

**A**ncora una volta ci troviamo a discutere di intercettazioni, materia di grande impatto mediatico, e ancora una volta constatiamo lo scarso risalto tecnico-giuridico che ne viene dato. Se il codice di procedura penale al capo IV disciplina le intercettazioni come mezzo di ricerca della prova in termini di limiti di ammissibilità, presupposti e forme del provvedimento, esecuzione delle operazioni una volta avvenuta l'intercettazione, nulla aggiunge su come questo strumento debba essere usato, **manca cioè una regolamentazione dell'operatività e dell'esecuzione delle intercettazioni**. Volendo fare un paragone utile per dare la dimensione al tema, è come se ognuno di noi presentasse una dichiarazione dei redditi, che come sappiamo è obbligatoria in quanto prevista dalla legge, ma con modalità libere, cioè ognuno secondo una forma propria, con voci diverse a seconda della propria sensibilità e conoscenza della materia fiscale.

Eppure questa volta sembravamo vicini ad una svolta, ad un cambiamento sistemico. Il Ministro della Giustizia, nel febbraio di quest'anno, ha emanato una direttiva che impone la gara unica delle intercettazioni. Da qui nulla di strano se non fosse che la prima difficoltà è proprio quella di reperire la direttiva, atto nel quale si potevano meglio comprendere i concetti e gli ambiti applicativi dei termini "gara" e "unica". A parte la mancanza di una esplicita citazione agli allegati tecnici che generalmente declinano le direttive, l'informativa presente sul sito *web* del Ministero precisa che la direttiva è "frutto di un costante monitoraggio di tale rilevante voce di spesa e si aggiunge, inoltre, ai risparmi derivanti dal pagamento forfettizzato dei compensi spettanti agli operatori di telefonia". L'informativa riporta che la direttiva "si è basata sulle conclusioni del gruppo di lavoro istituito presso il ministero [...] I partecipanti al tavolo tecnico hanno convenuto, all'unanimità, di provvedere alla segretezza della procedura di affidamento dei servizi di intercettazione, per ovvie e ben comprensibili esigenze di sicurezza e di segretezza".

A ragion di logica si fa fatica a comprendere quali siano, ad oggi, le esigenze di segretezza ritenute "comprensibili", vista che l'attuale situazione è stata determinata nel tempo da una serie di fattori non proprio chiari, che hanno impedito il giusto assetto del sistema delle intercettazioni. In realtà, un contributo importante alla materia risale al 1999, quando con decreto interministeriale del 21 settembre venne istituito un gruppo di lavoro, costituito da rappresentanti dei Ministeri delle Comunicazioni, della Giustizia e dell'Interno, che aveva il compito di operare nel settore della sicurezza delle reti e della tutela delle comunicazioni, a supporto degli interventi normativi regolamentari ed amministrativi. Il gruppo di lavoro studiò il fabbisogno, in termini di risorse tecniche e di supporto normativo, per una evoluzione "sicura" dei servizi di telecomunicazione, la natura e la portata dei rapporti tra la pubblica amministrazione e gli organismi di telecomunicazione. Successivamente nacque la necessità di trasformare il gruppo di lavoro in "Osservatorio", istituito con decreto interministeriale del 14 gennaio 2003. Il gruppo di lavoro, prima di divenire un osservatorio permanente, predispose sia il "Repertorio" contenente l'indicazione delle prestazioni da fornire all'Autorità Giudiziaria, sia un listino per la remunerazione agli organismi di telecomunicazioni delle prestazioni fornite, poi emesso nella forma di d. m. il 26 aprile 2001 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 104 del 7 maggio 2001).

Così, vista la mancanza di "obblighi" circa le modalità tecniche da adottare e da comunicare all'Autorità Giudiziaria (ancora oggi presenti), vennero installati presso le sale CIT delle procure italiane apparati delle medesime società che avevano predisposto gli adeguamenti per le intercettazioni sulle reti degli operatori di telecomunicazioni. La conseguenza fu che tali società monopolizzarono il mercato del noleggio degli apparati, con conseguente aumento indiscriminato dei costi.

