disegni di legge già presentati in materia di intercettazioni, con particolare riferimento alla fase più delicata e «sensibile», che è quella del momento del

deposito dei verbali e degli atti delle intercettazioni (nelle sue varie forme). Esistono sicuramente diversificati meccanismi tecnico-giuridici, più o meno rigidi, per garantire da una parte le esigenze probatorie e processuali e dall'altra le esigenze di tutela della riservatezza.

Alla discussione parlamentare spetta ogni decisione in merito.

Due aspetti, peraltro, possono essere segnalati fin d'ora.

Il primo attiene alla necessità di imporre, in maniera chiara e precisa, che al momento del deposito il magistrato effettui una scelta processuale tra le intercettazioni da utilizzare e quelle che utili processualmente non ritiene, con la conseguente distruzione di queste ultime: vanno approfonditi gli strumenti e i modi per rendere effettiva e rispettata una decisione normativa in tal senso, anche perché una analoga norma tuttora vigente viene ampiamente e costantemente disattesa.

Il secondo aspetto da ricordare, anche se precedente nella tempistica processuale, è quello della previsione di limiti più rigidi per le motivazioni dei provvedimenti con cui viene autorizzata una intercettazione e soprattutto la proroga della medesima: limiti da sanzionare in maniera adeguata, soprattutto da un punto di vista processuale.

6 – Sempre a proposito del deposito delle intercettazioni, ma questa volta nell'ottica segnalata dal Garante in riferimento al comportamento dei giornalisti e dei *mass media*, l'invito, rivolto normativamente al magistrato di distinguere tra le intercettazioni utili a fini investigativi-processuali e quelle che non lo sono, va parimente rivolto al giornalista, che pur ha un'ottica ed una finalità diverse. Secondo le valutazioni del Garante, dovrebbe essere in effetti adeguatamente valutato dal giornalista e da chi pubblica l'interesse pubblico alla diffusione e alla pubblicazione di certe notizie riguardanti persone che nulla hanno a che fare con il processo penale (terzi, famigliari o addirittura minori).

È peraltro difficile prospettare soluzioni generali e vevoli per ogni situazione. Per questo motivo appare idoneo il rinvio ad un adeguamento del codice deontologico, a proposito del quale e a soddisfazione del quale d'altronde si ritiene, a detta di tutti, inaccettabile la mancata riforma delle procedure disciplinari concernenti i giornalisti. Quelle attualmente in vigore, infatti, risalgono ad oltre quarant'anni fa e non garantiscono certo né la rapidità né l'efficienza del sistema, il quale –tra l'altro– dovrebbe poter prevedere pure la possibilità di intervenire da un punto di vista cautelare (con una sospensione, ora non prevista).

7 – Ancora da un punto di vista normativo, ma con un occhio d'attenzione per gli aspetti internazionalistici del problema, va affrontata la questione attinente ai sistemi (telefoni satellitari o *software* tipo *SKYPE*) che creano difficoltà o impossibilità nel controllo. In materia ci troviamo in presenza di un vuoto normativo. Poiché i sistemi sono gestiti da società che alle volte hanno una sede seppur secondaria in Italia o comunque in Paesi europei, la soluzione può trovarsi soltanto in nuove previsioni normative d'interesse pubblico comune, da promuovere anche a livello europeo.

Preso atto della necessità di un adeguamento legislativo al rapido mutare della realtà di fatto, non va dimenticato quanto detto poco fa in ordine alla previsione di una *task force* tecnica, che sia comunque in grado di stare al passo con i tempi e con le tecnologie che cambiano repentinamente.

8 – L'ultima parte non può che riguardare le società di gestione e trattamento dei dati in questione.

Per quanto riguarda queste società, ciò che la Commissione può suggerire attiene ad aspetti sia tecnici, sia gestionali, sia di controllo, sia di costo.

Per i primi tre citati aspetti, si ritiene di doversi richiamare a quanto già detto a proposito dei poteri di accertamento e di intervento del Garante per la *privacy*. Questi poteri devono essere reali e alle società di gestione non può essere consentito di ritardare o addirittura di violare le prescrizioni impartite. Alle società di gestione (che sono sì dei soggetti giuridici privati, ma che sono investite di incumbenti e di servizi pubblici alle volte essenziali) va imposto l'obbligo di collaborare e di consentire agli organismi pubblici di poter effettuare qualsiasi controllo, per la parte di rispettiva competenza e nell'interesse della collettività. I singoli punti critici del sistema di telefonia e gestione dei dati sensibili sono stati ben individuati dal Garante, in ordine sia all'eccessivo numero di persone autorizzate agli accessi, sia alle limitate garanzie di sicurezza personali e delle strutture, sia ai rapporti non sempre protetti con l'autorità giudiziaria e/o di polizia, sia alla presenza in certi casi di un numero inusitato di porte di accesso ai dati (132!). E per i casi di violazione degli obblighi di sicurezza e di tutela della riservatezza, vanno previsti, oltre che l'ottemperanza immediata alle prescrizioni del Garante, sanzioni adeguate alla rilevanza e al peso degli interessi economici del soggetto privato.

Per quanto concerne poi la problematica relativa ai costi che lo Stato deve sostenere per le prestazioni delle società di telefonia, si ritiene di dover invitare ad una riflessione, relativamente alla opportunità di imporre per legge che queste prestazioni avvengano senza corrispettivo specifico ovvero che avvengano in cambio di rimborsi forfetari (come avviene in altri Paesi esteri, tra cui la Germania), facendosi rientrare il tutto tra le condizioni-clausole della concessione-autorizzazione.

9 – Per concludere la parte relativa ai pesanti costi delle intercettazioni nelle loro varie tipologie ed estrinsecazioni, va ricordato al ministero della giustizia (e, per la parte di competenza, al Consiglio superiore della magistratura) la necessità di una adeguata preparazione ed attività manageriale (come strutture ministeriali, ma anche in relazione ai capi delle varie procure della Repubblica) per il contenimento e anzi l'abbattimento di questi costi. Contenimento e forte abbattimento ben possibili, come emerso in sede di audizioni svolte in Commissione, soltanto in presenza di una specifica sensibilità e formazione, sia culturale che manageriale, dei soggetti abilitati alla spesa, sia a livello ministeriale che a livello di procura della Repubblica.