**Il Repertorio appariva, dunque, ai partecipanti del gruppo di lavoro, e appare anche oggi, come l'unica soluzione per dare un regolamento di partenza al settore.** Per comprenderne il motivo per cui ancora oggi tale regolamento non c'è, si riporta un passaggio dell'audizione del dott. Pietro Saviotti (procuratore aggiunto presso la Procura della Repubblica di Roma, nonché componente del Comitato di redazione di questa rivista, scomparso il 10 gennaio 2012), condotta il 13 settembre 2006 dalla II Commissione permanente di Giustizia del Senato della Repubblica, in merito all'indagine conoscitiva sul fenomeno delle intercettazioni: "Nell'osservatorio cercammo di far passare il principio, non so se ciò sia avvenuto o no, che la corresponsione di un prezzo a fronte di ogni singola attività dovesse essere semplicemente una remunerazione di costi, di spese vive, e che le prestazioni obbligatorie [omissis] non fossero attività da cui potesse derivare un profitto. [omissis] Redigemmo inoltre sia un repertorio delle prestazioni obbligatorie, in cui erano previste, in via di principio, tutte le attività che potevano essere svolte, i tempi, il grado di sicurezza, l'efficacia del mezzo che veniva messo a disposizione, sia un listino dei compensi a fronte di queste prestazioni obbligatorie".

Sicuramente il buon proposito è stato in parte dimenticato nel tempo, come lo dimostra la legge finanziaria n. 191/2009 che ha imposto la gratuità dei tabulati di traffico storico ad uso della magistratura, atteso che il principio espresso voglia rappresentare non solo un giusto fermo al profitto per qualcosa che è obbligatoria per legge, ma anche una forma per sostenere eventuali richieste di miglioramento agli strumenti d'indagine di cui l'Autorità Giudiziaria dispone.

"La sorte ha voluto" continua poi Saviotti nell'audizione al Senato "che il listino fosse approvato in via amministrativa, mentre, quanto al repertorio, si obiettò, ritengo in maniera fondata per alcuni aspetti, che non poteva essere approvato con decreto interministeriale, ma doveva necessariamente essere soggetto ad un ingresso normativo attraverso legge primaria. Per questo il progetto entrò nel circuito degli uffici legislativi dei Ministeri della Giustizia, delle Comunicazioni e dell'Interno e di fatto il repertorio non fu mai approvato".

continua a pag. 7

Dunque, la complicata percorribilità dei circuiti degli uffici legislativi dei tre Ministeri coinvolti fu probabilmente la vera causa alla base dell'attuale situazione, paradossale, **poiché ad oggi non sono elencate le attività che possono essere eseguite in termini di "prestazioni obbligatorie", ossia le prestazioni che l'Operatore di Telecomunicazioni italiano è obbligato a fornire all'Autorità Giudiziaria italiana, come le intercettazioni telefoniche e i tabulati di traffico storico, e gli SLA cioè i tempi di erogazione di tali servizi.** Eppure sono comunque svolte; invece erano stabiliti i prezzi. Sarebbe un po' come recarsi al ristorante, sapere quanto costa un primo ma non sapere cosa conterrà e in quanto tempo sarà servito.

Arriviamo, quindi, alla svolta dei giorni nostri, quando la legge di stabilità n. 288 del 24 dicembre 2012 ha abrogato il comma 4 dell'art. 96 del Codice delle Comunicazioni Elettroniche, che prevedeva l'applicazione del listino delle prestazioni obbligatorie. Il motivo di tale abrogazione va probabilmente ricercato nell'informativa resa pubblica un mese dopo, il 25 gennaio 2013, sempre sul sito web del Ministero della Giustizia "[...]Lo stanziamento per le spese per le intercettazioni è stato ridotto con il provvedimento normativo del 2012 di 25 milioni di euro, somma da collocare nel più ampio risparmio che dovrà derivare dall'iniziativa promossa dal Ministro per l'istituzione di una gara unica nazionale per il servizio di intercettazione telefonica, telematica ed ambientale. Una priorità assoluta infatti è quella di procedere con una gara nazionale per la gestione del servizio di ascolti telefonici e ambientali. Da tale iniziativa ci si aspetta di ottenere risparmi tra i 200 ed i 250 milioni di euro l'anno, già inseriti nel decreto legge sulla spending review. Intanto un primo tassello della più ampia strategia di risparmio che si otterrà dal nuovo sistema di acquisizione dei servizi di intercettazione, è stato posto attraverso la legge di stabilità del dicembre 2012, con cui si è introdotta la modifica al codice delle comunicazioni e si è stabilito che con decreto del Ministro della Giustizia e dello Sviluppo Economico di concerto con il Ministero dell'Economia saranno fissate le prestazioni obbligatorie che i gestori di telefonia devono mettere a disposizione dell'Autorità Giudiziaria. Lo stesso decreto stabilirà anche le modalità di pagamento sottoforma di canone annuo forfettario, abolendosi definitivamente il listino prezzi. Trattasi di intervento di indubbio significato sia sotto il profilo del riordino delle competenze, sottraendosi alle procure compiti che attengono più propriamente all'amministrazione della giustizia, sia sotto l'aspetto economico, assicurando la possibilità di maggiore programmazione, controllo e ridimensionamento della spesa per tali servizi[...]".

Potrà apparire forse adesso più chiaro uno dei possibili significati dell'aggettivo "unica", riferita alla gara, di cui si accennava all'inizio, intendendo per essa quindi un sistema centralizzato di acquisto, quindi unico, e di gestione delle spese per l'amministrazione della giustizia, rispetto al modello territoriale dove la gestione è affidata alle singole procure. Rimane, però, il dubbio sul motivo per cui è stato utilizzato il termine "gara", che però viene sciolto dalla **Commissione Europea, che il 21 giugno 2012 ha inviato all'Italia una lettera di messa in mora per violazione della direttiva 2004/18/CE sugli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi, da parte del regime italiano di assegnazione di contratti nel campo delle intercettazioni telefoniche** (procedura di infrazione n. 2011/4049).

L'intenzione sembrerebbe quella di una forte innovazione e di cambiamento. In realtà, confrontando l'art. 22 della legge di stabilità con l'art. 96 comma 2 (modificato dalla stessa legge) del Codice delle Comunicazioni, emerge che l'emanazione del decreto sulle c.d. prestazioni obbligatorie era già previsto dallo stesso Codice, con la differenza che le attività da svolgere su richiesta dell'Autorità Giudiziaria oggi non sono più richiamate con il termine di "Repertorio", che invece si addiceva di più in quanto elenco di attività con descrizione delle relative caratteristiche tecniche e SLA, ma soprattutto con la differenza che è stato aggiornato lo status dell'ex Ministero delle Comunicazioni confluito nel Ministero dello sviluppo economico ed **è stato "sollevato" dai lavori un qualificato interlocutore come il Ministero dell'Interno, quindi l'intera Polizia di Stato, al cui posto è subentrato il Ministero dell'Economia e delle Finanze.**

A questo punto potrà apparire evidente come gli ultimi interventi in materia d'intercettazione siano tutti sbilanciati verso l'aspetto puramente tecnologico, allontanando sempre più il nostro Paese dalla regolamentazione tecnica che ne è il presupposto. Il problema legittimo e condiviso di cercare di diminuire il debito dello Stato e i costi attuali andrebbe affrontato con maggiore metodologia e nell'ottica di coprire il gap normativo in modo definitivo: prima definire il modello di riferimento da raggiungere, poi condurre un'analisi approfondita del sistema attuale nel suo complesso e infine, mediante una qualificata analisi, individuare tutte le voci d'intervento in modo da quantificarne i costi. Avendo chiaro gli obiettivi e in quali punti intervenire, si potrebbe auspicare un vero confronto tra le parti coinvolte. Un approccio diverso, effettuato da una di queste parti e soprattutto nella sola propria sfera di controllo, potrebbe destabilizzare un sistema già sofferente, **senza la necessità di scomodare la segretezza che, benché utilizzabile, va contro i principi generali dell'attività amministrativa (rif. legge n. 241 del 7 agosto 1990) che sono a favore della trasparenza, della partecipazione e del contraddittorio,** a cui si ispirano le Authority indipendenti che in questo contesto costituiscono un modello da imitare. Potrebbe essere allora proprio questa la soluzione definitiva, ovvero creare un riferimento nazionale, un'**Authority indipendente delle c.d. prestazioni obbligatorie** perché, oltre al problema contingente, in presenza delle novità tecnologiche e dei nuovi servizi di comunicazione nascerà periodicamente l'esigenza di verificare quali adeguamenti apportare agli strumenti d'indagine in uso dall'Autorità Giudiziaria, tra cui appunto le intercettazioni, e tutti i soggetti interessati sarebbero coinvolti ed avrebbero finalmente un interlocutore definito e qualificato a cui rivolgersi.

Giovanni Nazzaro